

**A DESAPROPRIAÇÃO E OS SEUS DILEMAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO
BRASILEIRO: INDENIZAÇÃO JUSTA E PRÉVIA x SUPREMACIA DO
INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO**

**THE EXPROPRIATION AND THEIR DILEMMAS IN BRAZILIAN DEMOCRATIC
STATE: FAIR AND PRIOR INDEMNITY VERSUS SUPREMACY OF PUBLIC
INTEREST OVER PRIVATE**

José Diego Martins de Oliveira e Silva¹

Juliana Gandra Boschoski²

RESUMO

A desapropriação é o procedimento administrativo realizado pelo Estado como forma de intervir na propriedade privada imobiliária dos particulares se comprovada a necessidade de se utilizar o bem para fins de interesse público no seu mais amplo sentido. A Constituição Federal de 1988 não hesitou de invocar o direito à propriedade e foi enfática ao determinar que o mesmo será observado em conjunto com a função social, identificando ainda os parâmetros gerais para a ocorrência da desapropriação comum e específicas (sancionatória e confiscatória), mas deixando a cargo da legislação infraconstitucional as peculiaridades do procedimento, que, muitas vezes, são interpretadas de modo equivocado pela Administração Pública ao tentar retirar do cidadão uma propriedade que será transferida ao patrimônio público. Necessária, portanto, uma identificação precisa dos dilemas que envolvem o procedimento administrativo e o encontro de soluções que possibilitem a continuidade desse instrumento em respeito aos ditames de um Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Propriedade; Desapropriação; Dilemas; Possíveis; Soluções.

¹ Mestrando em Direito Constitucional. Pós Graduado em Direito e Processo Tributários e Graduado em Direito, todos pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Professor das disciplinas de Direito Constitucional I, Direito Tributário I e Direito Processual Tributário da Faculdade Integrada da Grande Fortaleza - FGF. Instrutor e mediador de cursos de extensão na área tributária e Advogado com atuação predominante na área tributária.

² Graduanda em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Monitora da disciplina de Direito Tributário II do Programa de Monitoria Institucional da Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

ABSTRACT

The expropriation is the administrative procedure realized by State as a form of intervention in realty private property if stays proved the need of utility the property to public interests in your broad sense. The Federal Constitution of 1988 did not hesitate to invoke the right of property and was emphatic when determinate that the same will be observed together with the social function, identifying still the general parameters to the occurrence of ordinary expropriation and specific (punitive and confiscatory), but leaving to the infraconstitutional legislation the peculiarities of the procedure, that, several times, are interpreted in a mistaken way by the Public Administration when tries to take from the citizen a property that will be transferred to the public patrimony. Needed, then, a certain identification about the dilemmas that involves the administrative procedure and the discover of solutions that allow the continuity of this instrument with respect to the dictates of a Democratic State of Law.

keywords: Property; Expropriation; Dilemmas; Possible; Solutions.

INTRODUÇÃO

A propriedade é espécie de direito real que teve acepções diversas ao longo da experiência humana. No Brasil Democrático de 1988, foi esse direito exaltado como fundamental, mas não de modo absoluto, e sim relativizado, desde que atendida a função social, valor próprio do Estado Democrático, mas já previsto no constitucionalismo social.

A função social, uma vez desrespeitada, autoriza, se for comprovado pelo Estado o interesse público, a intervenção estatal de caráter perpétuo denominada desapropriação, procedimento previsto constitucionalmente e regulado por normas próprias do ordenamento jurídico que desencadeia dilemas próprios que serão destacados ao longo do texto.

Assim, busca-se neste artigo demonstrar que a desapropriação, por ser medida interventiva de caráter perpétuo na propriedade privada, encontra dificuldades para seu cumprimento de modo pleno e pacífico por estar revestida de resistência pelas partes que compõem esse procedimento.

Metodologicamente, a pesquisa utilizada foi bibliográfica, mediante explicações embasadas em trabalhos publicados sob a forma de livros, revistas, artigos e publicações especializadas, que abordam direta ou indiretamente o tema em análise. Em se tratando da tipologia, isto é, segundo a utilização dos resultados, este artigo é puro, visto ser realizado com a finalidade de aumentar o conhecimento do pesquisador para uma nova tomada de posição. A abordagem é qualitativa, procurando aprofundar e abranger as ações e relações humanas, observando os fenômenos sociais de maneira intensiva. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, buscando descrever fenômenos, descobrir a frequência com que o fato acontece, sua natureza e suas características, e exploratória, procurando aprimorar as ideias por meio de informações sobre o tema em foco.

De início, far-se-á uma análise do conceito de propriedade ao longo da história, interligando-a aos fatos relevantes que possibilitaram caracterizar esse direito em cada época do constitucionalismo para, ao final, entender a atual concepção do instituto na contemporaneidade. Posteriormente, será analisado o direito de propriedade nas Constituições brasileiras, desde a primeira de 1824 até a vigente de 1988. Em seguida, tratar-se-á da desapropriação como uma das medidas de intervenção do Estado na propriedade privada imobiliária dos particulares, encarada esta como um instrumento público para a garantia do interesse da coletividade, sendo analisada, ao fim, a postura do Poder Judiciário e as possíveis soluções que poderão ser aplicadas à desapropriação em respeito aos objetivos do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

1 O CONCEITO DE PROPRIEDADE PRIVADA AO LONGO DA EVOLUÇÃO DO ESTADO

A propriedade privada nem sempre foi tratada sob a concepção atual. Certo é que a partir do momento em que os homens primitivos foram desenvolvendo-se, a necessidade de fixar um local para a moradia foi aumentando e os abrigos provisórios, característica marcante dos nômades hebreus, foram aos poucos dando espaço aos novos lares.

