

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

EMANOEL MESSIAS BARBOSA SILVA

**INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA E A FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE**

JUAZEIRO DO NORTE - CE
2020

EMANOEL MESSIAS BARBOSA SILVA

**INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA E A FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
coordenação do Centro Universitário Leão Sampaio como
requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientador: Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

JUAZEIRO DO NORTE - CE
2020

EMANOEL MESSIAS BARBOSA SILVA

**INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA E A FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
coordenação do Centro Universitário Leão Sampaio como
requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ____ / ____ / 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

Prof. M.e Italo Roberto Tavares do Nascimento

Prof. Esp. Francisco José Martins Bernardo de Carvalho

JUAZEIRO DO NORTE - CE
2020

INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Emanoel Messias Barbosa Silva¹
Francysco Pablo Feitosa Gonçalves²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo um estudo sobre o impacto das intervenções administrativas sobre a propriedade privada, em princípio fazendo uma análise da função social da propriedade e o direito da propriedade como norteadores para alcançar o fim social que a propriedade tem que ter, conforme estabelece a Constituição Federal. Assim, mostrar a limitação que o Estado no uso do seu poder de império impõe sobre o particular, por meio da análise do esboço das diversas modalidades de intervenções administrativas existentes, de forma que, através de uma apreciação de estudos dos aspectos constitucionais, infraconstitucionais e conhecimentos de doutrinadores sobre o tema, para que se possa chegar ao real impacto que as intervenções administrativas causam, sejam na modalidade restritivas ou supressivas na propriedade privada, e se verificar na ocorrência das mesmas se realmente atingem a efetividade perquirida pelo poder público quando institui as mesmas. A pesquisa será uma revisão sobre a literatura disponível, através de doutrinadores e artigos científicos sobre o tema, em conjunto com o ordenamento jurídico pátrio, também se analisará sob a ótica de casos práticos de atos da administração pública sobre o particular, quando a própria restringi e impõe limitações ao convívio social. Por fim, apresentar uma conclusão do estudo analisando se o poder público encapado da supremacia do interesse público realmente atinge como finalidade o interesse da coletividade e apresentar soluções para quando isso não ocorrer da maneira que deveria acontecer.

Palavras-chaves: Intervenção Administrativa. Função Social da Propriedade. Interesse Social. Supremacia do Interesse Público.

ABSTRACT

The present work aims to study the impact of administrative interventions on private property, in principle making an analysis of the social function of property and the right of property as guidelines to achieve the social purpose that property has to have, as established the Federal Constitution. Thus, to show the limitation that the State in the use of its power of empire imposes on the particular, through the analysis of the outline of the various modalities of existing administrative interventions, so that, through an appreciation of studies of the constitutional, infraconstitutional and knowledge of scholars on the subject, so that through this study one can arrive at the real impact that administrative interventions cause, whether in the restrictive or suppressive modality on private property, and verify whether they actually reach the effectiveness sought by the power public when instituting them. The research will be a review of the available literature, through doctrines and scientific articles on the subject,

1 Emanoel Messias Barbosa Silva. Acadêmico de Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio. E-mail: emanoel_me@hotmail.com

2 Francysco Pablo Feitosa Gonçalves. Professor do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio. E-mail: pablogoncalves@leaosampaio.edu.br

together with the national legal system, it will also be analyzed from the perspective of practical cases of public administration acts on the particular, when the restriction itself and imposes limitations on social interaction. Finally, present a conclusion of the study analyzing whether the public power cloaked in the supremacy of the public interest really achieves the interest of the community as a purpose and present solutions for when this does not happen in the way it should.

Keywords: Administrative Intervention. Social Function of Ownership. Social Interest. Supremacy of the Public Interest.

1 INTRODUÇÃO

Direito de propriedade trata-se do direito que vem assegurar ao indivíduo ou organizações o direito de controlar e o ingresso a recursos ou ativos de que são titulares. De maneira que o proprietário venha a ter sobre sua propriedade, o direito de uso e gozo, ressaltando por tanto que o direito de gozo consiste em fazer a propriedade frutificar e logo recolher todos os seus frutos.

Assim nos assegura a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde discorre que o direito à propriedade trata de direitos fundamentais, que foram instituídos com a consagração do Estado Democrático de Direito. (BRASIL,1988)

Consagrando a *Carta Magna* o direito à propriedade no artigo 5º, inciso XXII, que garante o direito de propriedade e, logo em seguida, no inciso XXIII, assegura que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL,1988).

No inciso XXIV, do artigo 5º acima mencionado, o texto de lei discorre sobre a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, porém, precisa atender o procedimento estabelecido em lei, além de justa e prévia indenização em dinheiro. Ainda assim, no mesmo inciso, há a possibilidade de exceção quanto ao tempo e a forma de pagamento da indenização, que será estudado posteriormente. (BRASIL,1988)

Por fim, no inciso XXV do mesmo dispositivo, há a previsão constitucional de requisição administrativa, em caso de iminente perigo público, mediante indenização posterior, caso haja dano.

Segundo Carvalho Filho (2009), pondera que o estado abarca uma conduta social que tem por objetivos a prestação de serviços fundamentais e a proteção da sociedade como um todo. Assim, para que o mesmo possa garantir a supremacia do interesse público sobre o privado, o Estado necessita “restringir” certos direitos fundamentais visando o interesse público, por isso a necessidade de intervenção do Estado na propriedade privada.

Sendo assim, uma vez que a função social cause dúvidas ao aplicador do direito quando o mesmo se depara com o direito público em confronto com o direito privado. Reverbera por tanto a necessidade de uma análise da Constituição, bem como da sua efetivação e concretização dos princípios fundamentais, principalmente, o da dignidade da pessoa humana e justiça social.

Nesse contexto, depara-se com a colisão entre direitos fundamentais e o dever do Estado de garantir, também, um princípio fundamental. Diante do exposto, a questão problema que fundamenta este trabalho é: Quais os impactos da intervenção administrativa e a função social da propriedade?

Nesse sentido o objetivo deste trabalho é analisar através de uma revisão na literatura a relação entre a intervenção administrativa e a função social da propriedade, a partir de seus requisitos e limitações.

Conceituar o direito de propriedade, tal como o princípio da função social da propriedade, demonstrar as espécies da intervenção administrativa e fazer uma correlação da mesma com o princípio da função social da propriedade. Evidenciar através de casos práticos e conceitos de diversos juristas a supremacia do interesse público para com o privado, onde aquele deve sempre prevalecer sobre este.

Seguir com uma análise da efetividade quando ocorrer um ato interventivo do poder público e por fim apresentando uma conclusão de todo o estudo, tentando expor uma solução para quando o ato estatal não atingir a função social perquirida pela norma constitucional.

Diante do exposto, faz-se necessária a apreciação quanto ao fato do homem, atualmente, situar-se no centro das relações jurídicas, tornando indispensável o papel do Estado em atuar diretamente na relação do bem-estar de toda a sociedade. Assim, esse Estado, que se nomeia Democrático de Direito, deve observar essa posição central humana nas relações sociais, sem esquecer de utilizar-se da prerrogativa indispensável ao homem e sua dignidade.

