

**UNIALFA – CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO**

MÁRCIA BEZERRA DIAS FREITAS

**A EFICÁCIA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA:
O PROGRAMA DO PASSE LIVRE ESTUDANTIL (PLE)**

**GOIÂNIA- GO
2024**

MÁRCIA BEZERRA DIAS FREITAS

**A EFICÁCIA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA:
O PROGRAMA DO PASSE LIVRE ESTUDANTIL (PLE)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de pós-graduação *strictu sensu*, Mestrado em Direito Constitucional Econômico, no Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador (a): Prof^a Dr^a Marina Faraco

GOIÂNIA- GO
2024

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

M319e

Freitas, Márcia Bezerra Dias.

A eficácia do princípio da função social da propriedade no município de Goiânia: o programa do passe livre estudantil (PLE). / Márcia Bezerra Dias Freitas. – 2024.

104 f. 30cm.

Orientadora: Prof. Dra. Marina Faraco.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2024.

1. Princípios da ordem econômica. 2. Função social da propriedade. 3. Intervenção estatal na economia. 4. Passe livre estudantil. I. Faraco, Marina. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 316.4.062(817.3)

Dedico este trabalho às minhas queridas filhas
Lorrayne e Lauren Kelly que são a razão do
meu viver.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida. Senhor! Obrigada por sempre estar ao meu lado!

Agradeço às minhas queridas filhas Lorryayne e Lauren Kelly, pela compreensão nos momentos de ausência, pelo apoio incondicional e motivacional, que foram tão necessários para a conclusão desta etapa do meu caminho de aprendizado e ao meu crescimento profissional. A *mamadi* ama vocês!

Agradeço à minha amada tia e mãe do coração Izabel Bezerra da Cunha (*in memoriam*), que tanto me incentivou e sempre acreditou que eu alcançaria meus objetivos. “Ti Izo Lindo”, meu coração dói pela sua ausência, mas tenho certeza que a senhora, aí do céu, está comemorando a minha conquista! As saudades serão eternas!

Agradeço ao querido Frederico Duarte Pires de Sousa pela amizade e grande apoio. Sua ajuda e cooperação foram imprescindíveis para a conclusão dessa jornada. Deus te abençoe!

Agradeço ao meu chefe, Desembargador Eudécio Machado Fagundes, pelo incentivo, permissão em trilhar esse caminho e a compreensão pelas minhas ausências no trabalho.

Agradeço à minha orientadora, Dr^a Marina Faraco por toda a trajetória de aprendizado nesses dois anos. O meu desejo é que Deus lhe capacite cada dia mais!

Agradeço ao Pós Doutor, Desembargador Adegmar José Ferreira, meu mestre e orientador, que me acompanha desde a graduação e que prontamente aceitou o meu convite para compor a banca de defesa da dissertação de mestrado. Para mim querido mestre, é sempre um grande prazer ouvir as suas ponderações e seus ensinamentos!

Agradeço ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que através da EJUG – Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, contemplou-me com a bolsa de estudos, proporcionando-me condições financeiras de transformar em realidade o sonho do mestrado.

E por fim, a todos os colegas de trabalho do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e também do curso de mestrado, que direta ou indiretamente contribuíram com essa jornada. Que Jesus Cristo em sua infinita bondade, abençoe cada um de vocês.

**"O homem não é nada além daquilo que a
educação faz dele." (Kant)**

RESUMO

Este estudo investiga a aplicação do princípio da função social da propriedade no direito constitucional econômico brasileiro, focando no município de Goiânia e considerando os Artigos 5º e 170 da Constituição de 1988, além das normativas locais. As questões centrais incluem a interpretação da função social da propriedade na Constituição e na doutrina, a compreensão do direito à propriedade e sua função social, e o conceito de Ordem Econômica segundo o direito constitucional. O trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo mapeia conceitualmente este princípio no contexto jurídico nacional, destacando seu papel em equilibrar direitos individuais e interesses coletivos. Explora também a evolução histórica, fundamentos sociais e legais, e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável. No segundo capítulo se examina a relação entre a função social da propriedade e o direito constitucional econômico, para tal, focaliza-se na inserção deste princípio na ordem econômica da Constituição de 1988, sua importância para o desenvolvimento sustentável e a justiça social, e a regulação estatal para equilibrar agentes econômicos. O último capítulo é dedicado à análise da manifestação prática deste princípio em Goiânia, através da legislação municipal com foco em casos concretos, especialmente no Programa Passe Livre Estudantil (PLE). O objetivo é compreender como e com que propósito este princípio tem sido mobilizado no contexto do direito econômico em Goiânia.

Palavras-chave: Direito Constitucional Econômico; Princípios da Ordem Econômica; Função Social da Propriedade; Intervenção Estatal na Economia; Passe Livre Estudantil.

ABSTRACT

This study investigates the application of the principle of the social function of property in Brazilian constitutional economic law, focusing on the municipality of Goiânia and considering Articles 5 and 170 of the 1988 Constitution, in addition to local regulations. The central questions include the interpretation of the social function of property in the Constitution and related doctrine, the understanding of property rights and their social function, and the concept of Economic Order according to constitutional law. The work is divided into three chapters. The first chapter conceptually maps this principle within the national legal context, highlighting its role in balancing individual rights and collective interests. It also explores the historical evolution, social and legal foundations, and the role of the state in promoting sustainable socio-economic development. The second chapter examines the relationship between the social function of property and constitutional economic law, focusing on the inclusion of this principle in the economic order of the 1988 Constitution, its importance for sustainable development and social justice, and state regulation to balance economic agents. The final chapter is dedicated to analyzing the practical manifestation of this principle in Goiânia, through municipal legislation with a focus on concrete cases, especially the Student Free Pass Program (PLE). The objective is to understand how and for what purpose this principle has been mobilized in the context of economic law in Goiânia.

Keywords: Property Rights; Constitutional Economic Law; Social Function of Property.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Preceito Fundamental
AGLURB	Aglomerado Urbano de Goiânia
AGR	Agência Goiana de Regulação
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CC	Código Civil
CDTC	Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos
CF	Constituição Federal
CMTC	Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos
GOELRO	Plano Estatal da Eletrificação da Rússia
GOSPLAN	Aglutinação de Gossudarstvênnîi Komitet po Planirovâniu (Государственный комитет по планированию, Comitê Estatal de Planejamento da Ex- União Soviética)
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LC	Lei Complementar
PIB	Produto Interno Bruto
PLE	Passe Livre Estudantil
SEDS	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO.....	14
1.1 Conceito e Fundamentos da Função Social da Propriedade – Do Direito Absoluto à Relativização do Direito.....	14
1.2 A Função Social da Propriedade no Direito Civil e no Direito Urbanístico.....	30
1.3 O Estado Enquanto Planejador: Pressupostos Epistemológicos da Intervenção Estatal....	40
CAPÍTULO 2: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO.....	52
2.1 Os Fundamentos Teóricos do Direito Econômico.....	52
2.2. Equilíbrio Econômico e Interesse Público: A Ordem Econômica na Constituição de 1988.....	61
2.3 A Função Social da Propriedade como Princípio da Ordem Econômica.....	68
CAPÍTULO 3: A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA DO PONTO DE VISTA DO DIREITO ECONÔMICO.....	75
3.1 A Dimensão Econômica da Aplicação do Dispositivo da Função Social da Propriedade em Goiânia.....	75
3.2 A Função Social da Propriedade e a Função Social da Empresa Enquanto Dispositivos do Direito Constitucional Econômico.....	81
3.3 A Intervenção Estatal como Efetivação da Função Social da Propriedade no Setor Econômico: O Caso do Passe Livre Estudantil.....	86
CONCLUSÃO.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97

INTRODUÇÃO

A presente dissertação se propõe a investigar a aplicação do dispositivo da função social da propriedade no âmbito do direito constitucional econômico brasileiro, com foco no contexto municipal de Goiânia, considerando especialmente os Artigos 5º e 170 da *Constituição Brasileira* de 1988 bem como normativas locais pertinentes.

Os questionamentos que orientarão este estudo são: como se dá a interpretação da função social da propriedade na *Constituição* vigente e na doutrina relacionada? Como o ordenamento jurídico Brasileiro compreende o conceito de direito à propriedade e sua função social? Qual é o conceito de Ordem Econômica segundo o direito constitucional e como a função social da propriedade pode ser considerada em relação a mesma?

Para abordar essas e outras questões correlatas, esta dissertação se estruturou em três capítulos. O primeiro, intitulado “A Função Social da Propriedade no Direito Brasileiro”, tem como objetivo realizar um mapeamento conceitual deste princípio no contexto jurídico nacional. Partindo da premissa de que a função social da propriedade é um princípio essencial para equilibrar os direitos individuais de propriedade com os interesses coletivos, busca-se explorar diversas interpretações desse dispositivo em diferentes ramos do direito.

O objetivo é oferecer uma compreensão ampla sobre o significado deste princípio para o ordenamento jurídico brasileiro e que nos sirva de fundamentos epistemológicos para os dois capítulos subsequentes. Neste sentido, serão analisados o conceito de função social da propriedade, parte de sua evolução histórica no direito brasileiro e os princípios sociais que o fundamentam, como a adequação do uso da propriedade em prol do bem-estar social e da justiça distributiva.

Além disso, serão discutidos os fundamentos constitucionais e epistemológicos que fundamentam o papel do Estado como agente regulador e planejador na busca por se assegurar a promoção de um desenvolvimento socioeconômico sustentável – o que é um dos pressupostos por trás do dispositivo da função social da propriedade.

O segundo capítulo, intitulado “A Função Social da Propriedade no Direito Constitucional Econômico”, explorará a relação entre a função social da propriedade e o direito constitucional econômico. O objetivo é situar este princípio a partir do direito econômico, compreendendo sua interpretação nas relações econômicas dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Desta forma, este capítulo se concentra em como a função social da propriedade se insere na ordem econômica prevista na *Constituição Federal de 1988*, destacando sua importância para a promoção do desenvolvimento econômico sustentável e da justiça social. A questão central que se espera responder ao final deste capítulo é como o direito constitucional econômico compreende a

função social da propriedade? Para isso, serão apresentados os conceitos básicos de direito econômico, incluindo sua natureza, objetivos e áreas de atuação. Compreendido esse quadro conceitual, será possível destacar a importância da regulação estatal na promoção do equilíbrio entre os agentes econômicos, buscando garantir a justiça social. Para tal, exploraremos a noção de ordem econômica na Constituição Brasileira, concentrando-nos em sua definição e interpretação do ponto de vista dogmático e doutrinário.

Por fim, o terceiro capítulo, “A Aplicabilidade do Princípio da Função Social da Propriedade no Município de Goiânia”, investiga como o princípio da função social da propriedade se manifesta na prática dentro do contexto específico de Goiânia. Analisaremos tanto a legislação municipal pertinente quanto a jurisprudência local, buscando compreender essa funcionalidade a partir de dois casos concretos e outras instâncias relevantes.

Este estudo visa mapear, observar e analisar o intuito na aplicação desse dispositivo no âmbito local. Ao final do capítulo, e também com base nos ganhos teóricos dos capítulos anteriores, espera-se compreender com que objetivo tem sido mobilizada a aplicação do princípio da função social da propriedade no contexto do direito econômico em Goiânia.

Desta forma, nossa discussão parte da concepção da função social da propriedade em um sentido *tout court*, se afunila em uma compreensão contextualizada ao direito econômico e encerra com uma análise de sua operatividade no contexto goianiense – mais especificamente, em relação ao Programa Passe Livre Estudantil (PLE).

Quanto a nosso marco teórico, vale dizer que nossa pesquisa se fundamenta no direito constitucional, com um enfoque específico em sua dimensão econômica. Desta forma, ao abordarmos o princípio da função social da propriedade, nosso principal interesse reside em uma interpretação que parta de dentro do contexto hermenêutico do texto constitucional. Contudo, isto não significa que não reconheçamos que este princípio também possua relevância em áreas como o direito urbanístico, o direito civil e o direito administrativo – e que colateralmente, quando necessário, iremos considerar.

Para sustentar nossa investigação, utilizaremos como principais referências obras de Gilberto Bercovici e Eros Grau – embora não exclusivamente. As obras de Gilberto Bercovici e Eros Grau são fundamentais para o estudo do direito constitucional econômico no Brasil. Bercovici, com sua análise crítica das relações entre Estado, mercado e democracia, oferece uma compreensão aprofundada dos limites e possibilidades da intervenção estatal na economia. Eros Grau, por sua vez, enriquece o campo com sua abordagem teórica e prática, destacando a importância dos princípios constitucionais na regulação econômica e na proteção dos direitos fundamentais.

Juntos, eles contribuem para uma visão mais holística e crítica do direito econômico, essencial para a formação de juristas e a implementação de políticas públicas eficazes. Combinando essas perspectivas, pretendemos aprofundar nossa compreensão do princípio da função social da propriedade e sua aplicação dentro do direito constitucional e econômico.

Nossa discussão adota sobretudo uma abordagem epistemológica teórico-dogmática, de modo que buscaremos através dela apreender o dispositivo constitucional da função social da propriedade a partir de uma perspectiva conceitual-formal. Esse enfoque temático é essencial para compreendermos como o constituinte estabeleceu a intervenção estatal no direito à propriedade e com que intuito o fez, bem como para entendermos como o direito à propriedade evoluiu ao longo da história e como é interpretado pela constituição vigente. Desta forma, nossa análise se concentra mais no aspecto formal do que em uma interpretação crítica da aplicação prática do dispositivo.

CAPÍTULO 1: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO

I. Conceito e Fundamentos da Função Social da Propriedade – Do Direito Absoluto à Relativização do Direito.

O direito à propriedade é um dos traços fundacionais das democracias contemporâneas, representa, por excelência, um dos limites – em tese, não ultrapassável – entre as esferas daquilo que é público e daquilo que é privado. Por isso, em qualquer Estado Democrático de Direito, emerge enquanto uma de suas estruturas jurídicas essenciais. No caso do Brasil, é uma garantia constitucional (CF, Art. 5º, caput). O Estado Brasileiro enquanto República Federativa, reconheceu sua legitimidade quando no Artigo 5º instituiu sua inviolabilidade – esta inviolabilidade, contudo, sabe-se, conforme veremos, é apenas virtual, posto que no Brasil se presume uma função social para tal direito.

Segundo Valle Júnior e Pasqualetto (2012, p. 16) o termo “propriedade” deriva do vocábulo em latim “*proprietas*”, que se origina de “*proprius*” e que em livre tradução significaria “aquilo que pertence a alguém”. A propriedade, que inclui tanto bens materiais quanto imateriais, sempre esteve associada à ideia de poder. Cada Estado, baseado em diversas razões — políticas, sociais, culturais, filosóficas, religiosas, econômicas ou outras —, intervem na propriedade como forma de afirmar seu poder. De um modo geral, contudo, conforme defende Arthur Rios (2006, p. 73) a propriedade é a submissão da coisa à vontade do seu proprietário, sendo, em sua origem, um direito absoluto, exclusivo e perpétuo, que favorece seu titular.

Mas o que significa possuir algo? Segundo Mikhaïl Xifaras (2004, p. 07), na linguagem comum, quando falamos de “propriedade”, estamos nos referindo ao direito exclusivo de possuir algo e de utilizá-lo conforme nossa vontade. Essa noção, embora seja geral e, por isso, um tanto imprecisa, é crucial para distinguir o que é considerado “meu” e o que é considerado “do outro” em situações do dia a dia.

Por exemplo, ao falarmos de um objeto qualquer que pertença a alguém em contraste com outro objeto que pertença a outra pessoa, ou ao mencionarmos, por exemplo, “o meu livro” em comparação com o livro de outra pessoa, essa intuição sobre o que nos pertence desempenha um papel importante.

Contudo, mesmo sendo útil em contextos simples, essa percepção pode tornar-se confusa quando lidamos com situações mais complexas ou abstratas – como o “meu eu” ou o “meu corpo” ou ainda a “minha liberdade”. Como poderia o Estado tutelar tais posses?