À época, não se fazia a dissociação entre propriedade, família e religião, visto que toda organização social encontrava seu fundamento nas leis divinas, executadas por um soberano que representava a vontade de Deus, razão pela qual não havia o que se falar acerca de

interesses de propriedade, considerando ser este direito natural. Era naquele solo que se encontravam as raízes e jaziam os antepassados daquele povo, daí talvez ter surgido a expressão “terra prometida”, no sentido de que aquela população não ficaria sem lar, o Deus daquela região, por ter sido ali criado, prometera aos seus descendentes e sucessores aquela terra, estando, portanto, o conceito de propriedade ligado à coletividade e não ao ser individual, característica que só foi adquirida paulatinamente, segundo Washington de Barros Monteiro (2003, p.80).

Ainda na Antiguidade, não se pode deixar de mencionar a propriedade na Grécia Antiga, especialmente na *polis* Atenas, berço e modelo de civilização e de estrutura política para o mundo ocidental, aspecto este lembrado por GOYARD-FABRE (2003, p.14-15):

Por isso, todos concordam em reconhecer a Cidade-Estado grega (*polis*) como o berço da política (*politeia*). Mais precisamente, foi na Grécia que apareceram as Constituições (*Politeiai*) que, ao darem forma e estrutura à Cidade-Estado, distinguiam os helenos, orgulhosos de sua civilização, dos bárbaros, mergulhados na incultura.

Em Atenas, a propriedade estava atrelada ao conceito de família e religião. As famílias gregas cultuavam agradecimentos ao Deus-Lar, como esclareceu Lílian Pires (2007, p.20), considerando que a moradia representava o solo sagrado, o local que os antepassados tinham vivido e ali repousavam, fato que fortalecia a idéia de propriedade inalienável e imprescritível, já que tal direito era passado de geração para geração, não havia a necessidade de alienar terras para garantir a sobrevivência.

O conceito de propriedade em Atenas foi explicado como sendo: “ Núcleos residenciais de concentração para fazendeiros e proprietários de terras na típica cidade pequena desta época, os cultivadores viviam dentro das paredes da cidade e saíam para trabalhar nos campos todos os dias, retornando à noite [...]”. (HELD, 1996, p.13).

Conforme exposto, a propriedade para as populações gregas representava uma relevância ao ponto de impedir, inclusive, que fosse feita atividade comercial naquele solo em respeito aos familiares mortos, era, acima de tudo, um direito absoluto. Todavia, esse cenário foi mudando com as invasões e guerras ocorridas na Grécia Antiga, que resultaram no advento do império romano, época que a propriedade começa a perder o caráter meramente

religioso e passa a adquirir um viés mais econômico, principalmente em face da localização geográfica daquele povo (península itálica), região fértil que garantia a produção agrícola e foi responsável pelo crescimento do comércio daquele povoado.

Não obstante essa evolução do conceito, pode-se dizer que o direito à propriedade em Roma também era absoluto e perpétuo, salvo raras exceções. Novamente as invasões territoriais viriam a pôr em declínio mais um império, o romano, que teve como uma de suas principais consequências a concentração de terras no comando dos senhores feudais, fenômeno instaurado na Europa Ocidental e que ficaria conhecido por feudalismo.

É exatamente nesta transição de valores que o direito à propriedade perde a conotação marcante nos modelos sociais greco-romano. No feudalismo, as terras, em sua grande maioria adquiridas pelas invasões acompanhadas da imposição da força física, estavam sujeitas ao poder dos senhores feudais que tinham à disposição o serviço de sujeitos, vassallos, que trabalhavam nos feudos para produzir riquezas para o senhorio.

Posteriormente a esse sistema de organização social, o Absolutismo, que veio como forma de combater e melhorar o regime vigente - feudalismo, pioraria o conceito de propriedade como direito absoluto, visto que esta, em sua grande parte, pertencia aos monarcas, estes detentores do poder de modo centralizado, não mais pulverizado como se via no feudalismo em que cada senhor feudal era dono apenas de seu feudo, o qual seria transmitido às demais gerações.

No Absolutismo, a figura do indivíduo como titular da propriedade ficou ainda mais difícil de ser vista e percebida, em razão do concentrado poder nas mãos dos reis, que só estavam limitados, segundo suas convicções, às leis divinas, sendo este argumento utilizado para legitimar os atos arbitrários e absolutos dos reis cujo objetivo maior era impedir que a classe oprimida fosse contrária a essas idéias. Sobre a Idade Média e o poder dos monarcas, que muitos pensam, não ter sido totalmente ilimitado, ensina SALDANHA (1983, P.17):

A imagem hoje mais aceitável, ao que parece, é a de que na Idade Média o poder foi sempre limitado, controlado, repartido, refratado. E isto por vários motivos: a concepção teocêntrica das coisas, a ideia de que todo poder vinha de Deus e passava ao rei através do povo, a valorização do costume como expressão da vida da comunidade, a dispersão dos centros de produção e de consumo, a presença de graus e focos de poder nos vários feudos, nas cidades, nos parlamentos, no Império, no Papado, nos reinos.