Para tanto o referido estudo apresenta grande relevância no âmbito social e jurídico, vindo contribuir e enriquecer os conhecimentos dos juristas, com enfoque no âmbito constitucional, inserido dentro de um atual contexto histórico, social e político, ao fazer análises de um direito fundamental, bem como sua relevância no setor jurídico e contribuir para os cidadãos.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho é uma revisão bibliográfica com o intuito de aprofundar na temática e obter subsídios para elucidar sobre o assunto e o tema abordado de algumas obras literárias, tais como livros, artigos, e-books, legislações, doutrinas e jurisprudências, que contenham dados verídicos para que possamos fazer um amparo da limitação administrativa no direito de propriedade. Todavia, “Na pesquisa bibliográfica, vamos buscar, nos autores e obras selecionados, os dados para a produção do conhecimento pretendido” (TOZONI-REIS, 2009, p. 25).

A pesquisa será quantitativa e descritiva. Assim, sendo uma pesquisa quantitativa – descritiva exploratória, uma investigação empírica, com o objetivo de conferir hipóteses, delineamento de um problema, análise de um fato, avaliação de programa e isolamento de variáveis principais (MARCONI E LAKATOS, 1996)

Vergara (2009) corrobora quanto aos fins, a realização da pesquisa qualitativa ao assegurar que a mesma se enquadra como exploratória. “É realizada em áreas na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa”. (VERGARA, 2009, p. 42)

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é caracterizada como descritiva, pois tem o intuito de descrever alguns conceitos do direito à propriedade, analisando sua função social quanto a aplicação da intervenção administrativa.

Dessa maneira, (GIL, 2008, p. 42) afirma que “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis”

Em complemento, (RUIZ, 2002, p.50) afirma que “ a pesquisa teórica tem por objetivo ampliar generalizações, definir leis mais amplas, estruturar sistemas e modelos teóricos [...]”. Por se enquadrar como uma realidade social completa de lacunas, além de promover uma extensa gama de confronto de ideias.

Assim, a pesquisa como já descrita acima, é uma revisão nas bibliografias que condiz com o conteúdo proposto, com bases em autores renomados que trazem contribuições importantes sobre o tema, que, após a devida orientação do orientador, foram escolhidas através de obras consagradas e que tenham o caráter de enriquecer o presente trabalho, também tem inclusão de artigos científicos e matérias jornalísticas que trazem complemento ao conteúdo, para que se chegue a uma conclusão sobre o tema apresentado.

3 DO DIREITO DE PROPRIEDADE

O direito de propriedade enquadra-se como direito subjetivo material, encontrado no artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal de 1988. Ainda assim, no mesmo artigo, inciso XXIII, a Carta Magna discorre uma nova concepção de direito de propriedade onde alerta “que a propriedade não se concebe senão como função social” (SILVA, 2012, p. 273).

Muito questiona-se acerca do conceito de propriedade, segundo Pereira:

A raiz histórica do nosso instituto da propriedade vai-se prender no Direito Romano, onde foi ela individual desde os primeiros monumentos. Dotada de caráter místico nos primeiros tempos. Mesclada de determinações políticas. Somente o cidadão romano podia ser seu objeto, uma vez que a dominação nacionalizava a terra conquistada. E a técnica da aquisição - *mancipatio* - um cerimonial tipicamente romano, restringia o fenômeno e limitava o domínio *ex iure quiritium*, mais tarde estendeu-se o *ius commercii* aos estrangeiros, ampliou-se a suscetibilidade da aquisição ao solo itálico, e depois além deste; e a par daquela modalidade aquisitiva hermética, surgiram novos usos e os jurisconsultos elaboravam novas técnicas: *traditio, in iure cessio*. (PEREIRA, 2004, p. 82 *grifos do original*).

Di Pietro (2009), discorre que a propriedade oferece ao particular o poder de usar, gozar, dispor de forma absoluta e perpétua, além de exercer sequela, ou seja, perseguir a propriedade nas mãos de quem estiver, entretanto, respeitando o sentido social que lhe é inerente.

Aqui cabe apontar o que se trata cada um desses direitos ao qual dispõe o proprietário, para que se tenha uma melhor compreensão quando uma única pessoa estiver revestida de todos esses atributos, ou seja, quando se tem a propriedade em sua totalidade, caso contrário será ela limitada, caso esse excepcional, uma vez que a propriedade se presume plena e exclusiva até prova em contrário, conforme estabelece o art. 1231, CC. (BRASIL,2002)

Assim segundo Venosa (2007), pode-se compreender cada um desses elementos da seguinte maneira:

Direito de usar (*ius utendi*) consiste na disposição do bem com relação ao proprietário, é o fato da coisa estar a serviço do titular, sem alterar-lhe a substância. Assim, o dono pode empregar a coisa como bem entender a seu favor ou a favor de terceiro, desde que o faça sem abuso de seu direito. Este poder de usar também inclui a possibilidade de o dono deixar de usar a coisa, mantendo-a inerte, para servi-lo quando lhe convier, não precisa necessariamente obter vantagem para usar a coisa. Direito de gozar (*ius fruendi*) consiste no poder do dono arrecadar benefícios e vantagens do bem que lhe pertence, é a percepção dos frutos provenientes do bem, sejam eles naturais ou civis, ou seja, é o seu aproveitamento econômico. Direito de dispor (*ius abutendi*) é o direito que o dono tem de alienar a coisa a qualquer título, transformá-la, alterá-la, gravá-la de ônus, consumi-la, e até mesmo destruí-la, desde que não a destrua gratuitamente, deve ser respeitado o bem-estar social. (VENOSA, 2007, p.153).

Contudo, Venosa (2013) pontua e legitima que é considerado o direito mais abrangente. Já que é um poder onde pode usar e gozar quem não seja o proprietário, porém, somente o proprietário é quem pode dispor da coisa, de forma que fica evidente o direito de propriedade.

Ainda sobre o direito de dispor, Pereira (1994) também o caracteriza como “a mais viva expressão dominial, pela maior largueza que espelha. Quem dispõe da coisa mais se revela dono do que aquele que a usa ou frui [...]” (PEREIRA, 1994, p. 74)

Sendo assim, Justen Filho (2009), nos aponta que por muito tempo, a propriedade foi vista como um direito natural, logo após passou a condição de direito fundamental e, atualmente, pode sofrer limitações do direito positivo, para que possa garantir a supremacia do interesse coletivo.

O autor ainda afirma que a propriedade deixou de lado o seu caráter de direito absoluto vinculando-se a função social, conforme disposto na Constituição Federal, art. 5º, inciso XXIII. Dessa maneira, o Estado pode intervir na propriedade privado quando a mesma não estiver cumprindo a função social, garantindo, então, o disposto na Constituição.