Por isso, por sua própria natureza intrincada, “[a] questão dos direitos de propriedade é um tópico típico de debate interdisciplinar, geralmente associado ao campo da Economia Institucional e da Economia do Direito; a atenção está concentrada nos efeitos econômicos de diversas formas de atribuição de direitos legais.” (MELLO, 2016, p. 443¹). Luiz Fernando Pinto acrescenta: “[o] direito de propriedade possui uma noção jurídica complexa e dinâmica, que flutua no tempo de acordo com as realizações políticas, econômicas e filosóficas de cada país.” (PINTO, 2013, p. 75).

No direito brasileiro, segundo Leal, “[a] propriedade constitui – cumpre destacar – modalidade de direito real com definição e regime jurídico determinados pela legislação civil.” (LEAL, 2012, p. 57). No *Código Civil* de 2002, o legislador a define como sendo a “[...] 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.” (BRASIL, 2002, CC, Art. 1.228).

Esse debate remonta, naturalmente, ao direito romano. Como constata Gilberto Bercovici “O conceito romano de propriedade, recepcionado e reelaborado desde a Idade Média até se manifestar plenamente nas revoluções liberais do século XVIII, exerceu, como não poderia deixar de ser, a influência mais profunda sobre o conceito de propriedade, formulado à sua imagem e semelhança.” (BERCOVICI, 2022, p. 338).

Carlos Araújo Leonetti acrescenta que por muito tempo o direito à propriedade fora considerado como sendo um tipo de direito “[...] absoluto (ou quase), permitindo que seu titular o exercesse (ou não) como melhor o aprouvesse, sempre levando em conta, apenas, os seus interesses pessoais. Assim o era nos primórdios do direito romano, raiz histórica do instituto da propriedade.” (LEONETTI, 1999, p. 47).

Desta maneira, a distinção no direito romano entre o público e o privado, isto é *quod ad statum rei romanae spectat* (o que diz respeito ao Estado romano) e *quod ad singulorum utilitatem* (o que diz respeito aos interesses de cada indivíduo), se torna essencial para esta discussão. É nesta última esfera que o direito à propriedade emerge no *Corpus Juris Civilis Romanii* – ali podemos ler: “[...] todo direito consiste ou em adquirir, ou em conservar, ou em diminuir, pois ou se trata de como alguma coisa se torna propriedade de alguém, ou de como alguém mantém essa propriedade ou seu direito, ou de como a aliena ou perde.” (ULPIANO, Instituições, Livro II, p. 56²).

1

Livre tradução do original: “Property rights issue is a typical interdisciplinary topic of debate, usually associated to the field of Institutional Economics and Law & Economics; attention is focused on the economic effects of various forms of assignment of legal rights.”

2

“Totum autem ius consistit aut in acquirendo, aut in conservando, aut in minuendo; aut enim hoc agitur, quemadmodum quid cuiusque fiat, aut quemadmodum quis rem vel ius suum conservet, aut quomodo alienet aut amittat.” (ULPIANUS libro II. Institutionum).

Esse direito se dividiria em uso e posse, e segundo Fritz Schulz, em *History of Roman Legal Science* (1946, pp.271-273), os conceitos de “*dominium*” e “*usus*” – as noções relativas à propriedade na ordem jurídica romana – foram a base da moderna compreensão a respeito do direito à propriedade. Trata-se da distinção basilar entre o direito de propriedade em si, e o *usus*, o direito de uso e fruição.

Tal distinção moldou não apenas a concepção do direito romano de propriedade mas, de acordo com Schultz (1946, p. 332), também exerceu forte influência na formação da tradição jurídica ocidental. Para José Neure Bertan (2009, p. 15), devemos aceitar a tese de que a propriedade priva nasce em Roma. Algo que podemos constatar mesmo em uma definição contemporânea de direito à propriedade, como a de Mello, quem afirma que:

Um direito de propriedade pode ser visto como um conjunto de direitos básicos, nomeadamente os direitos de posse, uso (*usus*), fruição (*usus fructu*) e alienação do objeto do direito. Esses direitos, no entanto, podem ou não pertencer ao mesmo detentor. A propriedade sempre requer um título formal e depende necessariamente do sistema legal. A propriedade plena inclui o direito de exercer a posse. (MELLO, 2016, p. 434³).

Nos quadros específicos do direito romano, a propriedade surge como um direito absoluto do possuidor, caracterizada por um poder soberano e individualista do proprietário. De acordo com Cretella Junior (1999, p. 153), contudo, no decorrer do tempo, esse entendimento evoluiu para uma concepção mais social, sobretudo durante o período justiniano. Influenciado por mudanças sociais e culturais, o direito de propriedade passou a equilibrar os direitos individuais com responsabilidades em relação ao bem-estar da coletividade, incorporando um sentido social. Segundo Mariângela Bergamini De Castro:

A propriedade no Direito Romano é freqüentemente apontada como direito absoluto, exclusivo e perpétuo, que permite ao proprietário utilizar a coisa como bem entender, inclusive destruí-la. Este posicionamento, entretanto, é questionado por parte da doutrina, ressaltando que os textos romanos não exprimem

literalmente estes elementos. No Direito Romano, a concepção de propriedade não se conservou estática, ao contrário, modificou-se acompanhando a evolução política, cultural e social, refletindo sobre as normas jurídicas, dando-lhes um sentido mais social. (DE CASTRO, 2008, p. 19).

Já para John Locke, um dos *founding fathers* do pensamento liberal, o direito de propriedade privada seria uma condição ontológica do ser humano, e portanto, um direito natural e prévio à formação do estado – não se resumindo ao uso e a posse, mas ao ser-aí do homem. É de tal tese que ele partirá em seu *Second Treatise of Government* em 1689 – sobretudo associando, já no o §87, a noção de propriedade à garantia não somente dos bens, mas também da vida e da liberdade.

Essa é uma das bases do jusnaturalismo, sobretudo na linhagem liberal, como em Locke e Adam Smith, posto esta partir do pressuposto de que mesmo em um estado prévio à formação do Estado civil, todos os seres humanos teriam direitos naturais, incluindo aí o direito à vida, à liberdade e à propriedade⁴ – de modo que não se tem direito em virtude do Estado existir, mas se tem Estado por que direitos precisam ser garantidos. Isto é: possuir aquilo que se possui seria anterior ao pacto social que nos funda enquanto sociedade civil.

Locke defende ainda que a relação entre a propriedade privada e a liberdade é tão fundamental que cada pessoa possui seu corpo como sua propriedade primária, derivando o direito à propriedade externa do direito de propriedade sobre o próprio corpo. Segundo o filósofo, “[...] cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela.” (LOCKE, 1994, p. 98).

E da propriedade de si, segue-se a propriedade daquilo que se faz: “[p]odemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade.” (LOCKE, 1994, p. 98). Infere-se, com base neste argumento, que Locke enxergaria em cada indivíduo a capacidade – natural – de se tornar proprietário, uma vez que, através do trabalho – que é uma extensão de sua propriedade de si – os produtos da terra, que anteriormente eram comuns, passam a constituir propriedade privada.

A apropriação, portanto, seria naturalmente legítima: “[q]uando consideramos a razão natural, segundo a qual os homens, desde o momento do seu nascimento, têm o direito a sua

4

Conforme acrescenta Leal: “A propriedade é inserida justamente no âmbito desses direitos. Considerada, a partir das lições de John Locke (1963), como direito vinculado às ideias de liberdade e de trabalho, a propriedade passou a constar de tais declarações como direito fundamental, inato à pessoa humana.” (LEAL, 2012, p. 15).

preservação e, conseqüentemente, a comer, a beber e a todas as outras coisas que a natureza proporciona para sua subsistência [...]” (LOCKE, 1994, p. 97).

Contudo, embora no estado de natureza, tais direitos existam, eles nem sempre se garantem, de modo que poderíamos interpretar “o estado de natureza lockeano como o estado no qual vigora um contrato incompleto, que admite objetivamente o direito de justiça, mas carece de um sistema de punição explicitamente reconhecido” (CHIAPPIN; LEISTER; 2014, p. 08). Para Locke, portanto, o Estado surge, antes de mais nada, para garantir, entre outras coisas, a legitimidade destes direitos:

Se todos os homens são, como se tem dito, livres, iguais e independentes por natureza, ninguém pode ser retirado deste estado e se sujeitar ao poder político de outro sem o seu próprio consentimento. A única maneira pela qual alguém se despoja de sua liberdade natural e se coloca dentro das limitações da sociedade civil é através de acordo com outros homens para se associarem e se unirem em uma comunidade para uma vida confortável, segura e pacífica uns com os outros, desfrutando com segurança de suas propriedades e melhor protegidos contra aqueles que não são daquela comunidade. (LOCKE, 1994, 139).

Ou seja, o “Contrato Social” que fundaria a sociedade civil seria firmado visando reconhecer-se, efetivar e garantir direitos já dados. Desta maneira, assim como no direito civil, aqui, o contrato representa um reconhecimento jurídico, por outrem, da legitimidade da propriedade alheia. Todo contrato, afinal, é um pacto de legitimação, é um acordo de vontades entre duas ou mais partes, com a intenção de criar, modificar ou extinguir direitos etc. Um dos pilares fundamentais do direito privado, sem dúvida – mas também um dos pilares da formação do Estado Civil, pois o reconhecimento do direito do outro sobre si é um ato autônomo de liberdade da vontade, que de modo conjunto, formaria a sociedade sob uma ótica jurídica.

Por essa razão, a relação entre liberdade, autonomia e propriedade se torna um tema central para o pensamento liberal. Afinal, a liberdade e a propriedade são condições de possibilidade uma da outra para Locke – só se é livre um Estado que garante o direito de seus cidadãos possuírem a si e a seus pertences como sendo seus. Não se trata de um truísmo, mas da *conditio sine qua non* do puro direito – em sentido hegeliano – de se ser um si-mesmo. Em *Justice et Charité*, Victor Cousin é categórico: “A propriedade é sagrada porque representa o direito da própria pessoa. O primeiro ato de pensamento livre e pessoal já é um ato de propriedade. Nossa primeira propriedade é nós mesmos, é nosso eu, é nossa liberdade, é nosso pensamento; todas as outras derivam disso e o refletem.” (COUSIN, 1848, p. 27 ⁵).

No caso do Brasil, “o Código de Bevilacqua de 1916 atribuiu à propriedade um caráter absoluto, ou seja, inatingível, sem limitações ou quaisquer restrições ao seu exercício, pois o proprietário era considerado senhor da coisa e dela poderia implementar o tratamento que bem entendesse.” (PINTO, 2013, p.75).

Conforme podemos ler no artigo 524 do *Código Civil* de 1916: “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.” (BRASIL, 1916, CC, Art. 524).

Segundo Bercovici (2022, p. 340), aqui não se trata de uma definição de propriedade, mas da constatação de disposições a respeito do titular do domínio. A orientação filosófica a respeito da noção de propriedade da qual parte Bevilacqua, contudo, é muito próxima da qual vemos Locke e Cousin partir. De acordo com o mesmo:

Com a cultura das terras, foi-se acentuando o sentimento da propriedade individual, porque o trabalho produtivo, criando, regularmente, utilidades correspondentes ao esforço empregado, estabilizou o homem e, prendendo-o mais fortemente, ao solo dádioso, deu-lhe personalidade diferenciada. E com o estabelecimento do Estado, os direitos individuais adquiriram mais nitidez e segurança. [...] Gera-se, nessa quadra, uma relação jurídica para um sujeito individual de direito, e o Estado protege essa relação da pessoa para a coisa, mediante a coação jurídica. *Devemos, porém, afirmar que o direito preexiste ao Estado, pois não cabe esse nome aos agrupamentos primitivos, organizados para a defesa dos seus próprios componentes (clan, tribu, gens, genos, sippe). Com o Estado, ele se robustece e sistematiza. O direito é criação da sociedade, não do Estado.* (BEVILAQUA, [1956], 2003, pp. 116-117, grifos nossos).

Desta maneira, o Estado emerge apenas como um garantidor e mantenedor de direitos – em particular do direito à propriedade – previamente dados. Nestes termos, o direito de propriedade não nasce no seio do Estado de Direito, mas antes, através de uma condição ontológica *sui generis* do ser humano, segue-se da própria condição natural da humanidade. Segundo Luiz Gustavo Bambini de Assis, não estaríamos exagerando se afirmássemos que “[...] a propriedade nasce junto com o indivíduo, quase como algo inato do ser humano. Mais do que como um fenômeno jurídico, podemos caracterizá-la como um fenômeno social, por sua vez abraçado pelo Direito.” (ASSIS,

Livre tradução do original: “La propriété est sacrée parce qu’elle représente le droit de la personne elle-même. Le premier acte de pensée libre et personnelle est déjà un acte de propriété. Notre première propriété, c’est nous-mêmes, c’est notre moi, c’est notre liberté, c’est notre pensée ; toutes les autres dérivent de là et la réfléchissent.”

2008, p. 782). E quase nos mesmo termos de Bevilaqua, conclui o autor: “[o] conceito de propriedade desenvolve-se quase que conjuntamente com a transição da fase do homem selvagem para a do homem sedentário, quando a civilização assenta-se sobre determinados espaços físicos, retirando da terra seu sustento e valores.” (ASSIS, 2008, p. 782).

Contudo, conforme insiste Gilberto Bercovici, nestes termos, “[...] o Estado deveria existir apenas para a preservação, através de seu poder coativo, dos direitos individuais. A propriedade que nasce do instinto de conservação, consegue obter dos outros indivíduos e do Estado o seu reconhecimento”. (BERCOVICI, 2022, p. 341). Para o autor, a interpretação liberal do direito à propriedade pressupõe que a propriedade seja a emanção de potencialidades subjetivas, constituidoras de soberania individual, de modo tal que a liberdade e a igualdade formais se tornaram instrumentos institucionalizados para a legitimação da desigualdade material (BERCOVICI, 2022, p. 339). Outro ponto para o qual chama a atenção Bercovici é para a naturalização do conceito de propriedade, tão cara ao pensamento liberal:

A propriedade dos bens é vista como uma manifestação interna do indivíduo. A propriedade é absoluta porque corresponde à natural vocação do indivíduo de conservar e fortalecer o que é seu. Quando os juristas traduziram, com o instrumental técnico romano, instituições políticas filosóficas, como a propriedade, em regras de direito e a sistematizaram, acabaram por cristalizar determinada concepção teórica. (BERCOVICI, 2022, p. 339).

Esta concepção teórica outra não é a liberal-burguesa que procurara “naturalizar” a absolutividade de tal ordem de direito. Com esta naturalização da noção de propriedade poderíamos, seguindo os passos de Mikhaïl Xifaras (2004, pp.07-08), divisar dois níveis conceituais a respeito da ideia de propriedade: uma propriedade que seria “primária”, de natureza ontológica, pois se refere ao ser da própria pessoa; e um outro nível, secundário e material, das outras propriedades, que se referem a propriedades jurídicas e têm um objeto material específico. Seria este segundo nível, que de acordo com Xifaras, o direito, como um todo, se ocuparia, e por isso, para ele, “[o] direito de propriedade é aquele pelo qual uma pessoa tem controle absoluto sobre uma coisa material.” (XIFARAS, 2004, p. 08, ⁶).

Ao colocar a propriedade nestes termos, Xifaras recupera em muitos aspectos a interpretação de Pierre-Joseph Proudhon, posto que para o filósofo francês, a propriedade seria um

domínio que associaria o indivíduo a uma coisa de forma tão inequívoca que “[o] conceito mais preciso de propriedade é o domínio absoluto, exclusivo e autocrático do homem sobre a coisa; um domínio que começa com a usucapião, continua com a posse e encontra, finalmente, através da prescrição, sua validação na lei civil [...]” (PROUDHON, 1935, p. 80, ⁷).

Esta ideia de um direito absoluto de propriedade, como bem constata Gilberto Bercovici, acarreta no fato de que quase todo discurso jurídico que se propõe apoderar do debate sobre o direito à propriedade acaba se tornando repleto de maniqueísmos, sobretudo em virtude de diferentes conotações ideológicas a respeito das opções econômicas em pauta com tal ordem de direito. Para o autor, o sentido de “absolutividade que lhe dá o ordenamento liberal subtrai a sua relatividade, faz com que o instituto da propriedade se converta em modelo supremo da validade do ordenamento jurídico.” (BERCOVICI, 2022, p. 337).

