

INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA POR MEIO DA DESAPROPRIAÇÃO: UMA PONDERAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Diego Gomes da Silva*

Fernanda Cláudia Araújo da Silva**

RESUMO: Realiza-se a análise da aplicação do princípio da supremacia do interesse público por meio da desapropriação praticada, como um ato unilateral da Administração Pública no uso do poder de império em detrimento do direito de propriedade do particular, tendo como objetivo identificar a legislação que fundamenta o procedimento, compreendendo a amplitude da prerrogativa do Estado frente o direito privado sem que, com isto, haja um conflito de interesse entre o Direito Civil e o Direito Público. Dentro desta perspectiva problematiza-se o procedimento realizado pela Administração Pública no viés de uma constitucionalização do direito civil, o que insere a propriedade dentro de uma lógica socioeconômica, com o fito de beneficiar um maior número de pessoas, bem como compreender o que significa dar uma finalidade de função social à propriedade privada. A pesquisa é realizada com base no estudo do ordenamento jurídico brasileiro e nos textos de doutrinadores que enfrentam a temática.

PALAVRAS-CHAVE: Desapropriação. Função social da propriedade. Supremacia do interesse público.

INTERVENTION IN PRIVATE PROPERTY THROUGH EXAPPROPRIATION: A WEIGHTING OF THE PUBLIC INTEREST OVER PRIVATE INTEREST

83

ABSTRACT: An analysis of the application of the principle of supremacy of the public interest is carried out through the expropriation practiced, as a unilateral act of the Public Administration in the use of the power of empire to the detriment of the private property right, aiming to identify the legislation that underlies the procedure, comprising the extent of the prerogative of the State in relation to private law without, with this, there being a conflict of interest between Civil Law and Public Law. Within this perspective, the procedure carried out by the Public Administration is questioned in the bias of a constitutionalization of civil law, which inserts property within a socioeconomic logic, with the aim of benefiting a greater number of people, as well as understanding what it means to give a purpose of social function to private property. The research is carried out based on the study of the Brazilian legal system and on the texts of scholars who deal with the theme.

KEYWORDS: Expropriation. Social function of property. Supremacy of the public interest.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública no Brasil é responsável pela organização, planejamento e desenvolvimento dos diversos setores da sociedade, seja por meio do fomento à iniciativa privada, seja por restrições às liberdades individuais

* Aluno do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará.

** Professora de Direito Administrativo, do Departamento de Direito Público, da Universidade Federal do Ceará. E-mail: f.c.araujo@hotmail.com.

para evitar desequilíbrios socioeconômicos. Assim, a importância da administração pública para o desenvolvimento socioeconômico cresce a cada dia, pela complexidade da sociedade e as demandas propositivas que só o Estado pode suprir, isto faz com que cada vez mais os institutos de direito privado, como a propriedade sejam repensados enquanto conceitos que não devem gozar do status de absolutividade como em um passado recente (no Código Civil de 1916), pois, apesar de o direito de propriedade está previsto na Constituição Federal de 1988, não significa que seja um direito absoluto ou que o indivíduo não possa sofrer restrições em seu direito de usar, goza e dispor do bem, pelo poder público que relativiza a propriedade privada, pois esta não é apenas um direito, mas também um dever.

Assim, o limitador do direito de propriedade será a função social a qual deverá atender, não mais satisfazendo os interesses do proprietário, porém organizada numa perspectiva coletivista, social. Neste diapasão, o legislador deu um significado à propriedade numa perspectiva sociológica, sem deixar de privilegiá-la como um bem privado, protegida pelo Direito, porém atribuindo-lhe uma finalidade, que caso não esteja sendo cumprida ou caso cumpra, porém o interesse coletivo seja mais preponderante.

84

O Estado, por meio dos atos da Administração Pública poderá desapropriar o particular e destinar aquela propriedade para um fim que atenda melhor às demandas da coletividade, de forma mais eficaz, assim os atos da Administração Pública estão embasados nos princípios da legalidade e na aplicação do princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado que está fundamentado em uma interpretação constitucional do Direito Civil, assim é que devemos compreender como o Estado protege o particular por meio da legislação e ao mesmo tempo fomenta o desenvolvimento e evita que o interesse privado se sobreponha ao melhor interesse da coletividade.