4 DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Para melhor compreender a Função Social da Propriedade, segundo Silva (2012), discorre que a mesma não se deve confundir com a limitação da propriedade, onde essa está relacionada com as restrições ao exercício do uso da propriedade, enquanto aquela, é o direito em si, ou seja, o que a propriedade irá produzir de positivo no mundo fático. Assim, a função social é um princípio constitucional, com todos os efeitos inerentes destes princípios.

Esse princípio constitucional está previsto, no capítulo que dispõe sobre a ordem econômica brasileira, agindo lado a lado ao princípio da propriedade privada, dentre outros, sendo o mesmo norteador para assegurar a todos vivência digna, conforme ditames da justiça social, de acordo com o disposto no artigo 170, caput e incisos da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - Soberania nacional;
- II - Propriedade privada;
- III - Função social da propriedade;
- IV - Livre concorrência;
- V - Defesa do consumidor;

- VI - Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - Redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - Busca do pleno emprego;
- IX - Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL,1988)

Carvalho Filho (2017), consagra que, quando a Constituição Federal trouxe a função social da propriedade como um dos princípios que servirá de base para a ordem econômica nacional, a carta magna tornou-a maior que aquele.

Ainda para Carvalho Filho, (2017, p.431) “ a função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos. ”

Para Di Pietro (2017), começou a se falar de função social da propriedade quando o poder de polícia sofreu uma alteração em seus fundamentos, de forma que, originalmente, o particular só tinha a obrigação de não fazer, contudo, com essa modificação em que amplia tal poder, agora se impõe a obrigação de fazer que em consequência tem o dever de utilizar o bem.

Di Pietro (2008,2017), discorre que as limitações são de caráter geral e abstrato, medidas essas previstas em lei e baseadas no poder geral de polícia, impondo aos donos de propriedades obrigações positivas e negativas, afim de condicionar o uso e gozo da propriedade ao bem-estar coletivo.

Assim, entende a autora que a propriedade é um “direito individual”, objeto do direito civil, onde o proprietário tem o uso da mesma de diversas formas. Além disso, “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (art.1228, CC).

Entretanto, Di Pietro (2017) observa que este uso não pode conflitar com o direito de outra pessoa e que o poder público detém de uma forma maior de poder, podendo regulamentar o direito individual através do poder de polícia, isto ocorre quando a função social não é atingida.

Sendo assim, a função social da propriedade, por meio da qual se atinge um equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual, é meio efetivo de evitar conflitos, como preconiza Harada (2009), trazendo a ideia de que o uso antissocial do domínio é algo que é impensável nos dias presente, já que, grande parte da população vive em constante convívio social onde todos precisam ter uma boa convivência coletiva.

Diante desse “uso antissocial”, Pereira (2008), reverbera que a propriedade é elemento essencial para determinar a estrutura econômica e social dos Estados e, seu exercício com base na função social deve ser feito tanto em proveito do titular, quanto em benefício da coletividade. Assegurando assim, o Estado precisa adaptar medidas eficazes de defesa ao proprietário, em comum acordo o uso de instrumentos legais e eficientes para garantir a proficuidade e produtividade da propriedade.

Importante ressaltar que, segundo Di Pietro (2008) e Silva (2012), a inspiração do princípio da função social se deu das Encíclicas *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII, de 1961, e *Centesimus Cennus*, de 1991, do Papa João Paulo II, ao propor relação entre a propriedade e a função de servir como instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade.

5 SOBRE A ATUAÇÃO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E NA PROPRIEDADE PRIVADA

No Estado Contemporâneo, observa-se a preocupação em prestar serviços fundamentais e proteger a sociedade como um todo, implicando, conseqüentemente, a interferência nas relações privadas.

É muito comum se pensar o Estado em oposição à iniciativa privada, em oposição ao indivíduo, a oposição entre público e privado etc., mas, na realidade, a relação entre o Estado e o indivíduo, seus direitos fundamentais e o mercado, parece ter uma natureza diferente. Durkheim observa que “o Estado é um órgão especial encarregado de elaborar certas representações que valem para a coletividade” (DURKHEIM, 2002, p. 71), o que remete à ideia de que o Estado fornece a integração lógica da sociedade. Todos possuem um conjunto de percepções lógicas em comum (o mesmo calendário, sistema métrico, sistemas de numeração etc.) que, em última análise, são fornecidas pelo Estado, e que são usadas para compreender e agir na realidade. O Estado também fornece, em alguma medida, a integração moral da sociedade, já que as noções de certo e errado, bom e ruim são, em última análise, permeadas pelas normas estatais.

O Estado só pode existir, por outro lado, nas ações e pelas ações dos indivíduos. Não por acaso Bourdieu diz que o Estado pode ser compreendido como uma ficção coletiva, um produto da crença:

O Estado é essa ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe. Essa realidade ilusória, mas coletivamente validada pelo consenso, é o lugar para o qual somos remetidos quando regredimos a partir de certo número de fenômenos — diplomas escolares, títulos profissionais ou calendário. De regressão em regressão, chegamos a um lugar que é fundador de tudo isso. Essa realidade misteriosa existe por seus efeitos e pela crença coletiva em sua existência, que é o princípio desses efeitos. É alguma coisa que não se pode tocar com o dedo, ou tratar como o faz um agente vindo da tradição marxista que diz: “O Estado faz isso”, “o Estado faz aquilo”. Eu poderia citar-lhes quilômetros de textos com a palavra “Estado” como sujeito de ações, de proposições. É uma ficção absolutamente perigosa, que nos impede de pensar o Estado. Portanto, como preâmbulo gostaria de dizer: cuidado, todas as frases que têm como sujeito o Estado são frases teológicas — o que não quer dizer que sejam falsas, na medida em que o Estado é uma entidade teológica, isto é, uma entidade que existe pela crença (BOURDIEU, 2014).

Não é objetivo desse trabalho fazer uma teorização sobre o Estado em si, mas avaliar como o Estado se relaciona com os indivíduos, sobretudo no que se refere à limitação de seus direitos fundamentais, com ênfase no direito de propriedade. Para isso, é importante vislumbrar, ainda que brevemente, a própria relação do Estado com os indivíduos, e nesse particular, é importante compreender como o Estado é uma entidade que existe pela crença, mas que, ao mesmo tempo, contribui para a construção das crenças individuais.

O mesmo pode ser dito quanto à atuação do Estado em relação aos direitos fundamentais. Ao mesmo tempo em que reconhece os direitos fundamentais nas cartas constitucionais, o Estado se autolimita, mas reserva para si a prerrogativa de restringir, suprimir e condicionar o exercício de direitos com fundamento na supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Um fenômeno parecido acontece na relação entre Estado e mercado. Embora existam discursos de oposição entre Estado e mercado (domínio econômico) sempre é válido lembrar que o próprio surgimento do Estado moderno está relacionado à necessidade de estabilidade para a economia. Como observa Dallari, o cenário no fim da idade média, com a multiplicidade de ordenações provenientes da igreja, dos muitos feudos e das várias corporações de ofício gerava uma permanente instabilidade política, social e, claro, econômica, também “gerando uma intensa necessidade de ordem e de autoridade, que seria o germe de criação do Estado Moderno” (DALLARI, 2011, p. 77).