De fato, como defende Carlos Ari Sundfeld, “[...] a noção mais tradicional de propriedade é aquela que a concebe como um poderdo indivíduo consubstanciado na liberdade de o proprietário, autonomamente, determinar a sorte do objeto submetido à sua vontade.” (SUNDFELD, 2019, p. 02).

Bercovici, contudo, discorda de uma tal interpretação em viés naturalista-absolutista do direito à propriedade, posto que, para o autor, é importante entender “[...] a propriedade não como um direito sagrado absoluto, mas como um instituto jurídico concreto, portanto, inserido na dinâmica histórico-social” (BERCOVICI, 2022, p. 337).

Conforme constatado por Luiz Fernando Pinto (2013, p. 75), com o decorrer do tempo, à medida que a sociedade se deparava com crescentes demandas por equidade na distribuição de recursos e a necessidade de intervenção estatal para abordar essas questões, o conceito de propriedade viu uma transformação significativa, volatizando-se. O que antes era considerado um direito absoluto, passou a ser encarado como algo mais relativo e contextual. Essa mudança reflete não apenas uma evolução legal, mas também uma reorientação dos valores sociais em direção a uma maior consideração pelos interesses coletivos e pela justiça social. Conforme afirma o autor, “[f]oi o que demonstrou o Código de 2002, que trouxe ao direito de propriedade conotações diferentes, impregnadas de noções de sociabilidade e solidariedade.” (PINTO, 2013, p. 75).

Portanto, embora o direito de propriedade seja reconhecido como um direito real, *erga omnes*, isto é, aplicável contra todos, o ordenamento jurídico brasileiro introduziu o conceito da

7

Livre tradução do original: “La notion la plus exacte de la propriété, c’est le domaine absolu, exclusif, autocratique de l’homme sur la chose; domaine qui commence par l’usucapion, se continue par la possession et trouve enfin, à l’aide de la prescription, sa sanction dans la loi civile; domaine qui identifie l’homme et la chose de telle sorte qu’il peut dire: celui qui exploite mon champ est comme celui qui me ferait travailler moi-même, donc il me doit récompense.”

função social da propriedade. Esse instituto condiciona o exercício desse direito ao cumprimento de sua função social, de modo que a subutilização dos bens, sem qualquer compromisso social ou econômico, torna-se passível de questionamento jurídico.

Essa medida reflete a preocupação em garantir que a propriedade não seja apenas um privilégio individual, mas também uma ferramenta para promover o bem-estar coletivo e o desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, conforme enfatiza Leonetti, podemos dizer que “[...] o direito à propriedade sofreu um processo de relativização, ou de publicização ou, ainda, de socialização, como preferem alguns.” (LEONETTI, 1999, p. 48).

Este é também o ponto defendido por Bercovici, posto que para o autor a propriedade deve ser entendida muito mais em sua historicidade do que como um tipo de direito absoluto. Segundo Bercovici “[a] propriedade é a relação histórica que um ordenamento dá ao problema do vínculo jurídico mais intenso entre uma pessoa e um bem. A relativização da propriedade, a exclui de sua ‘sacralidade’ e a coloca no mundo profano das coisas, sujeita aos fatos naturais e econômicos.” (BERCOVICI, 2022, p. 342).

Como o próprio Bercovici (2022, p. 15) constata, cada época histórica produz uma consciência própria das intrínsecas relações entre direito e economia, e não podemos pressupor que o direito à propriedade se exclua desta historicidade dinâmica que cabe aos demais âmbitos da tessitura social. Por isso, a partir da transição do século XIX para o século XX, uma série de transformações passaram a ser postas em jogo no direito público e privado. Segundo Bercovici, a principal “[...] diz respeito à relativização dos direitos privados pela sua função social. O bem-estar coletivo deixa de ser responsabilidade exclusiva da sociedade, para conformar também o indivíduo.” (BERCOVICI, 2022, p. 342).

Em outras palavras: “[os] direitos individuais não devem mais ser entendidos como pertencentes ao indivíduo como algo em seu exclusivo interesse, mas como instrumentos para construção de algo coletivo.” (BERCOVICI, 2022, p. 342). Portanto, hoje não é mais factível a pura individualização do interesse particular, como que tivesse se tornado impossível a exclusão do indivíduo do bem-estar coletivo.

Será o supracitado Proudhon (1935, pp. 79-81) que irá – antes mesmo de Marx e Engels – mais profundamente questionar a legitimidade do direito absoluto à propriedade privada. Sua manutenção seria, de acordo com o mesmo, a razão de inúmeras controvérsias e injustiças, posto que a igualdade de condições não passaria de uma quimera e que o trabalho não era o que de fato engendraria a ideia da propriedade, que do ponto de vista racional, pela pura razão, não se poderia provar a legitimidade do direito absoluto e natural à propriedade a não ser como sendo a consequência de um abuso de poder.

Em espírito análogo, Marx e Engels, no *Manifesto Comunista* (1848) afirmarão que “[...] a moderna propriedade privada burguesa é a expressão última e mais consumada da geração e apropriação dos produtos que repousam em oposições de classes, na exploração de umas pelas outras.” (ENGELS; MARX, 2008, p. 52). Marx e Engels, assim como Proudhon, se preocupam pelo modo como a “naturalização” do direito à propriedade privada mascara, em muitos aspectos, uma desigualdade de condições que é a sua condição de existência:

Têm-nos censurado, a nós, comunistas, de que quereríamos abolir a propriedade adquirida pessoalmente, fruto do trabalho próprio — a propriedade que formaria a base de toda a liberdade, actividade e autonomia pessoais. Propriedade fruto do trabalho, conseguida, ganha pelo próprio! Falais da propriedade pequeno-burguesa, pequeno-camponesa, que precedeu a propriedade burguesa? Não precisamos de a abolir, o desenvolvimento da indústria aboliu-a e abole-a diariamente. Ou falais da moderna propriedade privada burguesa? Mas será que o trabalho assalariado, o trabalho do proletário, lhe cria propriedade? De modo nenhum. (ENGELS; MARX, 2008, p. 52).

Já para Alexis de Tocqueville, uma verdadeira democracia pressupõe a noção de uma sociedade fundada na igualdade, levando em conta três aspectos significativos para que se pudesse a compreender enquanto fenômeno: a) igualdade de condições; b) igualdade de oportunidades e c) a ausência uma estratificação social rígida, que inviabilizasse impedimento social, legal ou político à ascensão social.

Segundo Tocqueville, os ingleses, por exemplo, teriam deixado aos pobres apenas dois direitos: “[...] o de ser submetido à mesma legislação que os ricos e de igualar-se a eles adquirindo riqueza igual. Entretanto, esses dois direitos são mais aparentes do que reais, pois é o rico que faz a lei e que cria, em seu proveito ou de seus filhos, os principais meios de adquirir a riqueza.” (TOCQUEVILLE. 1991, p. 479).

Em espírito análogo, afirma Bercovici: “[a] autonomia privada acabou por privilegiar os detentores do poder econômico em detrimento do maioria de assalariados, repetindo o equívoco do século XIX de identificar a sociedade burguesa com a sociedade em geral.” (BERCOVICI, 2022, p. 339). Assim, na desigualdade factual de condições de subsistência poderia ser engendrada uma desigualdade política no exercício dos direitos civis dos singulares, uma vez que nem todos poderiam ser partícipes das decisões e ações políticas nos mesmos termos e desta forma não haveria uma vontade geral posta em causa, mas uma vontade daqueles mais abastados.

Críticas à absolutividade da propriedade privada alicerçadas na noção de desigualdade como estas levaram Roger Stiefelmann Leal a concluir que provavelmente, nenhum outro direito fundamental teria sofrido “[...] tamanha contestação. Afirmou-se que seu exercício constituía roubo e injustiça (PROUDHON, 2008, p. 252). Propôs-se firmemente sua abolição como solução para todos os males e todas as alienações. Outros, por sua vez, sustentaram sua plena subordinação ao interesse coletivo (BURDEAU, 1966, p. 375).” (LEAL, 2012, p. 53).

Todas estas críticas, em maior ou menor grau, derivaram sua força da análise que tece Jean-Jacques Rousseau em seu *Discurso sobre a Origem da Desigualdade Entre os Homens* (1755), obra em que o filósofo genebrino rastreia na origem da propriedade privada a saída do hipotético estado de natureza – em tese, um estado de plena igualdade. Segundo Rousseau, “[o] primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil.” (ROUSSEAU, 1999, p. 203).

A partir deste instante, os homens passaram a necessitar uns dos outros e a desigualdade fez morada no gênero humano: “[...] desde o instante que um homem teve necessidade do socorro de outro; desde que perceberam que era útil a um só ter provisões para dois, a *igualdade desapareceu, a propriedade se introduziu*, o trabalho tornou-se necessário” (Id. Ibidem, p. 213, grifos nossos). Por isso, Rousseau se questiona quanta barbárie, quanta miséria, quantos horrores, não se teriam evitado para o gênero humano, se diante daquele primeiro homem a dizer “isto é meu”, alguém que “[...] arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: ‘Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!’” (ROUSSEAU, 1999, 203).

Se com Locke, a propriedade é a condição de possibilidade da verdadeira liberdade, com Rousseau, Proudhon, Tocqueville Marx e Engels, a propriedade se torna uma força motriz para a desigualdade. Este tipo de crítica levou, naturalmente, a uma profunda reformulação das concepções jurídicas a respeito da natureza da propriedade privada – reformulações que procuraram pontuar sua dimensão social, de modo tal que diversos textos constitucionais passaram a dispor sobre o cumprimento da função social da propriedade.

Segundo Roger Stiefelmann Leal, “[a] forte objeção que recaiu sobre o direito de propriedade não foi, porém, suficiente para prejudicar ou afastar sua condição de direito fundamental da pessoa humana. Seu sentido e alcance, contudo, não restaram imunes a tais críticas.” (LEAL, 2012, pp. 53-54).

O ponto, conforme argumenta Bercovici, é que doravante – sobretudo a partir da Constituição de Weimar – os Estados Democráticos de Direito passam a suavizar a absolutividade do direito à propriedade. Segundo Bambini de Assis, por exemplo, poderíamos facilmente

constatar que tanto a Constituição Mexicana (1917) quanto a Constituição de Weimar (1919) “[...] dão um novo tratamento para o conceito de direito de propriedade, tratamento esse que faz com que aquela deixe de ser vista apenas como um direito, passando a ser concebida também como uma obrigação, no sentido de que a propriedade obriga seu detentor a mantê-la.” (ASSIS, 2008, p. 785).

Neste sentido, poderíamos complementar, enfatiza Bercovici, que “[o] direito de propriedade deixou de ser atributo da personalidade do indivíduo, identificado com a liberdade. Isso decorre da necessidade do abandono da concepção romana de *dominium*, para compatibilizá-la com as finalidades sociais, principalmente no tocante à redistribuição de rendas.” (BERCOVICI, 2022, p. 342).

Ou seja, se por um lado, apesar das fortes objeções históricas que o direito de propriedade enfrentara, essas críticas não foram capazes de minar ou remover sua posição enquanto um direito fundamental da pessoa humana – algo que se constata, inclusive, em nossa constituição vigente; por outro lado, o significado e a extensão desse direito não permaneceram intocados. Percebeu-se a partir de então, uma certa tendência de se buscar a conciliação entre o direito de propriedade com as demandas da sociedade e do bem comum.

Trata-se, naturalmente, de uma reação, uma: “[...] reação ao avanço do liberalismo econômico que marcou, sobretudo, o início do século XX, acabou por ensejar profunda revisão sobre o alcance e o significado do direito de propriedade” (LEAL, 2012, p. 60). Será em virtude deste quadro que irá decorrer “[...] a ideia de impor limitações à propriedade no sentido de que ela, além de atender os desejos e interesses de seu titular, pudesse também responder e servir às necessidades da sociedade.” (LEAL, 2012, p. 60).

Ora, o reconhecimento da função social da propriedade implica que o exercício desse direito não pode ocorrer de forma isolada, sem consideração pelos impactos sociais e coletivos. Essa mudança de enfoque destaca uma compreensão mais ampla do direito de propriedade, além de uma mera expressão de autonomia individual, reconhecendo sua relevância para o interesse coletivo, em outras palavras, “[...] tornar-se-ia uma propriedade moralizada e humanizada que não mais corre o risco de degenerar num poder opressivo.” (LEAL, 2012, p. 60).

Para entendermos a importância política deste dispositivo, basta remetermos ao que constata Luiz Babini de Assis quanto a questão da propriedade no caso do Brasil, que “sempre fora tratada de forma concentradora e desigual. Desde a instituição do regime das sesmarias, o seu processo de distribuição sempre foi aleatório e privilegiou os interesses da Coroa e daqueles a ela ligados por traços sociais e até mesmo de afetividade.” (ASSIS, 2008, p. 786). Esta natureza desigual e arbitrária perdurou durante toda a história do Brasil, do período colonial ao republicano, de modo

tal que “[n]ão é de se espantar que a propriedade tenha adquirido um caráter tão absoluto na nossa história.” (Id. Ibidem, p. 786).

Assim, enquanto para os “os juristas da primeira metade do século XIX, o direito à propriedade é o direito exclusivo e absoluto de uma pessoa sobre coisas materiais.” (XIFARAS, 2004, p. 25 ⁸) – e portanto inquestionável – na virada do Século XX, mais especificamente na constituição alemã de 1919, tal ideia irá, pela primeira vez, ser demasiadamente reformulada: “[e]mblematicamente, o mesmo art. 153, que, de início, estabelece que a Constituição garante a propriedade, consagra, ao final, a seguinte cláusula: a propriedade obriga. Seu uso constituirá, também, um serviço para o bem comum” (LEAL, 2012, p. 60).

O mesmo espírito irá atingir com força o restante do ocidente de modo que “[o]utros textos constitucionais adotaram orientação semelhante, ainda que com redações diversas.” (LEAL, 2012, p. 60), sobretudo a partir da ideia de “função social” da propriedade, muitas vezes incorporada em cláusulas constitucionais, que estabelecem que a propriedade deva atender não apenas aos interesses individuais do proprietário, mas também aos interesses da comunidade e do Estado. Isso implica, por exemplo, que a propriedade deve ser utilizada de maneira produtiva, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social.

Conforme acrescenta Fábio Konder Comparato:

A ideia de função social da propriedade entrou a fazer parte do Direito Positivo com a promulgação da primeira Constituição Republicana Alemã, em Weimar, em 1919. A disposição do art. 153 desse texto constitucional foi retomada *ipsis verbis* pela Constituição da República Federal da Alemanha, de 1949 (art. 14, 2.ª alínea): “A propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir o interesse da coletividade.” (*Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.*) A norma tem, indubitavelmente, o sentido de uma imposição de deveres positivos ao proprietário. O verbo *verpflichten* (obrigar), conjugado a *dienen* (servir) na 2ª parte do dispositivo, indica com clareza que não se trata aí de simples restrições à ação do proprietário. (COMPARATO, 1986, p. 75).

Contudo, Fábio Konder Comparato insiste que o conceito de função social da propriedade não implica necessariamente em uma tutela absoluta do Estado sobre o bem do particular, não se trata de uma desapropriação indevida ou de uma intervenção irrestrita do público sobre o privado.

Afinal, ao se falar de função social da propriedade não se está indicando “[...] restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função [...] significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo.” (COMPARATO, 1986, p. 75). Trata-se antes de um compromisso com valores e ideais em prol do bem-estar coletivo.

Nesse sentido, o conceito de função social “[...] mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus*, o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro.” (COMPARATO, 1986, p. 75). Em outras palavras, significa dizer que não se nega o direito da propriedade em si e per si, mas que antes, se suaviza e se relativiza sua absolutividade em benefício da coletividade e desta maneira, “[...] se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica.” (COMPARATO, 1986, p. 75).