Desta forma, é que a propriedade, no sentido estrito do bem imóvel, será compreendida à luz das possibilidades da desapropriação legal, dentro das formas de realizá-la, verificando os fundamentos legais, bem como as situações para que o Estado a promova e com uma análise do debate em torno da atuação da Administração Pública na relação com os proprietários, sem que isto invalide ou, deixe de ser uma busca pelo mesmo interesse, que é a promoção do bem estar social, pois o particular não pode fazer o que bem entender da propriedade, com abusos, desídiás ou especulações perversas, pois isto acarretaria

em práticas nocivas e que conseqüentemente prejudicariam a coletividade, assim a administração pública no uso do Poder de Polícia e fazendo valer o interesse público, age alicerçado na lei para corrigir as imperfeições das relações sociais assimétricas que permeiam a sociedade brasileira.

Dentro desse prisma, analisa-se a temática da função social da propriedade na dicotomia entre público e privado. Em seguida, realiza-se uma análise do preceito da supremacia do interesse público. E, no terceiro capítulo, estuda-se a desapropriação como meio para o desenvolvimento socioeconômico.

Quanto ao aspecto metodológico, o artigo foi desenvolvido a partir de uma pesquisa pura, baseada na doutrina pátria.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA DICOTOMIA PÚBLICO *VERSUS* PRIVADO

A propriedade na perspectiva romana tinha um *status* quase que “sagrada”, o que dificultou por muito tempo uma construção de uma sociedade menos assimétrica, pois, enquanto poucos concentravam os bens imóveis mais produtivos, a grande maioria das pessoas não possuíam onde viver, ou se tinham eram terras improdutivas.

Não há dúvidas que o Direito Civil, como direito privado, chancelou a dominação da propriedade imóvel por poucos, de forma que o indivíduo poderia usar, gozar e dispor da forma que lhe conviesse.

A Constituição Federal de 1988 traz um outro referencial de propriedade, como direito fundamental, ao mesmo tempo que estabelece uma função social da propriedade. Há uma constitucionalização do Direito Civil, por meio da previsão constitucional do princípio da função social da propriedade no texto constitucional, pois apesar de a Constituição Federal garantir a propriedade como um direito e uma garantia fundamental, o art. 5º, inciso XXII¹, traz o condicionante, relativizando tal direito no art. 5º, inciso XXIII². Assim, a Lei Maior dispõe que a propriedade deverá atender a sua função social.

Desta forma, trazer uma segurança aos indivíduos quanto ao direito de propriedade como um direito fundamental não lhes dá o condicionamento de fazer um uso desídiioso, abusivo de tal direito, como se cada indivíduo estivesse autorizado a brincar de “banco imobiliário”, pois juntamente com o direito de usar, gozar e dispor está o de dar à propriedade uma finalidade social.

¹ “XXII - é garantido o direito de propriedade;”

² “XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;”

Neste sentido, o Código Civil de 2002 foi promulgado em conformidade com a previsão constitucional e trouxe no Código Civil: “Art. 1.228. 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”. Entretanto, no parágrafo primeiro há a afirmação de que ela deve atender à sua Função Social, assim diz a legislação civilista:

§ 1º - o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

86 | Nessa relativização do direito de propriedade fica evidente a intenção do legislador em limitar os abusos de direito pelos proprietários. Assim, deverão pôr as propriedades dentro de uma perspectiva coletiva, social, com funções que beneficiem o todo, não simplesmente acumular terra com o único objetivo especulativo, onde valem-se de uma lei perversa de mercado da oferta e demanda, pois se há muita gente sem-terra, e esta estará escassa na oferta, logo o preço aumenta, e isto gera mais dinheiro aos que possuem terras, porém é uma lógica desumana, perversa, pois trata algo tão importante para vida das pessoas, que é ter um teto, como mercadoria, desumanizando vários indivíduos que vivem nas ruas, de forma pauperizada, enquanto outros possuem uma infinidade de terras, muitas vezes sem serventia alguma, apenas para especulação imobiliária.