Na modernidade a relação entre Estado e domínio econômico é, portanto, uma relação de simbiose. O Estado fornece certas estruturas de estabilidade e ordem: estabelece as regras, institui a moeda, pune o comportamento abusivo etc., fornece, em suma, o ambiente propício para o mercado que, por sua vez, custeia a própria existência do Estado, sobretudo através da tributação.

Imaginar que existe uma oposição entre Estado e mercado (e defender que o Estado deve ter tal ou qual papel em relação ao mercado) é, portanto, uma questão ideológica. Segundo Galbraith:

O modelo liberal varia de país para país. Um modelo liberal nos Estados Unidos é diferente de um modelo liberal no Brasil ou em qualquer outro país. Em alguns países, esse modelo ainda reserva um forte papel para o Estado. Ele é o responsável pelos superávits quando a economia vai bem e pelos déficits de empregos nas épocas ruins, sempre com o objetivo de estabilizar os efeitos macroeconômicos. Em outros países, o modelo liberal nada mais é do que diminuir o papel do Estado na economia. Deixar o máximo de decisões possível ao mercado. Eu pessoalmente não concordo com nenhum desses modelos. Sempre acreditei que a questão é muito mais prática. O modelo não deve ser guiado por teorias e sim por pragmatismo. Há problemas que realmente devem ser deixados ao mercado. O Estado não deve se preocupar com a produção de automóveis ou com o plantio de comida, entre muitas outras coisas. Mas, por outro lado, há um importante papel para o Estado: dar suporte para as pessoas que não têm outra fonte de renda, ou ainda, olhar com cuidado as decisões econômicas tomadas pelas empresas privadas. A minha resposta é: não há modelo social e não há um modelo em que todas as empresas são absolutamente livres; há uma acomodação para cada situação particular. Quando alguns falam em socialismo e outros em capitalismo, acho que deveríamos dar mais espaço para o que eu chamo de pragmatismo. (GALBRAITH, 2000).

No Direito Constitucional e no Direito Administrativo a visão dominante é a de que o Estado, nos termos da Constituição de 1988, pode atuar no domínio econômico de duas formas: diretamente ou indiretamente.

Grosso modo, o Estado brasileiro seria constitucionalmente capitalista, intervindo no domínio econômico, direta ou indiretamente, mas sem poder planificá-la (socialismo), ou seja, sem poder adotar um sistema econômico no qual a produção seja previa e racionalmente planejada por especialistas estatais.

Na intervenção direta o Estado desempenha papel de agente econômico: explorando a atividade econômica através de empresas estatais, prestando serviço público, etc. Na intervenção indireta, o Estado assume o papel de agente regulador, por meio de políticas públicas (por exemplo, de indução, fiscalização e planejamento).

Sobre essas relações entre o Estado e o indivíduo ou sobre o Estado e o mercado, é possível dizer, com Nelson Saldanha, que “o Estado contemporâneo passa a representar todas as pretensões de organizar a vida sociocultural de modo integral e em caráter jurídico” (SALDANHA, 1986, p. 55). A partir daí, podemos compreender como o Estado pode restringir direitos fundamentais — que em grande parte são fundamentais porque ele os reconhece como sendo fundamentais.

Segundo Carvalho Filho (2017), o Estado necessita “restringir” diversos direitos fundamentais afim de garantir a supremacia do interesse público sobre o privado, por esse motivo existe a intervenção estatal na propriedade privada.

O autor também afirma que intervenção na propriedade é toda atividade estatal que tenha embasamento em lei e vem regulamentando a propriedade para que a mesma atenda a sua função social. Quando o estado afeta uma propriedade sem ser nos moldes legais, o ente estatal está cometendo uma ilegalidade, passível de nulidade (CARVALHO FILHO, 2017).

Assim, entende-se que quando o Estado controla o convívio social através da supremacia do interesse público sobre o privado, pois, quando conflita ambos interesses, o público deve prevalecer e o particular deve sujeição ao mesmo, sendo esse poder o chamando poder de império “*ius imperii*” (CARVALHO FILHO,2017)

Para Meirelles (2009, 2016) a intervenção na propriedade é ato do Poder Público, afim de garantir o interesse coletivo, retirando a propriedade de um particular, restringindo seu direito, conseqüentemente, e atingindo o objetivo de interesse público.

Assim, a intervenção na propriedade particular pode ter fundamento na necessidade ou utilidade pública, ou no interesse social, sendo que para tal intervenção deve-se se fundar em lei, podendo ocorrer pela União como pelos Estados-membros e municípios.

Há duas modalidades de intervenção do Estado, Justen Filho (2009): modalidade de intervenção restritiva e supressiva. A primeira, não retira do proprietário o seu direito inerente à propriedade, mas limita ao restringir as obrigações de fazer, não fazer ou deixar de fazer conforme a intervenção. Além disso, o proprietário pode conservar a propriedade, devendo adequar-se apenas a intervenção imposta.

A segunda, o direito à propriedade extingue-se por completo, para que o Estado possa valer-se de sua Supremacia, restando ao proprietário a busca da indenização a ele devida. Importante ressaltar que, caso o proprietário se negue a tal ato, pode o Estado impor sanções pelo descumprimento da função social da propriedade (CARVALHO FILHO, 2009).

Para Carvalho Filho (2017), são modalidades de intervenção administrativa restritiva: a servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitação administrativa e tombamento.

Já a intervenção na modalidade supressiva: é aquela que o estado usando a supremacia do interesse público e o poder de império, retira do particular o seu domínio coercitivamente, e transfere para si nos moldes legais, está é a desapropriação. (CARVALHO FILHO,2017)

O que tem que levar em consideração é se o estado com as diversas modalidades de intervenção administrativa, embutido na supremacia do interesse público, seja sobre a necessidade ou utilidade pública ou interesse social, vai realmente atender o interesse da coletividade. Fato é, que tem diversas formas de intervenções na propriedade privada, onde o poder público retira do particular sua propriedade ou restringe seu uso e por fim não utiliza o bem ou preserva como foi determinando no ato legal que o instituiu ou como determina a lei, causando danos ao proprietário.

Assim, mesmo o ato não ocorrendo para seu devido fim, e não ocorrendo uma ilegalidade sobre o mesmo, o particular só tem direito de reclamar indenização sobre o dano causado, pois, quando em conflito o interesse público com o privado, sempre será maior este com aquele, e em regra, a administração sempre vai agir em prol do coletivo, contudo, a análise do ato do poder público deve ser de caso a caso e ver se a propriedade com este ato realmente vai desenvolver-se para atender a função social que a mesma deve ter.

Existem modalidades de intervenções administrativas que não recaí sobre a propriedade privada, e sim sobre um bem móvel, entretanto, segue análise de todas as formas e de maneira mais profunda as que correlaciona com o princípio da função social da propriedade.

5.1 INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA: MODALIDADES RESTRITIVAS

5.1.1 Limitação Administrativa

Meirelles (2009), define limitação administrativa como uma expressão da soberania do Estado sobre pessoas e coisas do território, afim de condicionar determinadas atividades privadas e adequarem ao bem-estar coletivo.