Em razão deste excessivo poder do monarca, que se utilizava do argumento de ter seus atos fundamentados na Lei de Deus, um fenômeno de resistência a essas atitudes teve início na Europa com os pensamentos dissipados, uns mais radicais outros nem tanto, de filósofos que representariam uma mudança de paradigma na história da humanidade, a ficção jurídica denominada Estado deveria ser estruturada e governada não mais com base nas leis divinas, mas nas leis fruto do racionalismo do homem.

Esse novo modelo de Estado, que florescia das trevas medievais, representou, além de uma novo período histórico, um modelo de civilização, de mudanças na política, cultura, economia, filosofia, comunicações e modo de viver do povo europeu da época eram influenciadas pelas idéias destes pensadores vanguardas, que vieram a desencadear o movimento conhecido universalmente como Iluminismo. Assim, toda a base desse novo Estado encontrava fundamento tão somente na Lei positivada e fundamental criada pelo homem, que mais tarde seria formalizada e denominada como Constituição, a ordem jurídica escrita de um povo capaz de controlar o poder real.

O período desta transição foi marcado por revoluções lideradas por uma nova classe que emergia e não suportava mais encontrar-se subordinada às classes dominantes da época, a Igreja (1º Estado) e a Nobreza (2º Estado), era a burguesia (3º Estado), que vinha para mudar os modelos estatais até então vigentes. A nova casta queria, acima de tudo, um direito escrito, que superasse o costumeirismo da Idade Média, mas também exigia a abstenção do Estado nas relações econômicas, visto que tal poder não poderia mais ficar somente concentrado nas mãos de uma minoria privilegiada.

Esse contexto foi propício para o nascimento do constitucionalismo moderno no final do século XVIII, fenômeno que não pode ser visto isoladamente, mas de modo sistêmico cuja principal característica foi a submissão do Império às leis escritas do homem. Considerando ter sido o movimento constitucionalista liderado por ideais burgueses, esse primeiro momento ficou mais conhecido como Constitucionalismo Liberal por ter sido a exteriorização das idéias liberais, relacionadas à liberdade individual (direito ao voto universal, e propriedade privada livre da intervenção estatal).

Nesse momento, o conceito de propriedade volta a ser exigido como direito individual, no qual o titular podia dela usar, gozar e dispor de acordo com seus interesses. A excessiva liberdade pleiteada pelos revolucionários representaria mais tarde a opressão de outra classe. Os burgueses “sem voz” do Absolutismo, agora, no constitucionalismo liberal-burguês moderno, eram os titulares de propriedades privadas nos centros urbanos e utilizavam-nas como fonte de riqueza, ao passo que a economia agrícola deixava de ser o centro das atenções e dava vez a um sistema econômico baseado na força maquinária da indústria.

A ascensão dessa burguesia veio acompanhada da opressão daqueles destituídos de propriedade, os quais eram os novos servos da classe burguesa, para ela trabalhavam e conseguiam os lucros necessários para a expansão comercial, atropelando as condições específicas de cada trabalhador, tendo este cenário influenciado a obra Ideologia Alemã de Marx e Engels, os quais repudiavam a livre disposição da propriedade privada, a principal causa para a exploração e dominação do povo.

O fator econômico, portanto, estava inseparável do conceito de propriedade e foi fundamental para a mudança de paradigma com a construção de um novo constitucionalismo preocupado agora com as questões sociais e ampliando o conceito de propriedade, não restrita apenas aos bens móveis e imóveis, mas aos demais valores patrimoniais decorrentes de relações civis e públicas (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p.518) o que influenciou as Constituições que brotavam no começo do século XX - Constituição do México de 1917, da Rússia de 1918 e de Weimar 1919, todas com um viés social aguçado e pioneiro do ponto de vista de prever a função social da propriedade, instaurando assim um novo marco acerca do conceito desse direito, característica importante do constitucionalismo social, um modelo de governar não preocupado apenas com a liberdade individual perante o Estado, mas sim com a liberdade através de políticas que visavam ao bem-estar social propiciado pelo Estado (SARLET, 2007, P.57).

Avançando no modelo de poder estatal, aparece como uma evolução dialética da antítese do Estado Social e do Estado Liberal, o Estado Democrático de Direito ou Estado Constitucional de Direito ou ainda o Neoconstitucionalismo, o constitucionalismo da atualidade, no qual a Constituição Federal, além de possuir uma força normativa maior, carrega valores fundamentais para a manutenção da ordem estatal e a preservação dos direitos

fundamentais, dentre eles o da propriedade, que deixa de ser absoluto para ser relativizado em determinadas situações.

Nesse novo modelo, o direito de propriedade assume, enfim, uma postura social em situações específicas, não relacionada apenas ao bem estar do indivíduo ou ao bem estar do indivíduo através das políticas sociais, mas atrelada à comunidade como um todo. Deixa de ter um caráter meramente civilista (TAVARES, 2007, P.609): “[...] a propriedade passou a ser concebida como a relação entre um sujeito ativo (proprietário) e um sujeito passivo, que seria universal, uma vez que constituído por todas as demais pessoas” e assume um papel constitucional, valorativo, ligado à função social da propriedade.