Dessa forma, compreender que o conceito de propriedade não pode mais ficar limitado ao campo teórico, pois é uma questão da ordem do dia, não sendo possível uma compreensão modificadora da realidade por meio de ações efetivas, seja praticadas por particulares, seja pela Administração Pública, todas devem confluir para o bem comum, neste sentido é que o princípio da função social, amplia semântica do conceito de propriedade sem deixar de dar a devida importância para a realidade histórica e social nas quais se deram a apropriação do bem pelo particular, isto gerará uma melhor compreensão de quais os interesses conflitantes entre proprietários e não proprietários, isto é o que é problematizado por Oliveira (2006, p. 243-244):

Uma vez considerado que os elementos da função social estão vinculados à realidade social e histórica, qualquer tentativa de conceituá-la sem levar em conta esta vinculação estará sujeita ao fracasso. A idéia de função social contempla uma atividade por parte do proprietário tendente a concretizar, na realidade so-

cial e histórica, determinado objetivo homogeneizador, integrado à ordem jurídica, que qualifica o modo de apropriação de bens, notadamente bens de produção. (sic!)

É preciso entender que o Brasil é um país desigual na distribuição de terras, de renda, de educação, de saúde e de direitos, isto sem falar que a questão da terra no meio rural é uma questão de polícia, pois há uma verdadeira aversão à reforma agrária no imaginário do brasileiro, muito disto produzido pela grande mídia que estereotipou o homem do campo sem-terra como um bandido que saqueia as terras alheias, sem com isto, promover um debate público sério que possa diminuir um pouco o problema histórico da concentração de terras no Brasil que data do período colonial com as sesmarias.

Desta forma, é possível compreender que a coletividade tem interesse que a Administração Pública pratique atos que possibilitem o desenvolvimento social, atos que desestimulem a especulação imobiliária nociva, a que trata o bem imóvel numa perspectiva acumuladora, que gera escassez de oferta para um aumento de demanda e conseqüentemente um aumento de valor, sem levar em consideração que a finalidade precípua do bem imóvel é servir de moradia para as pessoas, e não como mercadoria que valoriza cada vez mais a medida que a disputa pelo espaço se intensifica.

Assim o princípio da função social da propriedade vai gerar pressão nas pessoas mais abastadas que insistem em tratar a propriedade imóvel como jogo de banco imobiliário e especulam de forma perversa, sem promover uma lógica produtiva para a propriedade, que poderia ser: construir condomínio de casa ou apartamento, empreender, fazer estacionamento, plantações para abastecer o mercado local, enfim, dar a propriedade uma finalidade de benefício social para a coletividade e não apenas servir como um bem a ser especulado por uma pessoa ou por um pequeno grupo, assim em uma disputa pela propriedade deverá prevalecer aquele que dá uma função social ao bem em questão, é que dizem os autores Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2014, p. 83), que afirmam:

Quando houver divergência entre os anseios do proprietário que deseja a posse, mas nunca lhe deu função social, e, de outro lado, o possuidor, que mantém ingerência econômica sobre o bem, concedendo função social à posse, será necessário priorizar a interpretação que mais sentido possa conferir à dignidade da pessoa humana. Optar cegamente pela defesa da situação proprietária, em detrimento da situação de possuidor, implica a validação do abuso do direito de propriedade como negação de sua própria função social, importando mesmo ratificação de ato ilícito, na dicção do art. 187 do Código Civil. Eventualmente, o

direito de propriedade será paralisado pelo direito à posse. Duas ordens se colocam em tensão: a da garantia e conservação de bens (estatuto patrimonial) e a de acesso aos mesmos bens (estatuto existencial). Daí a necessidade de alcançarmos a posse como um fato social indissociável de uma função social própria e autônoma ao direito de propriedade. A posse caracteriza-se por uma apropriação econômica e social consciente sobre o bem, voltada a uma finalidade individual que representa, em última instância, a própria finalidade coletiva, ao propiciar o direito fundamental social de moradia (art. 6º da CF).