A limitação administrativa para Di Pietro (2017), é quando o Estado força a ocorrência de obrigações de caráter geral a proprietários que não possa determinar, em função de um benefício da coletividade, afetando o caráter absoluto da propriedade, restringindo o direito do proprietário de usar, gozar e dispor da coisa.

Justen Filho ressalta que:

Limitação administrativa à propriedade consiste numa alteração do regime jurídico privatístico da propriedade, produzida por ato administrativo unilateral de cunho geral, impondo restrição das faculdades de usar e fruir de bem imóvel, aplicável a todos os bens de uma mesma espécie, que usualmente não gera direito de indenização ao particular. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 514)

Matheus Carvalho (2017), conceitua a limitação administrativa como sendo uma restrição de caráter geral em que não atinge um bem específico e sim todos os proprietários que estiverem descrito na norma, assim este instituto jurídico usado pelo Estado advém do uso do poder de polícia, ocasionando limitações ao uso do bem privado, em face do interesse público, para que a propriedade atenda a sua função social.

O particular na limitação administrativa é forçado através de uma norma de abrangência geral, a limitar o uso do seu bem, devido ao interesse comum da coletividade, de forma que o caráter absoluto do uso da propriedade é atingido. Por ter esse caráter geral, em regra não gera para o particular direito à indenização e possui caráter *ex nunc*.

5.1.2 Servidão Administrativa

Carvalho Filho (2017), define a servidão administrativa como sendo o direito real público que permite o uso de uma propriedade privada para obras e serviços de interesse coletivo por parte do poder público. Sendo um direito real público porque o estado o usa em seu favor para atender os interesses da coletividade.

Para o autor, existe duas formas para instituir a servidão administrativa, primeiro, quando o proprietário de um imóvel entra em acordo com o poder público, esse acordo é formal sendo celebrado por escritura pública (CARVALHO FILHO, 2017). Para que isto venha ocorrer tem que ter um decreto por parte do ente público que declare a necessidade pública para aplicar o instituto da servidão, assim, consegue que o poder público use a propriedade, entretanto deve observar o decreto que declara a necessidade pública, pois, o uso é com base nos fins determinado pela norma legal.

A segunda forma, é determinada por sentença judicial, ocorre quando as partes não chegam a um acordo, essa forma inicia-se com uma ação por parte do poder público para requerer ao judiciário o uso da propriedade conforme estabelece o decreto que declara à servidão administrativa.

Oliveira (2017), traz que há uma divergência quanto a forma de servidão administrativa, pois, tem doutrinadores que entendem que tem apenas duas formas, enquanto outros afirmam existir uma terceira forma que é quando decorre de lei.

Ainda, conforme o autor, a servidão tem caráter perpétuo, pois, quando firmado o acordo entre as partes não tem prazo de duração do mesmo, já que o que está em jogo é a satisfação do interesse público.

Isso não significa dizer que a servidão de fato existirá daquela forma para sempre, num caso concreto o poder público pode não mais ter interesse na sua existência, ou o próprio interesse público pode tornar interessante o desfazimento da servidão, mas ela é instituída sem um prazo de duração, daí o seu caráter perpétuo.

5.1.3 Requisição Administrativa

Matheus Carvalho (2017), define a requisição administrativa como sendo a intervenção restritiva sobre o bem privado pelo ente estatal, quando no eminente perigo. Assim, enquanto o mesmo pendura o sinistro, o ente estatal pode usar o bem, indenizando o particular no caso de dano.

Encontra-se tipificado no art. 5º, XXV da Constituição Federal, “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano” (BRASIL,1988)

Segundo Matheus Carvalho (2017), para que ocorra a requisição administrativa, não é necessário da autorização do particular ou de decisão judicial. Tendo em vista que o poder público detém do poder de polícia e reger-se sempre colocando o interesse público sobre o privado.

5.1.4 Ocupação Temporária

Di Pietro (2017, p. 164), define a ocupação temporária como “limitação do Estado a propriedade privada que se caracteriza pela utilização transitória, gratuita ou remunerada do imóvel de propriedade particular, para fins de interesse público”

Oliveira (2017), afirma que a ocupação temporária tem um prazo determinado em regra para ocorrer, quando o mesmo termina, também termina a ocupação temporária, quando não tem prazo que estipula o tempo que durará a intervenção administrativa, entende-se que é enquanto durar a execução da obra ou do serviço que justificou a mesma.

Para o autor, não tem legislação que estabelece como será a instituição da ocupação temporária, sendo que parte da doutrina diz que ela tem um caráter autoexecutável e parte diz que vai depender de como será a ocupação, se vinculada a desapropriação estará em observância com o decreto que a instituiu, se desvinculada da desapropriação é auto executória e dispensa o ato formal (OLIVEIRA, 2017).

5.1.5 Tombamento

Para Carvalho Filho (2017), o tombamento é a forma que o ente estatal tem para preservar o patrimônio cultural nacional, de forma que com a intervenção na propriedade privada, o poder público, está preservando a memória da história do país.

Assim, nos termos do autor, o proprietário não pode usar livremente o seu bem, de forma que esse está ligado a fatores de ordem histórica, artística, cultural, científica, turística e paisagística. Exercendo o uso com limitações pelo poder público, que assim o faz para guardar algo com imenso valor cultural.

Esta proteção está elencada na Carta Magna no seu art. 216, § 1º, “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (BRASIL,1988)

Matheus Carvalho (2017) descreve o tombamento como sendo uma forma do Estado intervir na propriedade para proteger o meio ambiente, que se dá quanto aos aspectos do patrimônio histórico, cultural, artístico e cultural.

Na forma que a intervenção vem a atingir o caráter absoluto da propriedade, pois traça limitações ao proprietário do bem tombado, para que venha a se seguir regras para preservação do bem, no intuito de que toda a coletividade venha usufruir da relevância histórica do bem.

O Decreto-lei nº25 de 30 de novembro de 1937, regulamenta o tombamento, conforme descreve o seu artigo 1º:

Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. § 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei. § 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana (BRASIL,1937).

Matheus Carvalho (2017) consagra que todos os entes federados podem praticar o ato de tombamento, devido a competência concorrente entre os mesmos e um mesmo bem pode sofrer mais de um tombamento de forma simultânea.

5.2 INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVAS: MODALIDADE SUPRESSIVA

5.2.1 Conceito

A intervenção administrativa na modalidade supressiva é a desapropriação em suas várias modalidades, esta acontece quando o Poder Público no uso da supremacia do interesse público retira do particular a sua propriedade em face da necessidade ou utilidade pública e interesse social, assim, anexando ao patrimônio público.

Matheus Carvalho (2017), consagra que esta espécie de intervenção ocorre quando o Estado retira de terceiro sua propriedade, suprimindo a mesma. Podendo ser indenizado ou em situações específicas não ocorrer tal indenização, assim, esse bem que é retirado do terceiro passa a fazer parte do patrimônio público.