Essa abordagem destaca a dinâmica em curso entre a proteção do direito individual de propriedade e a responsabilidade social associada a esse direito. Algo bastante claro no texto constitucional vigente no Brasil, não apenas no Artigo 5º, que em seu inciso XXIII assegura que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988, CF, Art. 5º, XXIII), mas também através da inserção da “função social da propriedade (art. 170, III, da Constituição) entre os princípios que informam a ordem econômica. Exibe, ademais, dispositivos específicos voltados a definir a função social da propriedade de imóveis urbanos (art. 182, § 2º, da Constituição) e rurais (art. 186 da Constituição).” (LEAL, 2012, p. 60). No Artigo 186, vemos por exemplo, que:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
 - II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
 - III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
- (BRASIL, 1988, CF, Art. 186, I-IV).

Isto implica, de acordo com Rizzardo, que no direito brasileiro “[...] inúmeros diplomas trazem normas restritivas ao pleno exercício da propriedade. A Constituição Federal de 1988 elenca

várias hipóteses a respeito, como o art. 5º, inc. XXIV, que assegura a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.” (RIZZARDO, 2021, p. 181).

No § 1º do Artigo 1228 do *Código Civil* o legislador delimita as ambiências de efetividade deste direito: “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 etc [...]” (BRASIL, 2002, CC, Art. 1228, § 1º). Embora Rizzardo utilize o termo “restrição” ao lidar com o dispositivo da função social da propriedade, talvez o entendimento adequado fosse o de uma suavização-relativização em prol da promoção de valores e princípios sociais que fundamentam o ordenamento jurídico brasileiro.

De todo modo, de acordo com Rizzardo (2021, p.180), em outras palavras, pode-se dizer que a primazia irrestrita do direito à propriedade já não vigora de forma inquestionável no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que seu alcance encontra-se consideravelmente suavizado em função de valores mais fundamentais, em contraste com a predominância do direito romano e outros sistemas jurídicos que anteriormente consagravam seu caráter absoluto e ilimitado.

Estes “valores” mencionados se baseiam, entre outros fatores, na compreensão de que a defesa da função social da propriedade está alicerçada na promoção da dignidade da pessoa humana e no combate às desigualdades sociais. Ora, ao assumir a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos inegociáveis do Estado Democrático de Direito, a *Constituição de 1988* – direta ou indiretamente – se compromete com a ideia de que a propriedade não pode ser exercida de forma absoluta e egoísta, mas sim de maneira a promover o bem-estar social e o desenvolvimento socioeconômico de toda a sociedade.

Segundo Luiz Fernando Pinto, na própria carta magna vigente, no artigo 5º, “[...] que dispõe acerca dos direitos e garantias individuais, está consagrado o direito da propriedade, bem como a especificação de que a propriedade cumprirá a função social, restando comprovada a adoção desse princípio por todo o ordenamento jurídico vigente.” (PINTO, 2013, p. 76). Vemos isso mais claramente a partir dos incisos XXII e XIII:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII- é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

(BRASIL, 1988, CF, Art. 5, XXII, XXIII).

Desta forma, defende Rochelle Jelinek, “[o] texto constitucional de 1988 positivou a união indissociável entre a propriedade e a sua função social. Ao arrolar o direito de propriedade dentre os direitos e garantias individuais fundamentais, logo em seguida agrega a função social.” (JELINEK, 2006, p. 19). A autora acrescenta ainda que na atual “[...] ordem jurídico-constitucional, a função social é parte integrante do conteúdo da propriedade privada.” (JELINEK, 2006 p. 21).

Conforme argumenta Jelinek (2006, p. 23), a propriedade passou cada vez mais a ser compreendida como uma conexão entre um indivíduo e um bem cujo uso em benefício da sociedade é também de interesse público. Nesse sentido, ela é percebida como um meio para atingir determinados fins, não mais como um fim em si mesma, e não podendo ser doravante tratada como uma garantia isolada e absoluta. Sua justificativa reside antes no seu papel como instrumento para concretizar valores essenciais do texto constitucional, sendo o respeito à dignidade humana um dos mais destacados entre eles.

Afinal, que ideal de sociedade justa e harmônica pode ser efetivado em um cenário em que a taxa de pessoas desabrigadas, por um lado, e de imóveis abandonados, por outro, possa crescer exponencialmente? Por isso, embora o direito à propriedade privada seja “[...] destinado a assegurar os direitos do proprietário como indivíduo, este vem sendo tratado na constituição de forma mais ampla e não deixando de levar em consideração sua utilização em prol de um proveito comum bem como a violação da ordem pública.” (CARDOSO, 2021, p. 27).

Desta maneira, as possíveis limitações estariam “estritamente ligadas aos interesses do poder público como [dirigente dos interesses coletivos] e da população de forma geral.” (CARDOSO, 2021, p. 27).

Portanto, o conceito de função social da propriedade – sobretudo conforme expresso nos Artigos 5, 170, 182 e 186 da *Constituição* – está fundamentado na ideia de que a propriedade deva atender a uma finalidade humanitária presumida pelos princípios basilares do texto constitucional tanto no seu preâmbulo quanto no artigo 1º, e assim, a propriedade passa a estar voltada também para o benefício coletivo e não apenas para interesses individuais. Não se trata, naturalmente, de desapropriação indevida e autoritária nem de se fomentar qualquer espécie de coletivismo ingênuo. A este respeito, a *Constituição* é bastante clara:

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;

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houve dano [...] (BRASIL, 1988, CF, 5, XXIV-XXV).

Assim, a função social da propriedade é um mecanismo jurídico que busca assegurar o equilíbrio entre os direitos individuais de propriedade e os interesses coletivos, garantindo a dignidade da pessoa humana e promovendo a justiça social. Ao considerar a função social da propriedade, o Estado busca conciliar o desenvolvimento econômico com a responsabilidade social e ambiental, fortalecendo os princípios do Estado Democrático de Direito e cumprindo com sua missão de assegurar a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos, pressuposto desde o preâmbulo do texto constitucional, uma vez que o Brasil se configura enquanto um Estado Democrático de Direito que se destina a garantir “*o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social [...]*” (BRASIL, 1988, CF, Preamb., grifos nossos).

1.2 A Função Social da Propriedade no Direito Civil e no Direito Urbanístico

Neste tópico, examinaremos a compreensão da função social da propriedade no direito civil, no direito urbanístico e no direito administrativo. No âmbito do direito civil, será explorada o entendimento da função social da propriedade como um dos princípios norteadores das relações patrimoniais entre os particulares, destacando-se sua importância na harmonização dos interesses individuais com os interesses coletivos. Já no contexto do direito urbanístico, serão discutidas as políticas públicas e os instrumentos jurídicos utilizados para regular o uso e a ocupação do solo nas áreas urbanas, visando promover a efetivação da função social da propriedade.

No direito civil se percebe desde a promulgação da constituição de 1988 um movimento de constitucionalização do direito civil. Segundo Gilberto Bercovici (2022, p. 343), para a doutrina clássica, a propriedade privada deveria ser regulada e tutelada pelo Código Civil e a Constituição cumpriria antes uma função acessória, servindo somente como um mero limite para o legislador ordinário, no que concernisse a traçar princípios e programas que pudessem ser seguidos.

Contudo, atualmente, “[...] essa visão não procede, embora a maior parte da doutrina civilista nacional, infelizmente, não se tenha dado conta das mudanças trazidas, ou consolidadas, com a Constituição de 1988.” (BERCOVICI, 2022, p. 343). Trata-se sobretudo da publicização do direito privado:

A perda de espaço pelo Código Civil decorre da chamada publicização ou despatrimonialização do direito privado, invadido pela ótica publicista. A despatrimonialização do direito civil é, portanto, sua “repersonalização”, cujo valor máximo é a dignidade da pessoa humana e não a proteção do patrimônio. (BERCOVICI, 2022, p. 343).

Para Bercovici fica claro que com esta transição o texto constitucional assume uma dimensão fundacional e originária em relação ao restante do ordenamento jurídico: “[a] norma constitucional é a razão primária da relevância jurídica, incidindo diretamente sobre o conteúdo das relações entre situações subjetivas, funcionalizando-as conforme os valores constitucionalmente consagrados.” (BERCOVICI, 2022, p. 344). Esta supremacia do texto constitucional sobre as demais leis é uma característica clara do modelo neoconstitucionalista.

Como bem afirma Ricardo Marcondes Martins (2017, s.p.), recuperando o espírito do Constitucionalismo clássico, que defendia a necessidade de uma Constituição sempre escrita e codificada, de caráter dogmático, taxativo e formal, em contraposição às constituições mais flexíveis, o Neoconstitucionalismo se articula a partir de um elemento-chave do viés constitucionalista: a primazia do texto constitucional.

Nesse sentido, “[o] Neoconstitucionalismo, fundado na filosofia neopositivista (pós-positivista) foi um movimento de transformação do Estado e do Direito, em especial da Constituição, que surge, na Europa, na segunda metade do século XX [...]” (GONTIJO, 2014, p. 109) e se apresenta como uma superação de outras modalidades interpretativas a respeito dos parâmetros constitucionais, que assumiam a Constituição como sendo tão somente um documento de caráter simbólico – e que quando muito, deve limitar-se a definir a configuração de um Estado e de seus respectivos poderes.

Dentro dos quadros do neoconstitucionalismo, uma Constituição é uma norma jurídica fundamental e estruturante em relação à totalidade do ordenamento jurídico. Segundo Agra (2008, p. 29), este modelo teria como um de seus traços mais característicos a busca pela concretização das prestações materiais necessárias ao estabelecimento de um Estado Democrático Social de Direito. E para o autor é também neste viés que o neoconstitucionalismo se diferencia do constitucionalismo, pois na medida que este se contenta com a pura limitação legítima do poder, aquele tem como uma de suas preocupações centrais a consolidação dos direitos fundamentais. Em outras palavras,

A teoria do neoconstitucionalismo é criada para buscar efetividade aos textos constitucionais que passam a surgir após a Segunda Guerra Mundial, mormente durante os anos setenta. Esses textos não mais apenas estabelecem competências e delineiam o poder público, mas passam a regular e condicionar a atividade do Estado, impondo-lhe, através de normas materiais, fins e objetivos específicos, originando o que passa a ser conhecido, na acepção de Canotilho (2001) como Constituição Dirigente, eis que passam a ter normatividade. (AZEVEDO, 2014, p. 28).

Assim, de forma geral, o neoconstitucionalismo advoga pela aplicação *in concreto* do texto constitucional na efetivação e na salvaguarda dos direitos fundamentais bem como na defesa da justiça social. Desta maneira, os princípios e os valores promovidos constitucionalmente passariam a nortear de forma normativa a interpretação e a aplicação das demais normas do ordenamento jurídico, tendo como finalidade de assegurar e concretizar tais princípios e valores.

Além disso, o Neoconstitucionalismo seria um movimento epistemológico do Direito que visa garantir, preservar e promover os direitos fundamentais – o que, como se pode observar, estaria em clara consonância com a destacada dimensão cidadã da *Constituição de 1988*.

A promulgação da Constituição de 1988 representa um marco do neoconstitucionalismo no Brasil na medida que o direito constitucional assume certa preponderância “[...] pois até 1988, a lei valia mais do que a Constituição, e no Direito Público, o decreto e a portaria valiam mais do que a lei.” (SARMENTO, 2009, p. 98). Daniel Sarmento, na mesma linha, acrescenta que “Até 1988, a lei valia muito mais do que a Constituição no tráfico jurídico, e, no Direito Público, o decreto e a portaria ainda valiam mais do que a lei.” (SARMENTO, 2009, p. 101).

Portanto, não seria exagero dizer que no Brasil, o paradigma assumido pela *Constituição Federal de 1988* seja o neoconstitucionalismo. Exemplo disso são os mecanismos de controle de constitucionalidade previstos, como é o caso tanto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) quanto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Sarmento afirma que o Direito Brasileiro

A *Constituição 1988* assume, desta maneira, um papel preponderante – e mesmo dirigente. Eros Grau é categórico: “[q]ue a nossa Constituição de 1988 é uma *Constituição dirigente*, isso é inquestionável. O conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a serem pelo Estado e pela sociedade realizados, a ela confere o caráter de *plano global normativo*, do Estado e da sociedade.” (GRAU, 2010, p. 174).

Portanto, tanto no direito civil quanto nos demais ramos do direito, a autonomia do conceito de propriedade só se mantém naquilo que não contrariar o a letra do texto constitucional. Bercovici é categórico: “[...] o Código Civil e a legislação extravagante [...], em matéria de propriedade, estão em vigor naquilo em que não contrariem a Constituição.” (BERCOVICI, 2022, p. 344).

Para Rochele Jelinek, por exemplo, não podemos interpretar o dispositivo da propriedade no mesmo sentido que o mesmo aparecia em códigos civis anteriores, como de 1916 – é preciso que levemos em conta o poder revolucionário posto em causa com a *Constituição de 1988*:

Não se pode interpretar a propriedade com o conteúdo absoluto com o qual foi concebido o Código Civil de 1916. A moderna concepção de direito exige que os valores constitucionais, em especial os relativizadores, sejam aplicados na concretização da extensão do direito de propriedade. A titularidade ainda constitui um dos pilares informativos da legislação civil, mas não mais se mostra possível que a propriedade seja concebida meramente com caráter individualista. (JELINEK, 2006, p. 28).

Luiz Fernando Pinto, por sua vez, acrescenta que “[d]essa forma, toda a legislação também fora adaptada à nova realidade, de forma que o direito de propriedade ficasse sempre delimitado pelo cumprimento da função social, conforme se depreende da leitura do art. 1.228, §§1º e 2º do CC.” (PINTO, 2013, p. 76). A bem da verdade, todos os parágrafos do artigo 1.228 do Código Civil retomam, em maior ou em menor grau, o sentido constitucional do conceito de função social da propriedade:

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.

§ 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.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.(BRASIL, 2002, CC, Art. 1.228, § 1º-5º).

Analisemos brevemente cada um destes parágrafos.

No § 1º constata-se que o direito de propriedade deve ser exercido em conformidade com suas finalidades econômicas e sociais. Neste sentido, a propriedade não é vista apenas como um direito absoluto de usar, gozar e dispor da coisa, mas como um direito que deve ser exercido considerando o bem-estar social e a preservação do meio ambiente, conforme estabelecido em lei especial. Isso reflete a preocupação com a função social da propriedade, que vai além do interesse individual do proprietário.

No § 2º, o legislador determina que são proibidos os atos que não tragam qualquer benefício ao proprietário e que tenham a intenção de prejudicar outrem. Este parágrafo reforça a ideia de que o exercício do direito de propriedade não pode ser usado de maneira egoísta ou prejudicial à sociedade. O proprietário deve agir de acordo com os valores de justiça e equidade. O § 3º, por sua vez, estabelece as condições nas quais o proprietário pode ser privado de sua propriedade, como nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social. Isso demonstra que o interesse coletivo pode prevalecer sobre o direito individual de propriedade quando necessário para atender às necessidades da sociedade.

O § 4º, determina que o proprietário pode ser privado de sua propriedade se esta estiver sendo usada de forma ininterrupta e de boa-fé por um considerável número de pessoas, e se estas tiverem realizado obras e serviços de interesse social e econômico relevante. Aqui, vemos a função social da propriedade sendo priorizada sobre o direito individual do proprietário, especialmente quando o uso coletivo da propriedade contribui para o bem-estar geral da comunidade.

E por fim, o § 5º estabelece que, nos casos descritos no parágrafo anterior, o juiz fixará uma justa indenização ao proprietário. Isso garante que, mesmo quando o direito de propriedade é restringido em prol do interesse social, o proprietário será compensado de forma adequada – o que deixa evidente a função social da propriedade não é um uso absoluto e arbitrário do poder estatal contra os direitos dos particulares. Essa indenização equitativa visa conciliar os interesses

individuais com os interesses coletivos, mantendo um equilíbrio entre a função social da propriedade e os direitos individuais dos proprietários.

Com estas breves considerações podemos perceber a dimensão hermenêutica constitucional no texto do *Código Civil* vigente. Segundo Rochelle Jelinek é em virtude deste aspecto que há grande “necessidade de buscar-se o cotejo da nova legislação com os princípios insculpidos na Constituição Federal, para apreender-se a acepção das regras codificadas com vistas à concretização dos fundamentos e objetivos do Estado Democrático”. (JELINEK, 2006, p. 28).