Desta forma, o Estado deverá intervir desapropriando o particular abastado e que não dá uma lógica produtiva à propriedade da qual é proprietário, pois o possuidor de fato, poderá ser de direito e com isso a coletividade ser mais beneficiada, assim a o Estado deverá sempre que for de utilidade pública, promover a desapropriação de bens que servem apenas para especulação.

3. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NA DESAPROPRIAÇÃO REALIZADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

88 | A Administração Pública pratica atos que são norteados pelo princípio da legalidade, porém o ato legal deve atender uma finalidade pública, de interesse coletivo, ou seja deve prevalecer nas tomadas de decisão da Administração Pública frente ao interesse do particular o princípio implícito da Supremacia do interesse público, pois baseado nestes dois princípios que chancelam a ação da administração pública limitando, muitas vezes, os interesses e direitos dos particulares é possível a compreensão do porquê do uso da desapropriação e qual a importância de que seja efetivada em muitos casos.

A desapropriação é uma medida que é praticada como um ato de império do Estado, que por meio da administração pública interfere no direito de propriedade do particular para trazer um maior benefício coletivo. Tal instituto está previsto na Constituição Federal em rol taxativo, pois no ordenamento jurídico brasileiro o direito de propriedade é um direito fundamental.

Neste contexto, existem as previsões para a desapropriação da propriedade privada na Constituição Federal, bem como em textos legais e decretos, pois é indispensável que a Administração Pública haja em estrita conformidade com os parâmetros legais. Assim, a base constitucional são os artigos: 5º,

XXIV³, 182, § 4^o, III⁴, 184⁵ e 243⁶. Assim, é preciso compreender o conceito de desapropriação, pois o direito de propriedade é uma cláusula pétrea, art. 60, inciso IV da CF/88), pois não poderá ser o objeto de emenda constitucional pelo fato estar enquadrado no rol dos direitos e garantias fundamentais. Assim, Bandeira de Mello (2001. p. 711) diz que:

(...) desapropriação se define como o **procedimento** através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

Assim, a desapropriação é um ato unilateral praticado pela Administração Pública, fundado na lei e que usa do poder de império para pôr a propriedade privada dentro de uma lógica social, sendo tal ato administrativo definido pelo autor Rafael Carvalho Rezende Oliveira enquanto conceito como:

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, p. 638).

89

Porém, a administração pública não pode realizá-la de forma indiscriminada, fundada apenas no princípio da Supremacia do interesse público sobre o privado, deverá observar a efetiva necessidade de um bem privado ser utilizado

³ “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;”

⁴ “§ 4^o 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.

⁵ “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.”

⁶ “Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5^o. (Redação dada pela Emenda Constitucional n^o 81, de 2014)”

de forma efetiva pelo Estado para fins coletivos. Neste sentido, o ato administrativo de desapropriar deverá observar os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade para que o Estado não abuse do seu poder de império frente o particular.

A desapropriação fundamentada no texto constitucional pode ser classificada em três modalidades, estas podem ser baseadas na forma de indenização trazida no texto constitucional: 1º- desapropriação mediante **indenização prévia**, justa e em dinheiro; (**utilidade pública e interesse social**); 2º- desapropriação mediante indenização paga em títulos especiais (hipóteses de **desapropriação-sanção – reforma agrária e reforma urbana**); 3º- Desapropriação confisco (art. 243 da CR/88). Já em âmbito legal os fundamentos para a desapropriação são o Decreto nº 3.365, de 1941 (desapropriação por utilidade pública), a Lei nº 4.132, de 1962 (desapropriação por interesse social), a Lei 8.629, de 1993, a Lei nº 10.257, de 2001 (desapropriação para fins de reforma urbana), e a Lei Complementar nº 76, de 1993 (desapropriação para fins de reforma agrária) (grifou-se).