Para Oliveira (2017), o conceito de desapropriação é o seguinte:

Desapropriação é a intervenção do Estado na propriedade alheia, transferindo-a, compulsoriamente e de maneira originária, para o seu patrimônio, com fundamento no interesse público e após o devido processo legal, normalmente mediante indenização. (OLIVEIRA, 2017, p. 754)

Já Di Pietro (2017), ressalta que para ocorrer a desapropriação o poder público deve declarar a utilidade ou necessidade ou interesse social, mediante o pagamento de indenização em um valor que seja justo ao particular que vai ter sua propriedade retirada para o Estado.

A mesma encontra respaldo jurídico no artigo 5º, XXIV da Constituição federal, “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988).

Essas Exceções a que se refere o artigo acima, são as dos artigos 182, §4º, II, da Constituição Federal, que é relacionada as indenizações pagas mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal e artigo 184 do mesmo dispositivo, que fala quando for pago com títulos da dívida agrária referida indenizações. (BRASIL, 1988)

Pereira (2008) ainda traz como fundamento que:

Ainda, os fundamentos da desapropriação se dividem em político-jurídico e normativo constitucional e infraconstitucional. Fundamento político-jurídico consiste na supremacia do interesse público sobre o interesse privado e os respectivos princípios que o sustenta e na soberania do Estado. Já o fundamento normativo infraconstitucional constitui nas diversas leis e decretos-leis que regulamentam a matéria, sendo alguns dos mais importantes: Decreto-lei 3365/41, que é a lei básica da desapropriação, dispõe sobre desapropriação por necessidade e utilidade pública e a Lei 4132/62, que trata da desapropriação por interesse social, dentre outras [...] (PEREIRA,2008, p. 41)

De tal modo que, através desta referência de Pereira, entende-se que, nosso ordenamento pátrio consagra em diversos dispositivos como deve ocorrer a desapropriação, no qual a mesma, embasada pelo interesse público sobre o privado e que através dos pressupostos necessários para que tal ato ocorra, vem regular a convivência social e limitar o interesse privado para que a paz social seja alcançada.

5.2.2. Conceito de Desapropriação

Matheus Carvalho (2017), afirma que a desapropriação é uma forma de aquisição originária de propriedade, ou seja, o estado adquire a mesma, livre de encargos e ônus de natureza real que possa ter, pois, a forma que vai ingressar no bem, não decorre de negócio anterior. Assim, qualquer direito real se desincumbe do bem, onde será questionado apenas a parcela da indenização que será paga.

Continua o renomado autor que tamanho é essa questão de forma originária de aquisição, que mesmo que o Estado indenize terceiro que não seja proprietário do bem, não irá ocorrer nulidade do negócio jurídico, pois, aqui prevalece a supremacia do interesse público.

Para Meirelles (2017), a desapropriação é um procedimento administrativo, que se divide em duas fases, uma que é para declarar a necessidade ou utilidade pública ou interesse social, e posteriormente a fase de execução, quando se paga o particular através da indenização e expropria o bem.

Di Pietro (2017), traz a desapropriação como um procedimento administrativo em que está tipificado em lei, onde o particular que vai ter o seu bem expropriado pelo poder público, terá garantido o contraditório e ampla defesa e se caso pela via administrativa não se consiga chegar ao entendimento entre as partes, daí, a lei autoriza que seja usada a via judicial para resolver o conflito.

Assim, conclui-se que a natureza jurídica da desapropriação é de forma originária de propriedade que independe da vontade do particular, pois, se age em nome da supremacia do

interesse público, se desvinculando a propriedade de qualquer ônus real que possa ter, cabendo ao particular reivindicar apenas o valor ofertado pelo Estado.

5.2.3 Competência

Conforme, Matheus Carvalho (2017), existem três situações referentes à competência. São elas, a competência legislativa, declaratória e para executar.

A competência legislativa é exclusiva da União, a mesma é responsável privativamente pela produção de normas que rege a matéria, tipificada na nossa constituição, no art. 22, II, “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] II – desapropriação” (BRASIL,1988).

A competência declaratória, segundo Matheus Carvalho (2017), é concorrente dos entes da federação, é a competência para declarar a utilidade ou necessidade pública e o interesse social, o que tem que se analisar aqui é que só a detém os entes políticos e não os membros da administração indireta.

Ainda segundo o ilustre autor, a competência para executar de início é atribuída ao ente federativo que declarou o interesse público ou social, contudo, tal competência pode ser delegada a membros da administração indireta, explica o autor:

[...] se admite a delegação da competência executória para entes da Administração Indireta, para concessionárias de serviços públicos, para consórcios públicos, firmados nos moldes da lei 11.107/05 e, até mesmo para o contratado pelo Poder Público para fins de execução de obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada. Estas entidades não têm competência para decretar o interesse no bem, mas poderão promover a desapropriação, mediante o pagamento do valor indenizatório e imissão na propriedade. (MATHEUS CARVALHO, 2017, p. 1016)

5.2.4 Pressupostos da Desapropriação

O art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, prever que para ocorrer a desapropriação tem que ser por necessidade ou utilidade pública e interesse social. Assim, as desapropriações por necessidade ou utilidade estão previstas no decreto-lei 3.365/1941 e a de interesse social consagrada pela lei 4.132/1962.

Di Pietro (2017), entende que existe necessidade pública quando o poder público está diante de um problema que não pode ser adiado ou retardado mais, de forma que para a solução do mesmo, o poder público deve incorporar o bem ao seu acervo patrimonial.

Matheus Carvalho (2017), entende que a utilidade pública vai ocorrer quando o Estado precise usar o bem de forma direta, seja para a realização de uma obra ou para a prestação de um serviço.

Nos termos do artigo 5º do decreto-lei 3.365/1941, vem a definição do que seja utilidade pública:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais (BRASIL,1941)

Já quando for para interesse social, a desapropriação segundo Matheus Carvalho (2017), vai ocorrer quando se tem a intenção de se garantir a função social da propriedade, entende-se que quando aplicada nesta forma a sua real intenção é diminuir as desigualdades sociais e determinar que o bem desapropriado seja destinado a área social.

O artigo 2º da lei 4.132/62 define interesse social como:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

- I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;
- III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola:

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (BRASIL,1962)

A questão é que muitas vezes o poder público usando da supremacia do interesse público, desapropria um bem em nome da coletividade, só que tal ato pode não atender tais interesses coletivos ou pode ser destinado para outros fins do firmado no decreto de desapropriação. Assim, usando os pressupostos para declaração desta modalidade interventiva, em que o terceiro não pode questionar a real efetividade do ato para a comunidade em geral, na ação de desapropriação, o poder expropriante muitas vezes não cumpre o que determina a norma, não atingindo a eficiência que o bem deve ter para a coletividade e a função social da propriedade.