Ademais, não se pode deixar de conceber que outra característica marcante do Estado Democrático de Direito, além da axiologia presente nos direitos e da participação popular destacada por (GUERRA FILHO, 1997) como fundamental para a realização efetiva dos fins constitucionais, é a cooperação das funções estatais, as quais, mesmo independentes, devem ser harmônicas em prol do bem comum (BONAVIDES, 2001, p.186):

Como conciliar a noção de soberania com a de poderes divididos e separados? O princípio vale unicamente por técnica distributiva de funções distintas entre órgãos relativamente separados, **nunca porém valerá em termos de incomunicabilidade, antes sim de íntima cooperação, harmonia e equilíbrio**, sem nenhuma linha que marque separação absoluta ou intransponível. (Destacou-se).

O Estado atual, portanto, tem em seu centro o homem-comunidade e não mais o homem isolado, sendo esta a regra mestra que vai fundamentar os atos estatais perante os administrados, sempre em observância ao interesse do bem comum e da maioria, não deixando de lado a prevalência dos direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana e os valores da solidariedade e igualdade de condições como fundamentais para o alcance da justiça social.

2 A PROPRIEDADE PRIVADA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: DA MONARQUIA DE 1824 À REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE 1988

Antes mesmo de se comentar o direito de propriedade na primeira Constituição Brasileira, importante é contextualizar o cenário da época. Dando prosseguimento à ocupação das terras brasileiras por Portugal, a Coroa lusitana determinou ao seu representante, Martim

Afonso de Sousa, que concedesse terras à aristocracia portuguesa que chegasse no Brasil, ato pelo qual ficou denominado de sesmarias. Nesse regime, o direito do titular da terra era limitado pela Corte portuguesa e isso perdurou até os meses que antecederam à independência do Brasil.

Influenciada pelos ideais liberais, principalmente os ocorridos na França, em 25 de março de 1824 era outorgada por D. Pedro I a primeira e única Constituição brasileira da Monarquia, a qual tratou da propriedade como um direito absoluto, inviolável. Posteriormente, em 1891, o Brasil, desta vez influenciado pelos estadunidenses, promulga sua primeira Constituição Republicana, que relativizou um pouco o conceito de propriedade, prevendo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

A Constituição de 1934, influenciada pelas Constituições de Weimar e do México, tratou do direito de propriedade ligado às questões sociais, ser útil ao indivíduo e à sociedade. A Carta de 1937, por seu caráter ditatorial, pouco preocupou-se em proteger a propriedade e repetiu a previsão dos textos anteriores sem trazer importantes inovações. A de 1946 inovou no instituto da desapropriação, acrescentando mais um motivo para expropriar o bem imóvel do patrimônio do particular, o interesse social. Na vigência dela, também houve a criação do Estatuto da Terra, instrumento normativo de relevância social às propriedades rurais.

O texto de 1967, não obstante ter sido fruto do golpe militar de 1964 e certamente sofrido influências mais ditatoriais, previu expressamente a função social da propriedade, que ficou mais restrita aos bens da zona rural. Em 1969, independente da natureza do texto ter sido fruto de um poder constituinte originário ou derivado (mera emenda constitucional a de 1967), a propriedade continuou sendo relacionada à sua função social.

A atual Constituição Federal de 1988, impregnada pelo caráter democrático e fundada nos princípios da solidariedade e da justiça, não foi diferente em associar o conceito de propriedade ao de função social, seja o bem imóvel em área urbana ou rural. Assim, esse direito, face à sua relevância para o Estado Democrático foi contemplado em vários momentos no texto constitucional - arts.5º, XXII a XXVI; 170, II e III; 182, §§ 1º a 4º; 184 e 186.

Logo no segundo título do texto constitucional - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, a propriedade já se faz presente - art. 5º, inciso XXII: “é garantido o direito de propriedade”, devendo ser necessário para seu exercício o cumprimento da função social (art. 5º, XXIII). Mais adiante, ao tratar da ordem econômica e financeira do Estado, invoca novamente a função social:

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: [...]

III - função social da propriedade; [...]

A limitação desse direito fundamental vem confirmar a idéia de relatividade presente nos direitos fundamentais do texto de 1988, sendo esta noção inclusive adotada na hermenêutica constitucional, a qual se faz dividida pela doutrina em métodos e princípios. Estes últimos, utilizados em maior escala, possui, dentre suas classificações, o Princípio da convivência das liberdades públicas ou relatividade (NOVELINO, 2008, p.123) que consiste na relativização dos direitos assegurados pela Constituição em prol da convivência harmônica entre os indivíduos, impedindo a existência de hierarquia entre as normas constitucionais.

No mesmo sentido, mais puxando para um viés mais econômico, Rachel Sztajn e Decio Zilbersztajn (2005, p.92) afirmam que os direitos não são absolutos e dependem, para sua efetivação, de esforços do proprietário para defender seus interesses frente aos demais da coletividade e ao governo, salvo nos casos de interesse público se sobrepor ao privado.

Portanto, o direito de propriedade, mesmo sendo fundamental, na Constituição Federal de 1988, pode ser relativizado, ou seja, pode resultar em intervenções por parte do Estado, esta só autorizada se for o caso do interesse público se sobrepor ao interesse privado ou se for constatada prática ilegal, como o descumprimento da função social (MARINELA, 2012, p. 864-865), o que será detalhado a seguir.