90

Além disto, é importante destacar qual ente político tem a competência para realizar a desapropriação. No caso da desapropriação por utilidade pública e interesse social, possuem competência executória **incondicionada** a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, assim como, nos casos específicos do art. 83, inciso IX, da Lei nº 10.233, de 2001, e do art. 10, da Lei nº 9.074, de 1995, o DNIT e a ANATEL, respectivamente. Já na desapropriação para fins de reforma urbana, a competência para a sua declaração e efetivação é privativa dos Municípios (e do Distrito Federal, por força do art. 32, § 1º, da CR/88). No que concerne a hipótese da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a competência é da União (art. 184 da CR/88). Do mesmo modo, tratando-se de desapropriação confisco, a União possui competência privativa para realizá-la (grifou-se).

Além disso, há uma forma de desapropriação em que o Estado busca inibir a prática de dois crimes que causam um impacto social nefasto, estes são as propriedades onde estejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou onde haja a exploração de trabalho escravo, em ambos os crimes haverá a perda da propriedade para o Estado. Tal medida é extremamente benéfica para a sociedade, pois inibe o crime, reduz a quantidade de droga posta para comercialização e ainda retira pessoas da condição análoga à escravidão, o interesse da Administração Pública é o de preservar o bem-estar social e de não permitir

o enriquecimento ilícito e acúmulo de bens por criminosos, uma verdadeira demonstração da efetivação do princípio da Supremacia do interesse Público.

4. DESAPROPRIAÇÃO COMO MEIO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

A administração pública é a grande responsável por harmonizar os atos complexos da vida em sociedade: expedir alvará de funcionamento de estabelecimentos, liberação para construção edilícia, lugares para estacionar na via pública, malha viária, saneamento, tudo isto gera transtornos para alguns particulares, porém traz benefícios para a coletividade.

Portanto, é preciso analisar duas desapropriações que são mais corriqueiras e de suma importância para o desenvolvimento econômico e social do país: a **desapropriação por interesse social**. Neste tipo de desapropriação, os casos estão previstos no art. 2º da Lei 4.132/62⁷, dentre os quais pode ser destacados como casos de desapropriação por motivo de interesse social: 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 pode suprir por seu destino econômico; a construção de moradias para as pessoas de baixa renda; a permanência de posseiro sem terreno urbano que com a anuência expressa ou tácita do proprietário, tenham construído moradia, onde foram formados núcleos familiares (grifou-se).

Neste contexto, a **desapropriação por interesse social** tem o objetivo de privilegiar pessoas de baixa renda e promover, por meio de ações afirmativas (políticas públicas), atuando como meio de diminuição das desigualdades sociais (grifou-se).

Neste contexto, o programa Minha Casa, minha vida, tinha por objetivo a construção de casas populares com o financiamento realizado por meio do Banco Público Caixa Econômica Federal para que pessoas de baixa renda pudessem ter acesso à casa própria, criado em 2009, o programa criou casas populares e incentivou o financiamento de imóveis para pessoas com rendas baixas. Assim, o Estado, por meio da Administração Pública realizou estudo de viabilidade, ocupou terrenos sem uso, realizou indenizações prévias e justas, e fomentou a moradia, além de aquecer a economia com as construções.

Além das construções de casas a Administração Pública cria infraestrutura para a instalação de empresas, realiza desapropriações para alargamentos de

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14132.htm. Acessado em 30/01/2022.

pistas, colocações de antenas de sinais, e isto promove uma dinamicidade da economia, pois o particular empreendedor não quer arcar com o investimento e com as tratativas com cada pessoa, assim o Estado faz valer seu poder expropriante e consegue, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, desapropriar para gerar empregos, melhorar os acessos, fomentar o empreendedorismo.

A segunda desapropriação que gera uma diminuição da desigualdade social é a desapropriação para fins de reforma agrária, que não deixa de ser de interesse social, pois as maiores crises do Brasil encontram-se nos campos: piores condições de trabalho, menores índices de pessoas com desenvolvimento escolar, menor salário, tudo isso somado à violência no campo, pois existe no Brasil uma cultura de marginalização das pessoas que lutam pela reforma agrária.