Matheus carvalho (2017) retrata que o poder público pode desapropriar o bem para uma causa pública e aplicar em outra, as chamadas “tredestinação lícita”, que é quando se mantém a busca pelo interesse público, podendo ser alterada a sua destinação, sendo um fenômeno autorizado por lei. (MATHEUS CARVALHO,2017). O problema é quando ocorre o contrário, o poder público não destinar a causa pública o bem expropriado, muitas vezes visando a vontade do governante ou de outras formas pessoais de interesses, não atingindo o fim coletivo que deveria ocorrer e trazendo mais transtornos a sociedade.

Quando particular que tem seu bem desapropriado, nestes casos, não tem muito o que questionar, até porque na ação de desapropriação, ele só poderá discordar do valor pago por parte do poder público, podendo discutir outras demandas em ação autônoma fora do processo de desapropriação (MEIRELLES,2016). Entretanto, a constituição federal garante que o bem atinja a sua função social no seu art.5º, XXIII, e que essa forma de intervenção no bem privado não seja aplicada para causas pessoais ou interesses diversos da causa pública, sendo assim, deve administração pública ter em mente que o fim social e a dignidade da pessoa humana é o objetivo a ser atingido, como preconiza os princípios fundamentais do art. 1º ao 4º da Carta Magna (BRASIL,1988).

Sempre que o Estado no uso de seu poder de império, desapropriar um bem, ele deve ter em mente o bem da coletividade, mesmo que algumas pessoas sejam prejudicadas por este

ato estatal, contudo, deve o poder público diminuir esse impacto negativo para com as pessoas atingidas e antes de tudo verificar se aquele evento vai mesmo trazer benefícios para toda a população e afastar de suas ações interesses pessoais e obscuros que possa ocorrer.

Como exemplo, o G1 Tocantins (2017), publicou uma matéria sobre um ato de desapropriação, no qual moradores da cidade de Araguaína no Tocantins estão descontentes com o ato do poder público que vai desapropriar suas terras para ampliação do aeroporto da cidade, não proporcionando a população atingida as reais informações sobre a desapropriação, causando transtornos e dúvidas a comunidade como um todo. “Ao todo, 100 lotes devem ser desapropriados para a realização de obras de ampliação do Aeroporto de Araguaína, norte do Tocantins. Os moradores reclamam que ainda não foram notificados ou informados de como a desapropriação será conduzida.” (GLOBO, 2017)

O que se percebe que em alguns casos o poder público não tem o cuidado de estudar se realmente aquela obra vai ser benéfica a toda a população, não se sabendo se é devido a causas pessoais ou apenas falta de atenção quanto para a população por parte das autoridades envolvidas. Mesmo existindo diversos aparelhos que possa fiscalizar tal atuação pelo ente expropriante, ainda se consegue de certa forma, burlar tais mecanismos e obter que interesses não coletivos existam nas intervenções estatais, infligindo dano ao patrimônio privado e indo contrário do que a norma constitucional prever para atingir a função social da propriedade.

A falta de informações, traz incertezas e gera mais conflitos perante a sociedade, é muito comum não ser repassado para toda a população a real efetividade da desapropriação, como exemplo, o G1 vale do paraíba e região (2013), publicou uma matéria jornalística em que iria ocorrer uma obra de prolongamento de uma rodovia, demonstrando a necessidade pública por parte do ente estatal, a grande questão foi a informação passada para realizar a obra, pois de início seria em um local, só que posteriormente a concessionária que executava a obra estava desapropriado além do que foram informados a todos da comunidade, gerando um sentimento de revolta entre a população. (GLOBO, 2013)

Entretanto, a administração pública por meio do decreto desapropriatório, embasada nos pressupostos de necessidade ou utilidade e interesse social, agindo pelo poder de império concedida a mesma, em teoria deve sempre agir em prol da coletividade, visando a dignidade da pessoa humana e a paz social como fim a se atingir. Então, mesmo que o ato expropriatório não seja de acordo com todos os envolvidos, o mesmo não é para um grupo ou categoria e sim para toda a sociedade de modo geral. Quando em conflito os interesses públicos e privados, aqueles sempre iram prevalece.

Outro pressuposto para a desapropriação e que também gera bastante problema na hora da execução do ato estatal e com o dono do bem expropriado é em relação as indenizações a serem pagas pelo poder público.

5.2.5 Indenizações

Conforme estabelece a Carta Magna o pagamento indenizatório deve ser feito mediante “pagamento em dinheiro de indenização prévia, justa e satisfatória”, conforme estabelece o artigo 5º, XXIV. (BRASIL,1988), sendo a indenização outro pressuposto necessário ao ato público.

Pereira (2008), em sua obra, ressalta que além da forma de pagamento acima, que é a regra, também pode ocorrer pagamentos em títulos da dívida pública, quando ocorrer “ [...] inobservância da função social da propriedade urbana ou rural ou até mesmo não haver indenização, quando houver plantio ilícito de plantas psicotrópicas. ” (PEREIRA, 2008, p. 48)

Di Pietro (2017), ressalta que, o pagamento feito pelo poder público ao particular é uma forma de exigência para trazer um equilíbrio entre o interesse público e o privado, já que o proprietário vai sofrer a perda da sua propriedade e o valor pago a título de indenização será uma forma de compensação.

A indenização quando pautada em pagamento de dívida pública pode ser na desapropriação especial urbana, prevista no artigo 182, §4º, III, da Constituição Federal, onde tem sua emissão previamente autorizada pelo senado, com prazo de resgate de 10 (dez) anos, e na desapropriação rural, conforme estabelece o artigo 184 da carta maior brasileira, onde se faz o resgate de títulos da dívida agrária, resgatáveis em 20 (vinte) anos. (BRASIL, 1988)

Oliveira (2017) ainda relembra que existe a chamada expropriação confiscatória, prevista no artigo 243, do dispositivo acima mencionado, ocorrendo quando o estado confisca do particular o bem que está ofendendo a função social da propriedade, com cultivo de culturas ilegais de plantas psicotrópicas e quando tem trabalho escravo na propriedade, assim, nestes casos, não há qualquer indenização ao proprietário do bem expropriado. (BRASIL, 1988)

Ocorre que muitas vezes, essas indenizações não chegam ao valor esperado pelos envolvidos, principalmente a parte do bem desapropriado, como se percebe, por esta matéria do G1 Brasil (2010), onde os moradores não se conformam com os valores venal que o Estado diz valer seus imóveis, nas obras da transposição do Rio São Francisco, no interior do Nordeste onde a mesma se desenvolve “Os moradores dizem que os valores das indenizações

não correspondem à realidade. Os valores que variam de R\$ 5 mil a R\$ 12 mil, dinheiro que até agora eles não sabem quando vão receber.” (GLOBO, 2010)

Madeiro (2017), jornalista do jornal UOL, critica as indenizações pagas pelo poder público as famílias envolvidas na desapropriação em torno do Rio São Francisco, em matéria pelo interior de Pernambuco e Paraíba o mesmo relata “Apesar de sempre se colocarem como favoráveis à obra, eles criticam a forma como as desapropriações ocorreram, muitas vezes indenizando agricultores com valores bem abaixo do que valeriam suas posses.” (MADEIRO, 2017)

Contudo, um dos pontos levantado no presente estudo, é a supremacia do interesse público sobre o privado, deixando de lado os interesses particulares de certos grupos ligados a execução ou orçamento das obras públicas, que em teoria não devem existir, sempre a administração irá realizar tais atos em prol de toda a coletividade, cabendo o proprietário que teve o seu bem desapropriado reclamar no processo do ato expropriatório perante o judiciário se acha ou não justo o valor da indenização, diminuindo o dano causado pela perda do seu bem onde será apresentado sua defesa e meios que seja pertinentes no processo, trazendo o valor real que acredita que possa valer o bem. Assim, fica a cargo do juiz tal análise, que irá respeitar todo o devido processo legal e contraditório como determina o art. 5º, LV, da Carta Magna (BRASIL,1988).