3 A DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO EM PROL DO INTERESSE PÚBLICO

As intervenções estatais na propriedade privada podem ser conceituadas, de maneira singela, como atos do Poder Público que retiram ou limitam os direitos de propriedade de

quem o possua, estando amparados, na maioria das vezes, pela supremacia do interesse público, ou seja, com base no interesse da coletividade. Contudo, podem retirar a propriedade de maneira definitiva do titular, mas também podem apenas limitar o uso a determinadas obrigações, condutas que estarão disciplinadas em normas próprias do ordenamento jurídico.

Assim, pode-se definir as intervenções restritivas como aquelas que não retiram a titularidade do proprietário do objeto da intervenção, mas sim o obrigam a tolerar determinado ato administrativo em favor do Poder Público, resultante de alguma necessidade do Estado. Além desta maneira, o Estado também pode intervir de forma mais invasiva, retirando a titularidade do bem de seu proprietário e transferindo a titularidade, regra geral, para o patrimônio da própria Administração Pública.

Ademais, pode ocorrer a intervenção estatal na propriedade privada através de Limitações Administrativas, Ocupação Temporária, Tombamento, Requisição, Servidão Administrativa e Desapropriação. Sendo esta última forma a mais drástica para o particular, por tirar-lhe a propriedade em caráter perpétuo.

Pela análise do instituto da propriedade no Código Civil, extrai-se que foi o direito real consagrado com maior amplitude de poderes, podendo seu titular usar, gozar, dispor e reaver o bem imóvel de quem injustamente o detenha (art.1228 do Código Civil). Ainda analisando o mesmo diploma legal, verifica-se que a aquisição do bem imóvel, em regra, dar-se de modo derivado com o registro do título traslativo no Cartório de Registro de Imóveis competente (art.1245 do Código Civil), mas também pode ocorrer por usucapião, forma esta originária de aquisição.

Na desapropriação, a aquisição do bem imóvel pelo Poder Público, além de possuir caráter excepcional, ocorre de modo originário também e pode ser definida como a intervenção estatal que resulta em procedimento administrativo que vise à transferência da propriedade privada, de forma compulsória, respeitado o interesse público, em regra geral, para o Estado. Ela retira, portanto, a titularidade do particular de modo definitivo e irrevogável, devendo ser este indenizado previamente por esse ato. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p.153) é:

o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse

social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.

Assim, a intervenção não é facultativa para o proprietário do bem, ela é imperativa. Caso estejam presentes os pressupostos constitucionais e legais, o Estado poderá desapropriar o bem imóvel do particular sem que este tenha o direito de negar tal aquisição pelo Poder Público, ressalvadas algumas possibilidades, que posteriormente serão identificadas e analisadas.

O fundamento constitucional da desapropriação tradicional está expresso no art.5º, XXIV: “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.” Sendo esta norma de eficácia limitada, impende-se analisar o instituto à luz dos atos normativos que o regulam - Lei nº 4.132/62 (interesse social) e Decreto Lei nº 3.365/41 (utilidade e necessidade pública), ambos recepcionados pela Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 4.132/62 trata em seu art.2º dos casos em que pode ocorrer a desapropriação pautada em interesse social, estando, por exemplo, nesse rol o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população; a construção de casas populares; a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais, dentre outros.

Já o Decreto-Lei 3.365/ 41 prevê, em seu art.5º, como situações autorizadas para a desapropriação a segurança nacional; a defesa do Estado; a criação e melhoramento de centros de população; o aproveitamento industrial das minas e jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; o melhoramento de vias e logradouros públicos, dentre outros.

Nos casos acima que autorizam a desapropriação, tem-se verificado um fenômeno comum, qual seja, o pagamento antecipado relativo à indenização, na sua maioria, tem sido inferior ao valor do imóvel, o que resulta na morosidade do procedimento e prejudica a finalidade motivadora do ato, afetando toda a coletividade.

Tal procedimento tem início com uma fase declaratória, plenamente administrativa. É nesta etapa que o ente interessado, mediante um Decreto de lavra do Chefe do Executivo³ declarará a necessidade, a utilidade pública ou o interesse social que o autorizará a intervir na propriedade privada. Posterior a essa fase, o Poder Público ingressa na fase executiva, na qual a desapropriação será realizada e o patrimônio do particular ingressará definitivamente ao patrimônio do ente público.

Na fase executiva, o acordo pode ser feito entre o particular e a Administração Pública, sendo assinado, se a transação lograr êxito, um termo de acordo amigável, oportunidade em que ficará disponível para o cidadão o valor da indenização e autorizada a mudança da titularidade em prol do Poder Público.

Acontece que esse acordo, na maioria das vezes, não acontece. A oferta feita pelo Estado fica aquém do esperado pelo particular, ocasionando o redirecionamento da discussão à via judicial. Na exordial, o Poder Público expõe os motivos que o levam a desapropriar o bem imóvel do particular, respeitando os requisitos do Código de Processo Civil. Havendo urgência para ocorrer a desapropriação, o Estado deverá efetuar o depósito de quantia determinada pelo juiz, o qual autorizará a imissão do expropriante na posse.