No que concerne especificamente à noção de propriedade, a autora acrescenta:

A estrutura da propriedade privada no Código Civil de 2002, em que pese não apresentar caráter revolucionário, apresenta algumas inovações, no sentido de incorporar os princípios informadores da matéria, não se tratando de meras reformas formais. Consagra-se a relativização do direito de propriedade, afastando a tradição patrimonialista, individualista e absolutista insculpida no Código Civil de 1916 e incorporando a concepção social e funcional da propriedade. (JELINEK, 2006, pp. 28-29).

Quanto ao direito urbanístico, não é diferente. O mesmo pressuposto constitucional da função social da propriedade e do compromisso com valores sociais humanistas se mantém. De acordo com Livia Maria Arrnentano Koenigsfein Zago, “[a] propriedade urbana, vinculada pelo texto constitucional às normas urbanísticas, de caráter eminentemente publicístico, tem por objetivo a previsão das funções urbanísticas básicas, apontadas na Carta de Atenas por Le Corbusier como habitar, trabalhar, circular e praticar o lazer.” (ZAGO, 2000, p. 132). Para autora, é indubitável: “[a] propriedade urbana, hoje, colhe imensa carga social e deve cumprir as leis e planos de ordenação urbanística.” (ZAGO, 2000, p. 133).

Em virtude disso, conforme argumenta Livia Zago (2000, p. 133), a função social da propriedade urbana pode se manifestar de várias maneiras: na categorização do solo urbano em áreas urbanizáveis ou não urbanizáveis, dependendo de sua finalidade; na definição, através de legislação específica, dos limites do parcelamento urbano; na estipulação de áreas mínimas para construção e na exigência de construção de acordo com o Plano Diretor; na compensação dos custos de urbanização que resultam em valorização imobiliária; no rearranjo de lotes como forma justa de distribuir os benefícios e encargos da ordenação urbana; na desapropriação para fins de urbanização ou como medida punitiva; na constituição de estoques públicos de terrenos através de direito de preferência, expropriação e outros mecanismos.

A função social da propriedade urbana, prevista no Artigo 182 da *Constituição Brasileira*, determina que a propriedade deva cumprir uma finalidade social, voltada para o bem-estar coletivo e não apenas para interesses individuais. E como acrescenta Arnaldo Rizzardo, a propriedade urbana cumpre “[...] sua função social na previsão do artigo 182, § 2º, quando realiza as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (RIZZARDO, 2021, p. 163). Cardoso acrescenta:

Adentrando especificamente na função social da propriedade urbana, de modo geral entende-se que a principal observância deste direito é que todo ato feito por um indivíduo deve respeitar o bem comum, onde sua vontade e levada em conta, todavia está não está acima do coletivo e do bem da sociedade, devendo ser respeitado o direito coletivo. (CARDOSO, 2021, p.28).

Portanto, com a carta de 1988, passou a caber ao poder público a adoção de medidas que promovam a utilização adequada do solo urbano, de forma a garantir o acesso à moradia digna para todos os cidadãos, além de prover infraestrutura e serviços públicos de qualidade. Além disso, tornou-se imprescindível a implementação de ações que fomentassem o desenvolvimento sustentável da cidade, equilibrando o crescimento econômico com a preservação ambiental e cultural. Fazê-lo tornou-se cumprir com os princípios da *Constituição* vigente.

Nessa perspectiva, o princípio da função social da propriedade urbana emerge como um importante instrumento para o enfrentamento de desafios impostos pelo rápido crescimento populacional urbano.

Ao priorizar o bem-estar coletivo em detrimento de interesses individuais, esse princípio se apresenta como um meio eficaz de promover uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável, garantindo o direito à moradia adequada e melhorando a qualidade de vida de seus habitantes, pois a *Constituição de 1988* embora resguarde como direito fundamental a garantia da propriedade, estipula também “[...] que essa deva respeitar sua função social. A propriedade não pode ter somente um proveito individual voltado só para seu titular, uma vez que esta é pertencente de algo maior, a sociedade, assim possuindo dever em proveito de todo o coletivo.” (CARDOSO, 2021, p. 28).

Outro ponto importante a respeito do modo como a função social da propriedade aparece no direito urbanístico concerne ao fato de que o legislador constituinte repartiu sua competência com as outras esferas legislativas. De acordo com Livia Zago:

A Carta de 1988 repartiu as competências para a edição de normas urbanísticas entre a União, Estados e Distrito Federal e Municípios.

À União compete editar normas gerais sobre urbanismo, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano (arts. 24, § 1º e 21º, IX e XX).

Organizar o plano estadual de ordenação do território e estabelecer normas urbanísticas regionais, que suplementam as normas federais, constitui competência dos Estados.

Os Municípios detêm competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e para executar a política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Tal promoção se dá por intermédio do Plano Diretor. (ZAGO, 2000, p. 136).

Assim, o § 2º do Artigo 182 do texto constitucional estabelece o cumprimento da função social da propriedade urbana por meio do atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, bem como pela utilização adequada do solo urbano. Além disso, com a entrada da Lei Federal nº 10.257/01 (*Estatuto da Cidade*) em seu § 1º do Artigo 1, foram estabelecidas normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

O *Estatuto da Cidade* confere ao Poder Público municipal o direito de intervir na propriedade urbana privada. Essa medida tem como objetivo alinhar o direito de propriedade com a sua função social, e através de instrumentos jurídicos de política urbana disponíveis para as prefeituras municipais. Essas intervenções e políticas urbanas visam, acima de tudo, criar condições mais equitativas, garantindo o acesso a serviços públicos, infraestrutura adequada e moradia digna para todos os cidadãos, em consonância com o princípio da função social da propriedade urbana.

Na própria *Constituição Federal* é possível observar que no capítulo II a respeito da *Política Urbana*, o poder público está constitucionalmente autorizado a intervir na propriedade, se esta não cumprir a função social:

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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988, CF, Art. 182-183).

O texto constitucional transcrito refere-se à atribuição de poderes ao Município para legislar sobre a política de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, é inquestionável que o Município, e

somente ele, possui condições para elaborar uma legislação adequada às suas realidades e necessidades, bem como plenamente eficaz na aplicação do princípio da função social da propriedade urbana. Segundo Zago,

O Estatuto da Cidade considera cumprida a função social da propriedade imobiliária urbana desde que atendidas as exigências fundamentais do Plano Diretor, sobretudo no sentido da: I- democratização das oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia; II- justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; III - ajustamento do processo de valorização da propriedade urbana às exigências sociais; IV- correção das distorções do solo urbano; V- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e VI- adequação do direito de construir às normas urbanísticas, os interesses sociais e os padrões mínimos de construção estabelecidos nesta lei (artigo 7º). (ZAGO, 2000, p. 137).

Cardoso acrescenta que é importante frisar que por mais que o “conceito seja genérico de que é necessário pensar na coletividade do lugar em que se habita aquele bem, também é preciso observar as exigências e necessidade de cada municipalidade, o que de certa forma torna a política municipal uma das ferramentas mais úteis e eficazes.” (CARDOSO, 2021, p. 29).

Essa municipalização da função social da propriedade é fundamental pois “ [...] afinal quem melhor sabe como tornar mais útil aquele bem do que o próprio município em que este está inserido e de qual aquela população será beneficiada, por isso se vê a suma importância de um bom planejamento urbano nas cidades.” (CARDOSO, 2021, p. 29).

O *Estatuto da Cidade* ampliou a possibilidade de iniciativa para usucapião especial para fins de moradia (Art. 9º ao 14º), incluindo a usucapião coletiva, com o objetivo de facilitar a regularização fundiária de áreas de difícil individualização, como as favelas. Conforme defende Zago (2000, p. 140), a regularização fundiária é de extrema importância para resgatar a dignidade e a autoestima dos pobres urbanos, desde que seja conduzida de forma séria, transparente, participativa e tecnicamente correta.

Por outro lado, o crescimento desordenado da cidade devido à ausência do cumprimento da função social da propriedade urbana acarreta consequências graves para a administração pública e para a população urbana. A falta de cumprimento da função social resulta na precariedade da urbanização dos novos bairros, com falta de asfalto, causando problemas como poeira e lama durante o período chuvoso entre outros desafios.

Além disso, a população pode enfrentar dificuldades no acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e empregos próximos aos locais de moradia. Essa situação impossibilita a administração pública de fornecer infraestrutura adequada para os novos bairros devido ao rápido crescimento urbano e desordenado. O não cumprimento da função social também impacta negativamente a qualidade de vida da população, resultando em carências na oferta de serviços públicos e no desenvolvimento socioeconômico das áreas afetadas.

Para garantir um crescimento urbano ordenado e melhorar a qualidade de vida da população, é imprescindível aplicar efetivamente a função social da propriedade conforme pleiteia o texto constitucional. Isso exige planejamento urbano e políticas habitacionais adequadas, com melhor distribuição dos recursos públicos e priorização do desenvolvimento equitativo dos bairros, assegurando o direito básico à moradia e acesso a serviços públicos de qualidade. Para alcançar esse objetivo, é fundamental que o poder público adote ações e políticas públicas direcionadas ao cumprimento da função social da propriedade.

1.3 O Estado Enquanto Planejador: Pressupostos Epistemológicos da Intervenção Estatal

Neste tópico, será abordado o papel do Estado como agente planejador. Discutiremos a noção de planejamento, procurando entender as nuances conceituais do tema na medida que procuraremos situar o Estado Brasileiro à luz de tal conceito. Nosso ponto é que o instituto da função social da propriedade se alinha com uma concepção de Estado Dirigente e Planejador, algo que se subentende pelo texto da *Constituição de 1988*.

De acordo com Rochelle Jelinek (2006, p. 05), a transição do Estado Liberal para o Estado Social marcou um ponto de virada na história política e social do ocidente. Esse processo ocorreu em resposta à crescente conscientização sobre as profundas desigualdades sociais geradas pelo modelo econômico liberal.

À medida que as disparidades entre ricos e pobres se ampliavam, tornou-se evidente que apenas garantir os direitos individuais não era suficiente para assegurar uma sociedade justa e equitativa. O reconhecimento das necessidades básicas dos cidadãos, além dos direitos civis e políticos, tornou-se uma prioridade. Os direitos sociais, como acesso à saúde, educação, previdência social e moradia, passaram a ser vistos como fundamentais para garantir a dignidade humana e reduzir as disparidades sociais.

Nesse contexto, a função social da propriedade emergiu como uma peça-chave na reestruturação do Estado. Além de garantir os direitos individuais, o Estado passou a intervir na

economia e a regulamentar a propriedade privada de forma a assegurar que essa propriedade cumprisse uma função social.

Isso significava não apenas o direito de usufruir da propriedade, mas também a responsabilidade de utilizá-la de maneira a contribuir para o bem-estar coletivo e para a redução das desigualdades. Assim, o Estado Social assumiu um papel mais ativo na promoção do bem-estar social e na correção das desigualdades. Segundo a autora:

O Estado, antes voltado a conferir eficácia à liberdade econômica, teve de assumir funções de regular as relações subjetivas e passou a intervir no processo econômico para estabelecer relações sociais mais justas, quer de forma direta, assumindo a gestão de determinados serviços sociais, quer de forma indireta, através da disciplina das relações privadas relacionadas ao comércio e de outras relações intersubjetivas que antes eram deixadas à livre autonomia privada. (JELINEK, 2006, p. 05).

No caso do Brasil, este Estado mais atuante em seus compromissos sociais emerge com a *Constituição de 1988*. A constituição vigente é o símbolo de uma ruptura paradigmática no seio do ordenamento brasileiro, não apenas por ser o fruto maior dos processos de redemocratização do país, mas, também – e talvez, acima de tudo – pelo esforço na promoção e salvaguarda de direitos fundamentais que lhe assegura, de forma ímpar na história nacional, uma natureza genuinamente cidadã.

Desde suas primeiras linhas, é perceptível a preocupação do legislador constituinte em resguardar os direitos – individuais e coletivos – de todos os cidadãos. Com a *Constituição de 1988*, o Brasil se configura enquanto um Estado Democrático de Direito que se destina a garantir “*o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos* de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social [...]” (BRASIL, 1988, CF, Preamb., grifos nossos).

E por isso, dos cinco fundamentos nos quais o Brasil se alicerça enquanto Estado Democrático de Direito (CF, Art. I), quatro deles remetem diretamente a este compromisso com princípios sociais traduzidos pelos valores supremos do texto do preâmbulo constitucional. Desta maneira, a nossa República Federativa, que se forma pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, “[...] constitui-se em Estado Democrático de Direito e *tem como fundamentos*: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores

sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988, CF, Art. I, grifos nossos).

O texto constitucional, como dito anteriormente, traz consigo um espírito direcionador. Este ânimo dirigente da *Constituição* em vigor refere-se à sua competência em instituir diretrizes para atuação dos poderes públicos e se trata, portanto, de mecanismos para a limitação do poder Estatal.

Contudo, como destaca Eros Grau (2010, p. 174), essa dimensão dirigente também tem um caráter programático na medida que visa guiar as ações do Estado na direção da concretização dos valores sociais com os quais ela se compromete. Desta maneira, o texto constitucional, de acordo com Eros Grau, ultrapassa – e em muito – o caráter de mera declaração de princípios e se estabelece enquanto um documento com caráter normativo e programático na busca pela efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais.

A este respeito, é muito elucidativo o modo como nela se pressupõe um conjunto de políticas públicas que intentam à promoção do desenvolvimento econômico e social, à defesa da justiça social, à proteção do meio ambiente etc. Inclusive, para Daniel Wunder Hachem, não se trata de uma “novidade” a constatação do fato de que os contornos do Direito Público “[...] estão intrinsecamente ligados ao modelo de Estado no qual cada sistema normativo se encontra inserido, de modo que as tendências dos ordenamentos jurídico-administrativos costumam acompanhar as feições assumidas pelos Estados nos quais são forjados.” (HACHEM, 2013, p. 134).

Afinal, uma Constituição que se forja pela superação de um regime que se caracterizava pelo cerceamento das liberdades e dos direitos individuais, não poderia trazer em seu seio um outro espírito que não o do compromisso com a cidadania e o respeito pela dignidade da pessoa. A este respeito, o Artigo 3º é muito claro:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, CF, Art. 3º)

E desta maneira, embora Eros Grau afirme que a “[a] Constituição é um dinamismo. É do presente, na vida real, que se tomam as forças que conferem vida ao direito — e à Constituição. Assim, o significado válido dos princípios é variável no tempo e no espaço, histórica e culturalmente.” (2010, p. 166), não se pode negar, ainda que a interpretação a respeito das diretrizes

constitucionais mudem, a natureza dirigente da *Constituição de 1988*. Afinal, ela não apenas estabelece e configura a divisão dos três poderes ou estrutura os respectivos direitos e deveres dos cidadãos a ela submetidos, mas, assume como prerrogativa máxima *a primazia de sua autoridade*, de tal modo que deva sempre preponderar sobre todas as demais normas jurídicas em vigor no país, de forma que qualquer futura modificação de sua natureza imponha um complexo processo reformatório para o poder legislativo. Em uma palavra: o caráter dirigente é uma outra dimensão da preocupação com a estabilidade do Estado Democrático de Direito.

Em virtude desta exposição geral, pode-se refletir a respeito das possibilidades de ação estatal no cenário econômico. De acordo com Wilson Suzigan (1975, pp. 77-78), o Estado poderia agir em duas frentes distintas: como agente fomentador – seja na condição de empresário ou de financiador; ou como instância regulatória. Para Eros R. Grau (1978, p. 23-24), por sua vez, é possível pensar a intervenção estatal através de um tríptico conceitual: a) intervenção por absorção; b) intervenção por direção; e c) intervenção por indução.