Tal movimento é compreendido quando analisamos o problema de forma crítica, pois a maior parte do PIB brasileiro é composto pelo agronegócio, na política existe uma bancada, chamada de rural e a grande mídia tem na figura dos seus donos, proprietários de terras ou investidores, assim, o debate sobre reforma agrária é quase que nulo e quando há é para transformar em “caso de polícia”.

Assim, a propriedade rural deverá atender ao objetivo de ser produtiva e ter uma função social, não é admissível que longas faixas de terra fiquem improdutivas, assim o Estado deverá promover a desapropriação mediante prévia e justa indenização, porém não será em dinheiro, mas sim em títulos da dívida pública e após o trâmite assentar as famílias e realizar incentivos financeiros e isenções fiscais, empréstimos para que os assentados possam dar uma lógica econômica à terra, assim a União será o ente responsável nos casos de desapropriação de propriedade rural para fins de reforma agrária e no caso de desapropriação de propriedade urbana, o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado poderá dar uma lógica produtiva ao bem, caso não o faça será desapropriado do seu bem e pago com títulos da dívida pública.

O município se encarregará de dar uma lógica inclusivista para a cidade, analisando quais intervenções no espaço urbano devem ser realizadas para o melhor desenvolvimento social e econômico, isto é que diz o § 1º do art. 182 da Constituição Federal o Plano Diretor, é obrigatório para cidades com mais

de vinte mil habitantes e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Portanto, desapropriar não significa oprimir o particular, mas sim, o de dar uma lógica pública a um bem subutilizado por um indivíduo que, muitas vezes não almeja nada com aquela propriedade, apenas especular, o Estado pode, sim, ser um promotor de bem-estar social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do Estado, por meio da atuação da Administração Pública como um promotor de ações afirmativas que produzem bem estar social e reduzem as desigualdades sociais e fornece uma lógica coletiva à propriedade privada, numa verdadeira constitucionalização do Direito Civil, atribuindo um dever ao proprietário: fazer com que a propriedade cumpra uma função social, isto não retira as características de poder daquele que tem o domínio sobre a coisa: usar, gozar e dispor, porém evita que o particular abuse dos poderes que possui e venha a prejudicar a coletividade com a promoção de acúmulo de bens imóveis para mera especulação, enquanto o déficit de moradia é elevado, ou quando deixar um terreno abandonado gerando problemas para a saúde pública: dengue; leptospirose entre outras, bem como gerando insegurança, terreno baldios onde criminosos podem esconder-se ou praticarem crimes diversos.

Assim, a administração pública, por meio do poder de polícia, poder de império e valendo-se do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado vai por meio de uma análise da utilidade pública desapropriar para dar uma finalidade social ao bem que outrora estava restrito ao domínio de um particular que estava inerte quanto à produção de bem estar social por meio de ações efetivas: desenvolvimento de infraestrutura; empreendimentos, moradia, dentre outras ações positivas possíveis, porém é indiscutível que a administração pública desempenha um ofício primordial, preponderante para o desenvolvimento social e econômico de um determinado lugar e prestigiando o poder público e acreditando em sua capacidade propositiva é que o legislador ao promulgar a Constituição Federal de 1988 elevou a propriedade a direito fundamental, porém sem uma perspectiva absoluta, pois estará sempre posta dentro de uma lógica social, coletiva e em 2002, ao promulgar o novo Código Civil realizou uma positivação em consonância com o texto constitucional.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Camilo de Leles Colani; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Compreendendo os novos limites à propriedade: uma análise do código civil de 2002. In FILOMENO, José Geraldo Brito (coordenador). **Código civil e a sua interdisciplinaridade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal: Senado, 1988.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira; **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores. 13. ed. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo** / Celia Lessa Kerstenetzky. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e tutela da posse e da propriedade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 5ª.Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.