Essa imissão também é regulada pelo Decreto-Lei 3.365/41, em seu art.15, que determina os requisitos a serem preenchidos para que o juiz conceda a medida:

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens;

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito:

- a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial;
- b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido;
- c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;
- d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originalmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.

³ Na prática, outros servidores com atos de chefia, vinculados à Administração Indireta, também realizam a declaração.

§ 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

§ 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.

§ 4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente.

Ainda no despacho inicial, o juiz determinará a citação do expropriado, o qual deverá insurgir-se apenas contra o valor ofertado a título de indenização e vícios processuais de cunho formal. Caso o particular pretenda pleitear outro assunto referente à desapropriação, deverá fazê-lo mediante uma ação direta (Exemplo: Ação Popular, Mandado de Segurança, Ação Ordinária), em respeito ao art.9º do Decreto-Lei 3.365/41: “Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública”. Nesse sentido, expõe José dos Santos Carvalho Filho (2009, p.801) explica:

Quanto ao que o dispositivo nominou de ação direta, já antecipamos que se trata se ação diversa, que vai formar novo processo. O sentido é o de que no processo expropriatório as partes, no mérito, só podem discutir o valor indenizatório. Desse modo, se o expropriado pretende discutir com o Poder Público questões sobre desvio de finalidade, dúvida na figura do proprietário, motivação desconforme a lei e, enfim, qualquer outra desse gênero, deverá propor ação nova, sendo, pois, impossível juridicamente suscitá-las no processo expropriatório.

O mesmo Decreto-Lei prevê a restrição da matéria de defesa em seu artigo 20: “A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”. Desse modo, ao particular só é autorizado o uso de contestação e exceções como meio de resposta, sendo vedada a utilização de reconvenção, considerando a proibição citada acima.

A questão de mérito (discussão acerca do valor de indenização) é, na verdade, o que mais ocorre nas vias judiciais. Os proprietários que se insurgem contra o valor da indenização da desapropriação e não realizam um acordo com o ente expropriante, através do Poder Judiciário, discutem o preço com o objetivo de efetivarem seus direitos e, com isso, a celeridade do procedimento fica restrita até que seja prolatada uma decisão.

A indenização justa e prévia e em dinheiro é pressuposto para que a desapropriação se efetive e é devida para reparar um dano ou uma consequência negativa resultado da ação do Poder Público em face do interesse particular do proprietário do bem objeto da desapropriação (DI PIETRO, 2005, p. 166):

A indenização é exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado; o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente ao dinheiro (agora, em algumas hipóteses, substituído por títulos da dívida pública).

A fixação de um valor justo para a indenização é de extrema importância para o procedimento expropriatório, seus cálculos são realizados através do trabalho de peritos a partir da análise do bem objeto da desapropriação, suas condições, acessórios, localidade, ou seja, devem ser analisados todos os elementos que influenciarão a fixação do *quantum* indenizatório.

A perícia realiza um estudo para que se chegue ao valor final da indenização a ser paga ao proprietário do bem. Sobre a indenização, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2010, p. 361):

Para ser justa, a indenização deverá abranger não só o valor atual do bem expropriado, como também os danos emergentes e os lucros cessantes decorrentes da perda da propriedade, além dos juros moratórios e compensatórios, da atualização monetária, das despesas judiciais e dos honorários advocatícios.

Analisada a matéria de direito, o juiz sentencia fixando a indenização e determinando a expropriação para o patrimônio público, que será o título hábil para efetuar o registro no Cartório de Imóveis.

A indenização, insofismavelmente, é um dos pontos de maiores controvérsias no Poder Judiciário, ficando, muitas vezes, o valor da justiça à míngua do subjetivismo da autoridade pública, ponto este que será analisado mediante julgados dos Tribunais Superiores, em especial Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça ao final deste artigo.

Além da desapropriação tradicional, comum ou ordinária que acima foi tratada, há outras modalidades de desapropriação, que devem ser também elucidadas. Uma delas é a desapropriação de imóvel urbano prevista no art.182, §4º, III, da Constituição Federal, própria do Município e do Distrito Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo

urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de: [...]

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O outro caso de desapropriação está previsto no art. 184 da Constituição Federal e está vinculada à reforma agrária, sendo o pagamento da indenização realizado com títulos da dívida agrária, resgatados em até 20 (vinte) anos, mas as benfeitorias úteis e necessárias serão pagas em dinheiro. Só a União é competente para realizar essa intervenção na propriedade privada:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Ainda não menos importante do que as modalidades anteriores, a Constituição Federal, em seu art.243, autoriza a intervenção estatal nas terras que cultivarem plantas psicotrópicas, sem o pagamento de respectiva indenização. Tal forma exalta a preocupação do Poder Público com o consumo de entorpecentes e é considerada de caráter confiscatório, uma vez que nesse caso o proprietário perde a propriedade e não nenhuma quantia pecuniária:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Doutinariamente e jurisprudencialmente reconhecida, a desapropriação indireta, constituiria outra espécie de desapropriação e seria um comportamento irregular da Administração Pública quando disfarça a modalidade restritiva e não respeita os ditames do devido processo legal, impedindo o exercício pleno da propriedade pelo particular e tentando refutar-se do pagamento a título de indenização. Seria um esbulho praticado pelo Poder Público, um abuso de direito que também deve ser combatido pelo Judiciário.