A *intervenção por absorção* ocorre quando o Estado se incube de atividades econômicas anteriormente exercidas pelo setor privado – por ser um tipo de “absorção” do Estado de funções que outrora cabiam aos particulares, se trata de um tipo de intervenção direta e ativa por parte do Estado. A intervenção por absorção pode também se manifestar de forma participativa. Segundo Almeida (2017, s.p.) ao passo que na intervenção por absorção, o Estado presta serviços ou exerce determinadas atividades econômicas em regime de monopólio, na intervenção por participação o mesmo atuaria na economia em regime de competição com a iniciativa privada. Ainda de acordo com a autora, nos dois casos, a intervenção estatal efetua-se de forma direta sobre o domínio econômico *stricto sensu*. Nas palavras de Eros Grau, a intervenção por absorção ou participação “[...] ocorre quando a organização estatal assume, parcialmente ou não, ou participa do capital de unidades econômicas que detêm o controle patrimonial dos meios de produção e troca.” (1978, p. 23).

A *intervenção por direção* é aquela em que o Estado, embora não agindo diretamente na ordem econômica, vale-se de seu *Jus Imperii* para regular a Economia. Nessa modalidade interventiva, o Estado não toma para si – pelo menos não diretamente – a atividade econômica, contudo, estabelece diretrizes e regulamentações para guiar e/ou pressionar a atuação do setor privado. Desta maneira, o Estado fixa regras, normativas e restrições impositivas, procurando, na medida do possível, influenciar e direcionar o agir dos particulares no setor econômico.

Para Eros Grau, ela ocorreria “[...] quando a organização estatal passa a exercer pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica.” (1978, p. 24). Ainda segundo Almeida (2017, s.p.), seriam

exemplos desse modelo de intervenção “[...] a elaboração de planos de contenção da inflação através de tabelamento (congelamento) de preços. Esse fenômeno ocorreu na história recente do Brasil através dos conhecidos Planos Sarney, Bresser e Color.”.

A intervenção por indução é aquela em que a ação estatal se manifesta através da criação de incentivos, condições, fomentos para que agentes econômicos atinjam determinado fim ou ajam de determinada maneira. Para Eros Grau, a intervenção por indução ocorre “[...] quando a organização estatal passa a manipular o instrumental de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado.” (1978, p. 24).

Ou seja, se trata de uma ação “indireta” do Estado, que se utiliza de seus aparatos legais para estimular a atividade econômica, seja através de políticas públicas, como no caso de subsídios, isenções fiscais, investimentos em infraestrutura, etc ou outras medidas menos ortodoxas. Para Almeida (2017, s.p.), de maneira diferente do que ocorre na intervenção por direção, aqui, “[...] as normas estabelecidas pelo Estado não são imperativas nem punitivas, mas dispositivas e premiais. Cite-se, v. g. o caso de redução de alíquota de um determinado tributo incidente sobre a produção de um bem específico a fim de estimular a sua maior produção.”.

Portanto, o objetivo deste tipo de interventiva é induzir o comportamento dos agentes privados para atingir determinados objetivos, como o estímulo ao desenvolvimento de determinado setor econômico.

Contudo, um ponto para o qual o próprio Eros Grau chama atenção é o fato de que o conceito de “planejamento” não aparece entre as modalidades interventivas que ele elenca. A razão para isso é bem simples: “[...] aquele é adjetivo, qualificador de qualquer destas.” (GRAU, 1978, p. 24). Ou seja, o planejamento aparece como um fundo subjacente a partir do qual as modalidades interventivas se manifestam.

Para compreendermos melhor a ideia de um Estado Dirigente e Planejador é necessário, primeiramente, que entendamos a gênese histórica do conceito de planejamento. Para Betty Mindlin Lafer (1975, p. 09), enquanto instrumento de política econômica, o planejamento é um fenômeno muito recente. A extinta União Soviética que só fora adotar o seu primeiro plano quinquenal em 1929 – antes da Segunda Guerra Mundial, era o único país que recorria de maneira sistemática a um modelo de planejamento.

Segundo Eros Grau (1978, p.09), o conceito teria emergido no século XVIII junto à ciência urbanística, “[...] como a expressão gráfica de uma realidade física, ideia essa que posteriormente se amplia, para albergar a noção de ordenação sistemática de todo um conjunto territorial, embora ainda como expressão gráfica.”. Assim, “[t]omava-se ainda da noção de planejamento como expressão da ordenação sistemática de um conjunto físico.” (GRAU, 1978, 10).

Ainda de acordo com Eros Grau (1978, p. 11), a primeira experiência de planejamento econômico ocorreu na União Soviética em 1921, com a criação do GOSPLAN, organismo responsável pela elaboração do planejamento nacional soviético. Essa iniciativa, contudo, estava intimamente ligada à visão de mundo socialista. Porém, mesmo que o primeiro plano quinquenal soviético tenha sido implementado de fato apenas em 1929, para o autor desde então ficou evidente que o planejamento deveria a ser compreendido como algo relacionado à organização e direcionamento da economia.

Todavia, dentro do quadro soviético, pelas características *sui generis* daquele modelo de Estado e Economia, o planejamento assumia um viés muito próprio: *o da planificação*. Assim, o Plano GOELRO – Plano Estatal da Eletrificação da Rússia –, elaborado em 1920, estabeleceu o monopólio estatal sobre a produção e distribuição de energia, além de propor o rápido desenvolvimento do setor energético como uma de suas principais diretrizes. Mikhailova acrescenta:

Em 1921, em primeira vez na história, foi fundado o órgão estatal da planificação, o GOSPLAN. [...] Em 1926, na resolução do I Congresso Nacional dos comitês de planejamento foi aprovada estrutura do sistema de planos e inter-relacionamentos entre eles. Elemento principal do sistema passou a ser Plano Quinquenal. Foram também determinados os princípios da elaboração de planos. *Declarou-se o caráter diretivo de planificação, ou seja, a obrigação de cumprir planos por todas as empresas*. O primeiro Plano Quinquenal foi elaborado para o período de 1928-1932. (MIKHAILOVA, 2014, p. 03, grifos nossos).

Ora, as constatações de Irina Mikhailova permitem um fácil vislumbre da natureza diretiva por parte do Estado em um regime de economia planificada, um modelo econômico que, como se vê, se caracteriza por uma rígida ação interventora: “[o] planejamento, assim, consubstancia uma característica essencial do sistema.” (GRAU, 1978, p. 28).

Betty Mindlin Lafer acrescenta: o “[...] planejamento soviético não é apenas indicativo, como o capitalista, *mas o instrumento fundamental de distribuição de recursos, determinando a estrutura e o nível da oferta de bens*.” (LAFER, 1975, p. 25, grifos nossos). Assim, nesse sistema, o Estado detém o controle dos agentes econômicos e das atividades produtivas, limitando ou até mesmo eliminando – como fora no caso da União Soviética – a presença da iniciativa privada.

Ao contrário da economia de mercado liberal do sistema capitalista, em que a liberdade econômica e a mínima interferência estatal são valorizadas, a economia planificada adota uma

política interventiva inflexível. É o completo oposto do *laissez-faire*. Conforme enfatiza Eros Grau, no “[...] socialismo, a economia deve ser dirigida a partir do centro, com base em um plano imposto pelo Estado às unidades de produção e aos consumidores.” (GRAU, 1978, p. 27).

Nesse contexto, o Estado assume um papel central na redistribuição de recursos, muitas vezes por meio do estabelecimento de planos quinquenais ou metas de produção. Afinal, ausentes como base do sistema, tanto o direito de propriedade dos bens de produção como a liberdade de contratar, “torna-se necessária a adoção de um novo mecanismo de coordenação do processo econômico — agora apoiado sobre o princípio da propriedade coletiva daqueles bens — distinto do mercado.” (GRAU, 1978, pp. 28-29).

Desta forma, o plano, como expressão do planejamento econômico, desempenha um papel fundamental na organização e no direcionamento da atividade econômica em uma sociedade socialista.

Contudo, por sua gênese atrelada à ideologia socialista, o planejamento ficou em muito associado à imagem da planificação de tal modo que as economias capitalistas de livre mercado – pautadas sobretudo no *laissez-faire* – viam com receio qualquer possibilidade de implementação do planejamento.

Como bem afirma Fernando Henrique Cardoso, “[...] rigorosamente, supunha-se que o planejamento central (especialmente, mas não de forma exclusiva, o planejamento econômico) seria viável apenas nas sociedades socialistas” pois nestas, a política – pelo menos segundo Marx – teria sido substituída “pela administração, posto que não haveria mais dominação de umas classes por outras, nem Estado como instrumento de dominação [...]” (CARDOSO, 1975, p. 163).

O ponto de Fernando Henrique Cardoso é que se se entende por planejamento como um modelo de administração racional por parte Estado, “isto é, o processo de distribuição ótima dos recursos e dos meios tento em vista objetivos dados” (CARDOSO, 1975, p. 162), não se poderia esquecer que diferentes forças e pulsões, bem como diferentes grupos, atuam na esfera política, de modo tal que em tese, “[p]olítica ‘racional’ ou ‘planejamento’ e política se oporiam, portanto, em princípio” e que consequentemente “o planejamento deveria circunscrever-se diretamente à área da administração.” (CARDOSO, 1975, pp. 162-163).

Conceitualmente, contudo, a planificação é apenas uma das vertentes do planejamento e não a sua única forma de se sistematização possível. Além do mais, embora as preocupações de uma economia capitalista difiram radicalmente daquelas do mundo socialista, não há nenhum impeditivo ontológico que inviabilize o planejamento em uma Democracia. Pelo contrário, poderia se afirmar de forma categórica: “[i]nexiste qualquer incompatibilidade entre capitalismo e planejamento, tal como praticado este último nas economias de mercado.” (GRAU, 1978, p. 14).

Obviamente que conforme observa Eros Grau (GRAU, 1978, p. 27), o planejamento cumpre papéis diferentes no capitalismo e no socialismo, já que para este último, o mercado é por ele substituído como mecanismo de coordenação do processo econômico. A bem da verdade, neste contexto, o planejamento funciona como a antítese – e talvez a resposta – socialista ao papel que o livre mercado desempenha no capitalismo.

Porém, insiste Eros Grau (1978, p. 25), na medida que o planejamento não se reduz a uma mera modalidade de práticas interventivas, mas antes se define como o que qualifica a natureza da ação intervencionista do Estado sobre a ordem econômica, “[...] entende-se que, na medida em que esta se processa sistematicamente, tendo em vista fins predeterminados, o planejamento — enquanto forma de ação racional, sob a qual se dinamiza o intervencionismo — está também vocacionado à preservação da instituição mercado.” (GRAU, 1978, p. 25).

Por isso, e por também se compatibilizar com os princípios da propriedade privada e da liberdade de contratar, o planejamento é completamente compatível com uma economia capitalista.

Uma das conclusões de Eros Grau (1978, p. 27) é que na medida que se entende planejamento como a ação do Estado sobre a sociedade e a economia, não há razão para pressupor que o mesmo deva ficar restrito ao regime da planificação. Por sua vez, Betty Mindlin Lafer avança a discussão ao debater a respeito da plena aplicabilidade do planejamento em economias capitalistas. Para a autora, o planejamento “nada mais é do que um modelo teórico para ação.” (1975, p. 07), ou seja, pretende organizar racionalmente o sistema econômico a partir de hipóteses a respeito da realidade social dada.

Neste sentido, Betty Lafer (1975, p.08) enfatiza que o planejamento é uma ferramenta importante para a promoção do desenvolvimento econômico e social, mas que sua eficácia depende das condições econômicas e políticas existentes em cada contexto e para tal, é sempre importante se ter em mente o que significa planejar, tendo em vista as variáveis em jogo e quais aquelas que o governo pode controlar bem como com quais meios.

Embora Lafer (1975, pp.09-11) reconheça – assim como Eros Grau e Fernando Henrique Cardoso – que o planejamento, como instrumento de política econômica, esteja originalmente associado aos regimes socialistas – pois em tais regimes, somente a planificação poderia, em tese, cumprir o papel que a competitividade de mercado cumpriria na lógica da oferta/demanda, – a autora não desqualifica a utilidade socioeconômica da prática do planejamento para as economias capitalistas. Para ela, nos países capitalistas a preocupação com um planejamento econômico surgiria quando se torna evidente a necessidade de se reorganizar a economia no intuito de se atingir novos quadros sociais.

Assim, em um espírito bastante keynesiano, Betty Lafer afirma: “[t]ornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade.” (LAFER, 1975, p.12). A autora (LAFER, 1975, p. 15) defende além disso que a instabilidade das economias mundiais (com crises cíclicas seja com a produtividade ou com o desemprego) e a luta contra a miséria, teriam levado os sistemas econômicos a buscarem modelos racionais de políticas econômicas que viabilizassem o domínio otimizado das forças em jogo. A este respeito, a relativização da absolutividade do direito à propriedade através da função social da propriedade é bastante esclarecedora.

Em outras palavras, com um estado dirigente, trata-se de uma superação do automatismo de mercado, uma superação do *laissez-faire*, bem próximo do que defendia Keynes – a título de exemplo, como ela mesma afirma: “[a] teoria keynesiana permitia compreender a crise dos anos 30 e mostrava que o governo tem um importante papel a desempenhar na eliminação do desemprego.” (LAFER, 1975, p. 15).

Segundo a autora (LAFER, 1975, p. 15), existem duas razões principais para esta descrença em relação ao modelo do *laissez-faire*: 1) as crises cíclicas de desemprego, que colocam em dúvida a possibilidade de um *ótimo paretiano* (uma estabilização entre oferta e procura); 2) a importância de uma visão dinâmica de crescimento – incentivada pelo Estado.

Assim, em virtude deste panorama e tendo em mente que se o “[Estado] não interferir na distribuição de recursos, esta se orientará pelos preços de mercado e não pelos custos sociais.” (LAFER, 1975, p. 16) Betty Mindlin Lafer conceberá uma definição de planejamento própria aos quadros das economias capitalistas: o planejamento governamental não visa interferir/substituir o regime de preços, mas antes corrigir as distorções, viabilizando um desenvolvimento social dinâmico, que se aproxime de um verdadeiro *ótimo paretiano* e para tal, melhor alocando os recursos em jogo (Id. Ibidem, p. 16).

Ainda de acordo com autora (LAFER, 1975, p. 17), do ponto de vista técnico, o planejamento é a busca por se assegurar o equilíbrio entre a produtividade e a demanda pelos bens – em vista da oferta dos fatores de produção – no intuito de se atingir determinados objetivos previamente estabelecidos.

Nisso, sua definição não se distancia da de Eros Grau, para quem “[...] a atividade de planejamento compreende um método de ação dirigido a um fim determinado, poderemos, ainda com preocupação meramente descritiva, elencar as características que a distinguem quando desenvolvida pelo Estado, objetivando a fins sociais e econômicos.” (GRAU, 1978, p. 12).

Quanto aos objetivos e fins visados pela ação planejada, podem ser os mais variados:

aumento da produtividade nacional, aumento do PIB, combate ao desemprego, reconfigurar a distribuição de renda, fomentar o consumo, concretizar direitos e garantias constitucionais etc.

Assim, o planejamento deve ser entendido como uma técnica de gestão que envolve a definição de objetivos, compromissos sociais, metas e estratégias, bem como a alocação de recursos e a definição de responsabilidades.

Lafer (1975, pp. 17-18) destaca a importância do planejamento para a eficácia e eficiência da gestão, mas ressalta que sua eficácia depende de diversos fatores, como a qualidade das informações disponíveis e a capacidade de adaptação diante de mudanças no ambiente. Diante do panorama, Lafer argumenta que o planejamento, de todo modo, consiste em apontar o caminho mais racional para o desenvolvimento – tendo em vista as características da economia.

Pensando o caso específico da *Constituição de 1988* vemos como este entendimento de planejamento enquanto plano para a ação aparece no texto constitucional. Como se sabe, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa são pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro.

O *caput* do art. 170 afirma de forma categórica que “[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 [...]” (BRASIL, 1988, CF, Art. 1, IV; Art. 170, *caput*), o que demonstra uma preocupação com fatores sociais de equidade e dignidade da pessoa humana que ultrapassa em muito as teses do *laissez-faire* – apesar de que os incisos II (propriedade privada) e IV (livre concorrência) de algum modo as retomem.