5.2.6 Bens Públicos

Oliveira (2017), lembra que os bens públicos podem ser desapropriados, entretanto, para que isso ocorra deve ser observado uma hierarquia entre os entes estatais, quais seja; União, Estados e Municípios, onde o interesse da União, prevalece sobre o Estado, e este tem precedência para com os municípios. Assim os bens públicos Federais são inexpropriáveis e os municípios não podem desapropriar bens pertencentes aos estados.

Para que isso possa ocorrer, deve ser observado o que determina o decreto-lei 3365/1941 no seu art.2, §2º:

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios [...]; §2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa. (BRASIL,1941)

Assim, para que o Estado, quanto na formação de entes federados exproprie um bem de outro ente público, deve-se respeitar a hierarquia que se forma entre eles, no qual a o ente federal desapropria o de menor abrangência, porém, para que isso ocorra, deve-se observar a necessidade de uma lei específica para tal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, o que se percebe é que quando a administração pública no uso da supremacia do interesse público intervém em uma propriedade privada, ela não está cometendo uma irregularidade, já que tal ato é permitido pelo ordenamento pátrio, contudo, tal interesse do poder público deve sempre está pautado em atingir o interesse coletivo e a paz social como finalidade.

Assim, como forma de fazer o particular usar sua propriedade em bem de toda a coletividade, o Estado através do ordenamento jurídico, consagra deveres a este, para que essa propriedade atinja a sua função social e espera-se que o mesmo siga essas normas.

O direito à propriedade é positivado na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais do ordenamento pátrio, entretanto, o particular tem que entender que o uso da mesma não é ao seu bel prazer e que se tem limites. O proprietário pode usar, gozar e dispor de sua propriedade, porém, esse bem tem que respeitar a sua função social e quando no uso deste o particular ferir o direito da coletividade, o Estado pode e deve restringir o direito ou mesmo retirar, pois, o contrato social impõe que o uso do bem não seja só para os interesses pessoais e sim que sirva a todos da coletividade que pertence.

Deste modo, quando a administração pública regula o direito à propriedade, a mesma gera um impacto drástico no uso da propriedade privada, onde que o proprietário conforme dito acima, não pode usar no seu melhor entendimento, pois, a mesma tem que atender a sua função social e o poder público opera com a sua supremacia dos seus atos para delimitar quando a propriedade não atinge o fim constitucional proposto.

Portanto, leva-se sempre em consideração que o ato do poder público em tese será visando a paz social e uma melhoria para vida da população, assim, o interesse público sempre vai sobrepor o interesse privado, gozando a administração pública da soberania do seu interesse e do poder de império para restringir e limitar os atos dos particulares, tal como, o uso da propriedade privada.

O grande problema é quando a administração desvia do fim que deve atingir, seja em prol de interesses dos seus governantes ou atos que não enseja a efetividade que esperava no ato de intervenção.

Para resolver essa grande questão, se espera que todas as esferas de poder trabalhem juntas, o judiciário no controle de legalidade dos atos do poder público, fiscalizando e anulando os atos ilegais, tal como aqueles que não seja em prol do interesse coletivo, o legislativo no uso da sua capacidade de legislar, positive mais normas com o intuito tanto de fiscalizar como penalizar quem desvie do fim social, e o executivo aja conforme determina a constituição federal, com zelo pela máquina pública, com impessoalidade, efetividade e transparência em seus atos.

Só com a cooperação de todos, tanto pelos entes públicos como pela participação popular, através de audiências públicas ou divulgação dos atos públicos para que todos tenham conhecimento, será possível controlar os atos do poder público que não condiz com o bem geral de todos e assim, afastar interesses estranhos a causa pública.

Quem administra tem que saber que está no controle pela vontade da maioria e que a mesma é o fim a se atingir. Interesses pessoais devem ser reprimidos com veemência e varridos quando em conflito com os interesses públicos e que seus atos devem ser pautados pela lealdade, impessoalidade e transparência com o bem público, sempre revestido pela honestidade e zelo pelo que está se administrando.

Por fim, é dever do Estado regular as condutas sociais, impor normas e restringir atos estranhos ao interesse público, seja através de limitações ou supressões de bens ou impondo penalidades. O que se espera é que o ente público seja o representante do interesse coletivo e que a vontade do ente público seja sempre pautada por tais interesses, assim, o objetivo final será alcançado, quais sejam: a dignidade da pessoa humana, o bem-estar da coletividade e a paz social, desta forma, se chegará em uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo** - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EM ÁREA de desapropriação, morador reclama de prolongamento da SP-70. **G1 vale do paraíba e regiões**, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2013/11/em-area-de-desapropriacao-morador-reclama-de-prolongamento-da-sp-70.html>>. Acesso em: 23/09/2020

GALBRAITH, John Kenneth. **A solução de Galbraith Isto É Dinheiro**. 2000. Disponível em:<<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20000607/solucaogalbraith/24632>> . Acesso em 13/10/2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal - **Curso de Direito Administrativo** / Marçal Justen Filho. - 4. ed. rev. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2009.

MADEIRO, Carlos. "Tiraram o sonho dele": famílias reclamam de indenizações de transposição do Velho Chico. **UOL**, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/03/25/tiraram-o-sonho-dele-familias-reclamam-de-indenizacoes-de-transposicao-do-velho-chico.htm>> Acesso em: 23/09/2020

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MENEZES, Catarino de Souza. **A União Estável no Novo Código Civil e o Retrocesso Protetivo nos Direitos Sucessórios dos companheiros**. Mato Grosso do Sul, 2008.

MORADORES cobram informações sobre desapropriação em Araguaína. **G1 Tocantins**, 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2017/02/moradores-cobram-informacoes-sobre-desapropriacoes-em-araguaina.html>>. Acesso em: 23/09/2020.

MORADORES reclamam de indenizações e impedem obras no São Francisco. **G1 com informações do Globo Rural**, 2010. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/05/moradores-reclamam-de-indenizacao-e-impedem-obras-no-sao-francisco21052010.html>>. Acesso em: 24/09/2020

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. v. 4.

PEREIRA, Samuel Ricardo. **Direito de Propriedade e a Desapropriação**, nº depp. TCC, Curso de Direito, São Paulo: USF, 2008.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SALDANHA, Nelson. **O poder constituinte**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. (Coleção direito civil; v. 5) 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direitos reais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2009.