Diante das modalidades de desapropriação acima, verifica-se que todas estão relacionadas com algum interesse público, ou seja, são intervenções realizadas pelo Poder Público em prol do interesse da coletividade, seja um serviço público essencial como o melhoramento de vias públicas, a segurança nacional ou regional, seja o cumprimento do

Plano Diretor, seja a reforma agrária, seja ainda o impedimento do cultivo de plantas entorpecentes que possam resultar no tráfico, causa da marginalização e violência nos grandes centros urbanos, todos estão relacionados à promoção bem comum da maioria.

A seguir, serão expostos os julgamentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça quando instados a apreciar as controvérsias próprias da desapropriação, principalmente relacionadas ao *quantum* indenizatório.

4 O PODER JUDICIÁRIO E A DESAPROPRIAÇÃO

Como citado alhures, serão expostas algumas decisões proferidas pelo Poder Judiciário para que sejam analisados os atuais dilemas que permeiam acerca da desapropriação, em especial aqueles relacionados à indenização ao particular. Primeiramente, serão apresentadas decisões do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. **JUSTA INDENIZAÇÃO**.1.Cuida-se de desapropriação por interesse social na qual se fixou o valor de R\$ 111.509,08 pela terra nua (R\$ 545,14 por hectare) e de R\$ 689,94 pela edificação.2. Atende ao postulado da justa indenização o acórdão adequadamente fundamentado que estabelece seu montante em conformidade com os critérios legais (art. 12 da Lei 8.629/1993).128.6293. Recurso Especial não provido.(STJ, Segunda Turma, RECURSO ESPECIAL 1283357/PR 2011/0132582-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 14/11/2011). (Destacou-se).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA**. CUMULAÇÃO DE LUCROS CESSANTES COM JUROS COMPENSATÓRIOS. MATÉRIA EXCLUSIVAMENTE DE DIREITO. BIS IN IDEM. **AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA JUSTA INDENIZAÇÃO**. 1. Não há óbices à cognição, nesta Corte, da cumulação de lucros cessantes com juros compensatórios, porque matéria exclusivamente de direito. 2. **A expropriação justifica um direito de indenização, que deve ser determinado segundo o binômio da reparação integral: dano emergente e lucro cessante.** (Rafael Bielsa. *Ciência de la Administración*. Buenos Aires: Depalma, 1955, pág. 220 e 221.) O que se perdeu é o dano emergente; o que se deixou de lucrar é o lucro cessante. (Rubens Limongi França. *Manual Prático das Desapropriações*. São Paulo: Saraiva, 1976, pág. 91). 3. Os lucros cessantes são aqueles de que o proprietário fica privado, e que se deveriam incorporar ao seu patrimônio, em face de fato ou ato independente de sua vontade. Correspondem, assim, a ganhos que eram certos ou próprios ao direito do expropriado, mas que foram obstados por ato alheio ou fato de outrem, no caso o ato administrativo expropriatório. Devem ser computados no preço, uma vez que não é justa a indenização que permita desfalque real na economia do expropriado. (Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. *Desapropriação*. Saraiva: São Paulo, 1973, pág. 186 e 187.) 4. Os juros compensatórios têm por finalidade a recomposição das perdas derivadas da utilização antecipada do bem, já que a indenização devida na desapropriação só será paga ao final da lide. Assim, os lucros que seriam auferidos pelos proprietários, em caso de exploração da propriedade, serão indenizados pelo instituto dos juros compensatórios. 5. **Esta corte, há muito, firmou a posição no**

sentido de que: "Os juros compensatórios destinam-se a ressarcir, no caso, pelo impedimento do uso e gozo econômico do imóvel, constituindo solução pretoriana para cobrir os lucros cessantes, como parcela indissociável da indenização, ressarcindo o impedimento de usufruição dos frutos derivados do bem, integrando, pois, a indenização reparando o que o proprietário deixou de lucrar, assim, descabe cumular os juros compensatórios com lucros cessantes." (REsp 39.842/SP, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, Primeira Turma, julgado em 11.5.1994, DJ 30.5.1994 p. 13.455.) 6. Por acarretar um bis in idem, ou seja, dois pagamentos sob um mesmo fundamento, deve-se afastar, no caso concreto, a condenação a título de lucros cessantes, sob pena de acréscimo indevido ao patrimônio do expropriado, em afronta direta ao princípio constitucional da justa indenização. Agravo regimental improvido. (STJ, Segunda Turma, AGRESP 201000708600, Relator: Ministro Humberto Martins, DJ 10/02/2011). (Destacou-se).

Em ambos os casos, a justa indenização fez-se imprescindível para a ocorrência da desapropriação. No segundo caso, os juros compensatórios não foram cumulados com os lucros cessantes, pois o fundamento para o pleito de ambos era semelhante, mas a indenização justa ainda assim foi acolhida.