Os incisos II e IV deixam claro também que o modelo de intervenção estatal não pode ser o mesmo da planificação soviética, já que a mera possibilidade da livre iniciativa e da propriedade privada já coloca em xeque os pressupostos do modelo socialista de planificação. Os pressupostos dos incisos III (função social da propriedade), VII (redução das desigualdades regionais e sociais) e VIII (busca do pleno emprego) parecem ir ao encontro direto dos pressupostos keynesianos – e do que Betty Mindlin defende como superação do *laissez-faire*.

Para André Ramos Tavares e Marina Faraco (2022, p. 11), ao garantir e fomentar tanto a propriedade privada quanto a liberdade econômica dos particulares, além da apropriação do lucro nos casos cabíveis, a *Constituição de 1988* pressupõe uma adequação do Estado Brasileiro aos quadros do capitalismo.

Contudo “[...] a Constituição do Brasil de 1988 conforma, em seu *caput*, os valores do liberalismo à realização da justiça social, como é próprio do Estado democrático de Direito, anunciando no art. 1 do mesmo texto.” (TAVARES; FARACO, 2022, p. 11). Este aspecto duplo da constituição a faz afastar tanto do modelo *laissez-faire* quanto da planificação, pois embora presuma o endossamento de valores liberais, não abre mão do combate às desigualdades socioeconômicas.

Mas e quanto ao planejamento? Eros Grau é categórico: “[q]ue a nossa Constituição de 1988 é uma *Constituição dirigente*, isso é inquestionável. O conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a serem pelo Estado e pela sociedade realizados, a ela confere o caráter de *plano global normativo*, do Estado e da sociedade.” (GRAU, 2010, p. 174). Ou seja, trata-se de um modelo constitucional que não apenas prevê um papel dirigente por parte do Estado, mas também uma atuação planejada – seja por indução, seja por direção, para remeter aos conceitos de Eros Grau (1978) abordados anteriormente.

Para o autor, resta claro que o art. 170 da Constituição prospera “[...] evidenciadamente, no sentido de implantar uma *nova ordem econômica*.” (GRAU, 2010, p. 174). Como muito bem colocara Fernando Henrique Cardoso, “[a] decisão de planejar é *política*, no sentido de que por intermédio da definição dos planos, se alocam ‘valores’ e objetivos junto com os ‘recursos’ e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos.” (CARDOSO, 1975, p. 170, grifos nossos).

Desta forma o constitucionalismo contemporâneo “[...] protege a liberdade de mercado ao mesmo tempo em que atribui ao Estado o papel de agente que atua, direta e indiretamente, na economia e no chamado ‘mercado’, com a missão de assegurar o desenvolvimento econômico e a concretização do interesse público.” (TAVARES; FARACO, 2022, p. 11).

Dito isto, nos parece que o modelo constitucional, embora dirigente e atuante, segue mais próximo de uma política de planejamento do que de uma estrutura de planificação, trata-se mais de um regime de incentivo, fomento, indução – e mesmo dirigência – do que de uma tutela que coloca em risco a própria possibilidade da livre iniciativa.

Conforme abordado anteriormente, o próprio instituto da função social da propriedade não é uma pura negação do direito à propriedade ou uma tutela excessiva do estado, mas um compromisso social com valores que o puro *laissez-faire* não seria jamais capaz de abarcar. Na medida que os princípios endossados pelo constituinte são princípios que regem o ordenamento jurídico, direcionar o agir econômico para concretização destes valores não é migrar para um quadro de planificação socialista, mas se manter nos quadros de uma sociedade que, embora capitalista, possa ser mais humanitária.

O presente capítulo tinha por proposta compreender o que significaria a ideia de função social da propriedade e como o direito brasileiro a assumiria. O longo panorama trilhado até aqui nos demonstrou que importância da propriedade na sociedade transcende sua mera relevância econômica, assumindo também um papel significativo em questões sociais. Segundo Santos, “[a] propriedade estando diretamente ligada a desigualdade entre os homens, e, na sociedade capitalista

não é de fácil acesso, uma vez que nem todos tem condições financeiras para obtê-las [...]” (SANTOS, 2017, p. 129).

O Direito, como regulador das interações humanas visando garantir a convivência pacífica entre os cidadãos, não pode permitir a existência de um direito absoluto de propriedade se isso significar a concretização de desigualdades insuperáveis. Isso se justifica pelo fato de que tal absoluto reflete na sociedade como uma exploração irracional da propriedade, beneficiando apenas o proprietário e prejudicando a coletividade, um dos objetos de proteção do Direito.

Essa abordagem se baseia na compreensão de que outros membros da sociedade poderiam “[...] estar utilizando-a de forma benéfica, e a forma como é explorada ainda prejudica a possibilidade de no futuro ser exploradas por outros quando a posse deixar de pertencer ao mesmo, seja pelo abandono, pela sua morte, ou por qualquer motivo.” (SANTOS, 2017, p. 129). Percebe-se assim como a noção de “função social” da propriedade apenas reforça aquilo que permeia a letra do texto constitucional, que busca assegurar a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar social, afinal, o próprio preâmbulo da *Constituição Federal brasileira de 1988* expressa claramente o compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, pautada nos valores supremos da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Um Estado Dirigente e Planejador, como pressuposto pelo texto constitucional de 1988, na busca pela concretização de seus valores máximos, ao assim atuar em nada tolhe a liberdade individual dos particulares, nem seus direitos privados, mas apenas reafirma que o bem-estar coletivo e a dignidade da pessoa humana devem ser assumidos como valores máximos da ordem jurídica vigente.

CAPÍTULO 2: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

2.1 Os Fundamentos Teóricos do Direito Econômico

Neste tópico, serão apresentados os conceitos básicos de direito econômico, incluindo sua natureza, objetivos e áreas de atuação. Serão discutidos temas como economia, relações econômicas e suas definições. Para entender a interseção entre direito econômico e função social da propriedade, é essencial começar com uma definição clara do que é direito econômico, de sua natureza e objetivos. A partir da adequada compreensão deste quadro conceitual, poderemos destacar a importância da regulação estatal para a promoção do equilíbrio entre os agentes econômicos na promoção e garantia de justiça social.

Segundo Gilberto Bercovici, “[c]ada período histórico possui sua própria consciência das estreitas relações entre direito e economia” (BERCOVICI, 2022, p. 15). Na medida que o Capitalismo se consolida a partir do século XIX como modelo econômico vigente das sociedades ocidentais, é natural que Direito e Estado se interessem pelo mesmo como território de tutela. Ainda de acordo com Bercovici, remetendo a Eros Grau, podemos dizer que o capitalismo é um modo de produção essencialmente jurídico de tal maneira que “o direito é um elemento constitutivo deste modo de produção.” (BERCOVICI, 2022, p. 15).

Ora, na medida que o acúmulo de lucro preconizado pelo sistema capitalista não pode se dissociar de elementos como a defesa da propriedade privada e da liberdade econômica – defesa legitimada pelo Estado – o direito se torna uma condição de possibilidade para o sistema capitalista, e não mero elemento externo, como defende o autor (BERCOVICI, 2022, p. 15).

O capitalismo é um sistema econômico que existe no limiar entre o público e o privado, oscilando entre os limites da ação estatal e os do interesse privado, mobilizando sempre as fronteiras do bem coletivo e da ação individual. Desta forma, existe uma tensão complexa e constante complexa entre o setor público (governo) e o setor privado (empresas e indivíduos), onde o governo desempenha um papel regulador e facilitador, enquanto o setor privado impulsiona a inovação e o crescimento econômico.

Para Bercovici “[o] mercado não é uma ‘ordem espontânea’, natural, embora o discurso liberal sustente essa visão, mas é uma estrutura social, fruto da história e de decisões políticas e jurídicas que servem a determinados interesses em detrimento de outros” (BERCOVICI, 2022, p. 15).

O governo estabelece regras e regulações para assegurar que o mercado funcione de maneira justa e eficiente, incluindo a criação de políticas públicas que promovam o bem-estar social, proteção ao consumidor e garantia de concorrência leal. Por outro lado, empresas e indivíduos buscam maximizar seus lucros e benefícios pessoais, incentivando a inovação, a eficiência e o crescimento econômico, embora isso possa levar a práticas anticompetitivas ou abusivas se não houver regulamentação adequada. Para além disso, as relações econômicas, a circulação de mercadorias, bens e serviços, no interior do sistema capitalista, são relações que em muitos aspectos se vestem tanto de elementos públicos quanto privados.

Além disso, segundo Mateus Gonçalves Rodrigues “[c]om a Revolução Industrial, ficou evidente o conflito entre as ideologias liberalistas e socialistas. Levando a uma intervenção maior do Estado, como regulador não somente dos direitos e deveres dos indivíduos, mas também como um mediador dos princípios contraditórios.” (RODRIGUES, 2021, p. 19).

É nesta seara que o Direito Econômico emerge, numa busca por se superar a velha distinção do direito romano, de tal modo que, para Bercovici, “o direito econômico não seria público ou privado, mas teria surgido justamente da decadência desta dicotomia” (BERCOVICI, 2022, p. 25). E por isso, “[o] direito econômico só pode ser compreendido no contexto em que surgiu [...]” (BERCOVICI, 2022, p. 16).

Rodrigues acrescenta que a concepção e mesmo a necessidade de um direito econômico é advinda sobretudo das “transformações na sociedade do início do século XX. Com o avanço da industrialização e da urbanização no século XIX e todos os conflitos políticos, sociais e econômicos que deram o início ao ainda não conhecido Direito Econômico.” (RODRIGUES, 2021, p. 20).

O direito econômico, como se sabe, é o ramo do direito que tutela as relações entre Estado e Economia. Segundo Michel Fromont, o Direito Econômico seria “[...] o conjunto das regras de direito estabelecidas com o propósito de política econômica, quer elas sejam do direito público ou do direito privado.” (FROMONT, 1973 p. 13^o).

Algo muito próximo irá afirmar Fábio Konder Comparato quando define o mesmo como sendo o “[...] conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica.” (COMPARATO, 1978, p.465). Para Washington Peluso Albino de Souza (2005, p. 27), trata-se da área do direito que se dedica à aplicação jurídica das políticas econômicas, considerando juridicamente as ações dos agentes envolvidos nessas políticas. De acordo com este autor:

Direito Econômico é o ramo do Direito que tem por objeto a juridicização, ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. (SOUZA, 2005, p. 23).

Assim, para Albino de Souza, o ponto crucial seria perceber que o equilíbrio entre o público e o privada dependeria da valoração ideológica defendida pela ordem jurídica vigente – se mais neoliberal, se mais voltada para uma política de bem-estar social etc.

Já Celso Ribeiro Bastos, entende por Direito Econômico o “[...] ramo autônomo do Direito que se destina a normatizar as medidas adotadas pela Política Econômica através de uma ordenação jurídica, é dizer, a normatizar as regras econômicas, bem como a intervenção do Estado na economia.” (BASTOS, 2003, p. 51).

Geraldo Camargo Vidigal, por outro lado, o entende como “disciplina jurídica de atividades desenvolvidas nos mercados, visando a organizá-los sobre a inspiração dominante do interesse social.” (VIDIGAL, 1977, p. 44). João Bosco Leopoldino da Fonseca defende por sua vez que o mesmo se configura enquanto “[...] um corpo orgânico de normas condutoras da interação do poder econômico público e do poder econômico privado e destinado a reger a política econômica.” (FONSECA, 2002, p. 19).

Eros Roberto Grau, segundo Gilberto Bercovici (2022, p. 29), expande a visão do direito econômico além de um simples “ramo” do direito, considerando-o como um método de análise jurídica. Ele entende o direito econômico como uma parte essencial da realidade social, que incorpora essa realidade e os conflitos sociais na análise jurídica, enfatizando suas capacidades transformadoras (GRAU, 2010).

Neste sentido, o direito econômico é o campo do direito responsável por regular as atividades econômicas, visando sempre o equilíbrio entre a liberdade individual e de mercado, de um lado, e a necessidade de intervenção estatal para garantir justiça social e desenvolvimento econômico, de outro. Segundo Vescovi (2010, p. 59), a finalidade do Direito Econômico é equilibrar e organizar os aspectos da economia aplicada, principalmente por meio de normas jurídicas emanadas do Estado. Isso é alcançado através da regulação macroeconômica das relações entre o poder econômico público e privado, que frequentemente entram em conflito.

Consequentemente, esta modalidade jurídica se configura como uma disciplina multidisciplinar em que economia, política e direito se interseccionam na busca pelas melhores

soluções legais para dilemas de ordem econômica. Conforme argumentam Everton das Neves Gonçalves e Joana Stelzer:

O Direito Econômico é disciplina específica no conjunto das demais disciplinas jurídicas. Existe polêmica muito grande quando se intenta atrelar o Direito Econômico ao ramo do Direito Público ou ao ramo do Direito Privado; da mesma forma, divergências existem ao se intentar defini-lo ora pelo seu objeto, ora segundo seus agentes, e assim sucessivamente; entretanto, deve permanecer evidente o caráter interdisciplinar do Direito Econômico que trata, juridicamente, em última análise, das relações entre agentes e respectivos fenômenos econômicos observáveis no meio social. (GONÇALVES; STELZER, 2009, p. 2734).

Desta forma, segundo Gonçalves e Stelzer as normas do Direito Econômico desempenham um papel crucial na regulação das atividades econômicas, refletindo uma síntese entre o Direito Público e o Direito Privado – assim como também percebera Bercovici (2022) – e assumindo assim um caráter gerencial.

Um exemplo a este respeito são as políticas de defesa da concorrência implementadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que “dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.” (BRASIL, 2011, Lei nº 12.529/2011, Art. 1º). Por meio da aplicação da Lei nº 12.529/2011, conhecida como Lei de Defesa da Concorrência, o CADE investiga práticas anticompetitivas, como cartéis e abusos de posição dominante, para garantir um ambiente de negócios justo e competitivo. Em outras palavras, o Estado assume um papel programático e gerencial em relação ao setor econômico.

Gonçalves e Stelzer insistem que este caráter programático, que se manifesta através de planos, metas ou objetivos econômicos intentados pelo Estado, se manifesta

na medida em que buscam a regulamentação das diversas economias dentro da perspectiva de Estado atuante na Ordem Econômica de forma a balizarem metas ou objetivos econômicos, delineando direitos e restrições no atuar dos agentes, comportamentos em função de estímulos ou desestímulos e indicando possibilidades de consecução do bem comum em termos de desenvolvimento econômico. (GONÇALVES; STELZER, 2009, p. 2734).

Isto posto, podemos categoricamente afirmar que o Direito Econômico “trata da preocupação com a compreensão da atividade econômica, em especial ao seu modo de ser realizada, com o intuito de que as normas jurídicas não interfiram nas regras naturais da ciência econômica.” (ESTEVAM, 2021, p. 40), sobretudo se entendemos por atividade econômica toda circulação de bens de consumo, isto é, “todo ato de produção e consumo de bens e serviços, a qual o propósito é a satisfação das necessidades humanas.” (Id. Ibidem, p. 40).

De acordo com Yara Gabriela Estevam (2021, pp. 40-41) devido à impossibilidade de satisfazer todas as necessidades humanas e produzir todos os bens, os agentes econômicos envolvidos na atividade econômica precisam determinar o que produzir e consumir. Essa decisão pode ser livre, já que o próprio mercado é o principal regulador da oferta e demanda de produtos, coordenando os agentes que centralizam as decisões econômicas.

Trata-se, como se pode constatar do espírito do “laissez-faire”. A máxima atribuída tanto a François Quesnay quanto a Vincent de Gournay, “Laissez faire, laissez aller, laissez passer, le monde va de lui-même¹⁰”, traduz de forma ímpar o entendimento do pensamento liberal clássico a respeito do papel do Estado em relação à economia: a função estatal deve ser tão somente a garantia dos direitos relativos à propriedade. A economia, por sua vez, deveria se autorregular.