O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, também apreciou por diversas vezes a matéria da indenização, não tendo, todavia, trazido grandes contribuições em razão de quase sempre reconhecer a impossibilidade de examinar a matéria ou por ofensa à repercussão geral ou pelo reexame fático da matéria, que não é próprio da instância especial :

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. JUSTA INDENIZAÇÃO. ART. 5º, XXIV, DA CF. RETITULAÇÃO. LEVANTAMENTO DO DEPÓSITO INICIAL. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. 1. O acórdão recorrido decidiu a lide com base na legislação infraconstitucional. Inadmissível o recurso extraordinário, porquanto a ofensa à Constituição Federal, se existisse, seria reflexa. Precedentes. 2. O pagamento de indenização por desapropriação é devido ainda que haja a retitulação do imóvel em favor do expropriado. 3. Agravo regimental improvido. (STF, Segunda Turma, AI 622587 AgR / PR, Relator: Ministro Gilmar Mendes, DJ 13/05/2010). (Destacou-se).

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. JUSTA INDENIZAÇÃO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. REEXAME DE PROVAS. OFENSA INDIRETA. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que o exame de contrariedade dos princípios da justa indenização e da preservação do valor real restringe-se ao âmbito infraconstitucional. 2. Reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, Segunda Turma, AI 717016 AgR / SP, Relator: Ministro Eros Grau, DJ 18/09/2008). (Destacou-se).

CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. JUSTA INDENIZAÇÃO. JUROS COMPENSATÓRIOS. PROCESSUAL CIVIL. REEXAME DE PROVA. DECISÃO BASEADA NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I - O acórdão recorrido decidiu a questão com base em legislação infraconstitucional, sendo que eventual afronta à Constituição somente se daria de forma indireta. II - Matéria demanda o reexame de conjunto fático-probatório, o que atrai a incidência da

Súmula 279 do STF. III - Ademais, a análise da matéria referente à incidência dos juros compensatórios dependeria da análise de legislação infraconstitucional, a cujo exame não se presta o recurso extraordinário. IV - Agravo regimental improvido. (STF, Primeira Turma, AI 605918 AgR / PR, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski DJ 30/10/2007). (Destacou-se).

Pelo exposto, percebe-se que a matéria no Supremo não tem sido enfrentada sob o argumento da desapropriação, quando realizada indevidamente, ofender diretamente à legislação infraconstitucional e não à Constituição, devendo ser este mais um motivo para os tribunais *a quo* apreciarem com maior responsabilidade o tema, em respeito às normas constitucionais desse instituto e baseado no valor da função social da propriedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto da propriedade, desde seu nascedouro, foi acompanhado de valores próprios de cada época, deixou de ser absoluto para ser relativizado em prol do interesse da coletividade exigindo-se assim o cumprimento da função social para o seu uso correto. Todavia, verificou-se que há dificuldades na efetivação das normas procedimentais em razão da ambivalência de interesses, o Estado, querendo, na maior celeridade possível, a expropriação do bem do particular sob o argumento de ser o imóvel voltado para fins de interesse público, o que o faz, muitas vezes, a desrespeitar o devido processo legal (procedimento de desapropriação) e o cidadão, que se vê injustiçado ante a oferta, quase sempre, aquém do valor real do imóvel, levando a discussão ao Judiciário (dos juízes de 1ª instância ao Superior Tribunal de Justiça, por ser esta a instância especial para apreciar matéria infraconstitucional).

Verificou-se, portanto, que a grande discussão judicial está atrelada à indenização justa, o que permite concluir que um acordo plausível para ambas as partes, realizado ainda na fase administrativa, evitaria o início da fase judicial e conseqüentemente a demora na prestação jurisdicional e no uso do bem imóvel pelo Poder Público.

A celeridade, buscada tanto pelo Poder Público, como pelo cidadão particular que poderá ser expropriado deve ser observada em benefício das duas partes para que a medida interventiva estatal denominada por desapropriação atenda seu objetivo em prol do interesse

da coletividade sem prejudicar o interesse privado com o pagamento de uma indenização justa, só assim o procedimento será eficaz e atenderá aos valores da solidariedade e da justiça, sustentáculos do Estado Democrático Brasileiro.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição(1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 06 abr. 2012.

_____. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 06 abr. 2012.

_____. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm>. Acesso em: 09 ago. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI – Agravo de Instrumento 622587/PR – Relator Min. Gilmar Mendes. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 13 maio 2010. Disponível em: <www.stf.jus.br> . Acesso em: 09 ago. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI – Agravo de Instrumento 717016/SP – Relator Min. Eros Grau. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 18 set.2008. Disponível em: <www.stf.jus.br> . Acesso em: 09 ago. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI – Agravo de Instrumento 605918/PR – Relator Min. Ricardo Lewandowski. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 30 out.2007. Disponível em: <www.stf.jus.br> . Acesso em: 09 ago. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RESP - Recurso Especial 1283357/PR - Relator Min. Herman Benjamin. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 14 nov.2011. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 09 ago.2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AGRESP - Agravo Regimental no Recurso Especial 201000708600 - Relator Min. Humberto Martins. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 10 fev.2011. Disponível em : <www.stj.jus.br>. Acesso em: 09 ago.2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do direito na sociedade pós-moderna**: introdução a uma teoria social sistêmica, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1996.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 6.ed. Niterói: Impetus, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: Direito das Coisas**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

NOVELINO, Marcelo. **Teoria da constituição e controle de constitucionalidade**. São Paulo: JusPodivm, 2008.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALDANHA, Nelson. **Formação da teoria constitucional**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SZTAJN, Rachel; ZYBERSZTAJN. **Direito e economia**: Análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.