O ponto nodal desta doutrina está na suposição de que a realidade econômica, se fosse deixada fluir por sua conta, seria capaz de encontrar sua própria autorregulação e alcançar o equilíbrio mais satisfatoriamente eficiente. Outra imagem muito cara para esta linha de pensamento é a metáfora da “mão invisível do mercado”, que cunhada por Adam Smith, serviria para descrever o modo de funcionamento “natural” da economia em uma configuração de livre mercado. A tese central de Smith seria a de que mesmo sem a intervenção direta do Estado, as trocas econômicas entre os particulares acarretariam, por si mesmas, em resultados socialmente desejados do ponto de vista econômico.

A despeito dos intentos egoístas dos indivíduos que compõem uma sociedade, na medida que cada qual parte em busca de maximizar seus próprios benefícios, a soma de suas ações acabaria por promover o bem-estar coletivo. Segundo a interpretação de Adam Smith, mesmo que cada particular busque apenas a satisfação de seus interesses, os preços se ajustariam de modo que os recursos fossem necessariamente alocados da forma mais eficiente possível, o que acaba resultando em benefícios para a coletividade.

Ou seja, não obstante os desejos individuais em jogo, “[...] o livre mercado, com sua mão invisível (oferta e demanda), promoveria um estado de bem-estar para toda a sociedade.”

10

Tradução: Deixai fazer, deixai ir, deixai passar, o mundo vai por si mesmo.

(GENNARI; DE OLIVEIRA, 2009, p. 60). Nas palavras do filósofo inglês: “[a]o perseguir seus próprios objetivos, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo.” (SMITH, 1983, p. 379).

A leitura de Smith e a de Quesnay se explicam por que tanto o fundador do liberalismo econômico quanto os fisiocratas partiam do pressuposto de que a Economia possuiria uma natureza subjacente e autônoma. Tal natureza traria em si e *per si* suas próprias leis de funcionamento e se configuraria independente da vontade e dos desígnios de tal e tal governo, assim como a natureza física está submetida somente às suas leis – e na medida que o Estado intervisse na economia, ele mais atrapalharia do que ajudaria.

Eleutério Prado é categórico quando afirma que “Adam Smith, como se sabe, considera a esfera econômica como uma ordem natural – não, portanto, como uma ordem moral – cujo funcionamento está baseado em ações de indivíduos dispersos e heterogêneos, mas organizados.” (2006, p. 49). É justamente nesse sentido que a Mão Invisível do Mercado funcionaria como uma força motriz de um sistema que se alimenta de si próprio.

Adam Smith (1983, pp. 378-379) a título de exemplo dizia que na medida que cada indivíduo procura aumentar seus ganhos e valorizar a sua produção, ele age no enriquecimento anual de toda a sociedade. Sendo esta sua intenção ou não, o fato é que na luta por promover cada qual o seu interesse, se promoveria o bem estar geral, de tal modo que cada particular é tragado “[...] como que por uma mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. [...] Ao perseguir seus próprios objetivos, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quanto tenciona realmente promovê-lo.” (SMITH, 1983, p. 379).

Portanto, o princípio do *laissez-faire*, associado à imagem da “mão invisível”, é um elemento estruturante na visão econômica liberal de sociedade. A defesa da não interferência estatal no cenário econômico está diretamente relacionada a tese de que seria essencial viabilizar que os mercados pudessem operar sem restrições regulatórias excessivas e garantindo a livre interação entre compradores e vendedores, de modo a potencializar o fluxo de bens e serviços, estimulando a concorrência e assim promovendo o crescimento econômico.

Em outras palavras, se trata da compreensão de que a “[a] liberdade de produção e a comercial (*laissez faire, laissez passer*) eram decisivas para que o sistema econômico pudesse

operar segundo a ‘ordem natural’, o que traria como desdobramento a realização plena de suas potencialidades (crescimento econômico, bem-estar etc.).” (GENNARI; DE OLIVEIRA, 2009, p. 58). Em suma, as linhas gerais da doutrina do *laissez-faire* – sobretudo na leitura fisiocrata de Quesnay e Turgot – pressupõe que:

[...] para que o sistema econômico funcionasse com dinamismo, e o excedente circulasse, fosse distribuído e consumido, era necessária a eliminação de todo tipo de obstáculo ou empecilho nos processos produtivos ou nos fluxos de troca, como privilégios, monopólios, taxas protecionistas, regulamentações comerciais e produtivas das guildas e corporações de longa tradição medieval. (GENNARI; DE OLIVEIRA, 2009, pp. 57-58).

Contudo, apesar de sua importância histórica e de sua influência política, as implicações práticas deste modelo teórico nunca deixara de ser objeto de debate: sobretudo quando se pensa na exequibilidade do exercício concreto da liberdade em uma sociedade desigual. É fácil perceber que mercados desregulados tendem a descaminhar para abusos, desigualdades e instabilidade econômica.

A bem da verdade, na atual fase do capitalismo a ideia de Estado Regulador tem se tornado um de seus elementos constitutivos, de modo que seja simplesmente “[...] inimaginável nos tempos atuais [a possibilidade] de um mercado sem a intervenção estatal” (ROSSIGNOLI; DOS REIS, 2020, p. 1552), de tal modo que, cabe avaliar as insuficiências do modelo *laissez-faire* a este respeito – sobretudo quando se leva em consideração propostas para promover o bem-estar social e a estabilidade econômica.

Naturalmente, sabe-se que desde as obras de John Maynard Keynes – para quem o Estado não deveria ser apenas o árbitro entre diferentes interesses privados, mas também o planejador e diretor da atividade econômica como um todo – a questão da intervenção estatal se tornou um dos temas centrais no debate do Direito Econômico. Uma das preocupações principais da perspectiva keynesiana era procurar compreender qual seria o fator determinante do emprego – dos elementos que corroboravam para sua ampliação ou recessão.

Para o autor a política econômica do *laissez-faire* se mostrava insuficiente a este respeito e a crise de 1929 foi um grande golpe contra ela, ao escancarar a “[...] situação flutuante da atividade econômica que pode percorrer toda a gama que vai do pleno emprego até o desemprego amplo.” (GENNARI; DE OLIVEIRA, 2009, p. 245). Tal panorama o levava a conclusão algo ferina de que

“[m]uitas pessoas estão tentando resolver o problema do desemprego com uma teoria que é baseada no pressuposto de que não existe desemprego.” (KEYNES, 1996, p. 10).

Assim, o ponto de partida teórico de Keynes passa a ser a constatação de que “[q]uando o emprego aumenta, aumenta, também, a renda real agregada.” (KEYNES, 1996, p. 62). Porém o inverso também é verdadeiro, se o emprego reduz, a renda real agregada também cai. Assim, para se justificar “[...] qualquer volume de emprego, deve existir um volume de investimento suficiente para absorver o excesso da produção total sobre o que a comunidade deseja consumir quando o emprego se acha em determinado nível.” (KEYNES, 1996, p. 62).

Do contrário, na ausência de tal investimento, a receita do empresariado não será suficiente para induzi-lo a oferecer um volume razoável de emprego. E nesse sentido, de acordo com Keynes, “[o]s principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas.” (KEYNES, 1996, p. 341).

Portanto, a questão do pleno emprego é elemento essencial para o enfrentamento de crises no plano econômico – e aqui, para Keynes, o combate à desigualdade, mais do que uma luta social, deveria se tornar uma política econômica de Estado, uma vez que para o autor “[...] o emprego depende da demanda efetiva e ela está relacionada ao volume de investimento e ao poder de compra ou consumo efetivamente existente.” (GENNARI; DE OLIVEIRA, 2009, p. 245).

Em outras palavras, para Keynes, os níveis sociais de emprego e distribuição de renda em uma realidade econômica estão diretamente relacionados aos níveis de investimento econômico presente na sociedade – e este, por sua parte, depende da relação entre a taxa de juros e a eficácia do poder de compra de onde “[...] se segue, portanto, que, dado o que chamaremos de propensão a consumir da comunidade, o nível de equilíbrio do emprego, isto é, o nível em que incita os empresários em conjunto a aumentar ou reduzir o emprego, dependerá do montante de investimento corrente.” (KEYNES, 1996, p. 62).

Isto posto, o Estado poderia cumprir um importante papel quando o jogo das forças econômicas por si só não se mostrasse suficiente, pois em tempos de recessão econômica, é necessário que o Estado intervenha e estimule os gastos para reverter a situação aonde o investimento não circulasse *per si*:

Em suma, os níveis de renda e emprego dependem do investimento. O investimento, por sua vez, depende da relação entre os juros e a eficiência marginal do capital. Os juros são determinados pela oferta e demanda de moeda e pela preferência pela liquidez; a eficiência marginal do capital, por sua vez, é determinada pela relação entre a expectativa de lucros e os custos de reposição dos bens de capital. Segundo Keynes, flutuações de demanda efetiva e no nível de emprego ocorrem porque, em um mundo no qual o futuro é incerto e desconhecido, os indivíduos preferem reter moeda, e, por conseguinte, suas decisões de gastos, seja de consumo, seja de investimento, são postergadas. Nesse contexto de incertezas, o papel do governo é essencial para a determinação da demanda agregada e, portanto, do nível de emprego. (GENNARI; DE OLIVEIRA, 2009, p. 247).

Contudo, embora Keynes sustentasse um modelo de Estado atuante na esfera econômica, sobretudo no intuito de estimular a demanda agregada – fosse através de políticas fiscais e monetárias expansionistas ou de outros modelos de ação que pudessem promover o pleno emprego, a estabilidade de preços e o crescimento econômico – a sua visão a respeito da tutela estatal não era radical a ponto defender a intervenção absoluta e total do Estado como talvez fosse o caso em uma realidade política socialista. A sua leitura a respeito do papel Estatal era muito mais pontual e partia sobretudo da compreensão de que em tempos de crise econômica, a própria Economia era incapaz de por si só de gerar uma demanda auto-sustentável. Donário e Dos Santos acrescentam que “Keynes, pelo contrário, evidenciou que a intervenção do Estado era necessária dada a inerente instabilidade endógena da economia, bastando pensar nas forças de crescimento e desenvolvimento que, necessariamente, levam ao desequilíbrio [...]” (DONÁRIO; DOS SANTOS, 2016, p. 10).

E por isso, naquelas situações em que as expectativas econômicas por parte do empresariado são negativas ou nulas, de modo que a demanda seja exígua, e o nível do desemprego tende a se alastrar, há justificativas reais para a intervenção estatal “através das políticas monetária e orçamental, não apenas com o intuito de levar o nível de emprego como também, com o aumento da despesa pública, com os seus efeitos directos e indirectos através do multiplicador, criando expectativas positivas nos empresários [...]” (DONÁRIO; DOS SANTOS, 2016, p. 34).

Diante deste quadro conceitual, de acordo com Estevam (2021, p. 41), seria de se esperar que os objetivos do Direito Econômico se confundissem com os do Direito Empresarial. Sobretudo por que, na maioria das vezes, as normas do Direito Econômico são direcionadas aos indivíduos que exercem atividades empresariais. Contudo, é importante frisar que a atividade econômica também

pode ser realizada por pessoas que não atuam como empresários, mas que ainda estão sujeitas às normas do Direito Econômico, embora não às do direito empresarial.

Conforme argumenta a autora (ESTEVAM, 2021, p. 41) tanto o Direito quanto a Economia emergiriam do mesmo conjunto de questões, pois ambos buscam compreender como a sociedade se organiza em termos de produtividade. Direito e Economia possuem um ponto de conciliação fundamental: ambos só existem dentro da sociedade. Portanto, pode-se concluir que onde há sociedade, há economia, uma vez que a presença da sociedade implica necessariamente em atividades econômicas. Gilberto Bercovici acrescenta que a “influência entre direito e economia é recíproca, afinal o direito é produzido pela estrutura econômica, mas também interage com ela, alterando-a”. (BERCOVICI, 2022, p. 29).

Por isso, para Eros Grau (GRAU, 2010, p. 151), pensar o Direito em sua intersecção com a Economia é pensar o mesmo em uma perspectiva mais complexa, que supera – em muito – o puro formalismo juspositivista. O Direito Econômico possui uma direção, um olhar, um “telos”, um sentido programático:

Pensar Direito Econômico é pensar o Direito como um nível do todo social – nível da realidade, pois – como mediação específica e necessária das relações econômicas. Pensar o Direito Econômico é optar pela adoção de um modelo de interpretação essencialmente teleológica, funcional, que instrumentará toda a interpretação jurídica, no sentido de que conforma a interpretação de todo o Direito. É compreender que a realidade jurídica não se resume ao Direito formal. É concebê-lo – o Direito Econômico – como um novo método de análise, substancial e crítica, que o transforma não em Direito de síntese, mas em sincretismo metodológico. Tudo isso, contudo, sem que se perca de vista o comprometimento econômico do Direito, o que impõe o estudo da sua utilidade funcional. (GRAU, 2010, p. 151-152).

2.2. Equilíbrio Econômico e Interesse Público: A Ordem Econômica na Constituição de 1988

Neste tópico, exploraremos a noção de ordem econômica na *Constituição* Brasileira, nos concentrando em sua definição e interpretação do ponto de vista tanto dogmático quanto doutrinário. Partiremos da compreensão de que ordem econômica refere-se ao conjunto de normas e princípios que regulam a atividade econômica no contexto nacional. Nesse sentido, ela visa garantir o equilíbrio entre os agentes econômicos, promover o desenvolvimento socioeconômico e proteger o interesse público.

O caráter programático do Direito Econômico Brasileiro se deveda em seus princípios no que podemos chamar de “Ordem Econômica” dentro do texto constitucional vigente. Segundo Estevam, devemos ter em mente que as diretrizes do Direito Econômico “não se reúnem em um Código, e sim em leis incomuns. Ou seja, compõe um conjunto de leis de natureza civil, empresarial, tributária, penal etc. O Direito Econômico construído de leis que tem como norte ideológico a ordem econômica prevista na Constituição Federal.” (ESTEVAM, 2021, p. 41).

Por não haver uma codificação unificada, são leis e diretrizes esparsas que regulamentam as relações de consumo e o funcionamento das atividades financeiras refletem regras destinadas à intervenção do Estado no funcionamento natural da atividade econômica (ESTEVAM, 2021, p. 42). Conforme argumenta Yara Estevam, entre as leis de conteúdo econômico, destacam-se: a Lei 4.595/1964 (Mercado Financeiro), a Lei 6.404/1976 (Sociedades Anônimas), a Lei 8.078/1990 (Defesa do Consumidor), a Lei 12.529/2011 (Abuso de Poder Econômico) e a Lei 11.101/2005 (Recuperação de Empresas e Falência) (Id. Ibidem, p. 42).

Desta forma, no Brasil, as normas econômicas estão codificadas sobretudo em leis, uma vez que o direito econômico e o direito empresarial compartilham o mesmo campo. Exemplos notáveis incluem a Lei Antitruste (Lei 8.884/1994) e a Lei de Economia Popular. A Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em uma autarquia, estabelecendo diretrizes para a prevenção e repressão de infrações contra a ordem econômica, entre outras providências. Por sua vez, a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, modifica dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular (ESTEVAM, 2021, p. 41). Por isso, para a autora:

Direito Econômico é o ramo do direito que se constitui de normas jurídicas que regulamentam a produção e a circulação de produtos e serviços, com base no desenvolvimento econômico do país, principalmente no que tange ao controle de mercado, disputa entre empresas e exploração do mercado. (ESTEVAM, 2021, p. 42).

Diante deste quadro, é importante salientar que o Direito Econômico, ainda conforme a autora, abrange a regulação jurídica com papel significativo na economia e no funcionamento dos mercados, por meio de dispositivos legais de controle. Muitos destes dispositivos se traduzem através da Ordem Econômica Constitucional. Estevam a define como “o agrupamento de normas, podendo ser jurídicas ou não, que regulamentam a procedência dos agentes econômicos. Tem como

razão a livre iniciativa e o enaltecimento do trabalho humano, aspirando assim a existência digna a todos.” (ESTEVAM, 2021, p. 38).

Segundo Eros Grau (2010, pp. 57-58) é importante frisar, contudo, que mesmo que se tenha o costume de se opor “à ordem jurídica a ordem econômica a última expressão é usada para referir uma parcela da ordem jurídica. Esta, então — tomada como sistema de princípios e regras jurídicas — compreenderia uma ordem pública, uma ordem privada, uma ordem econômica, uma ordem social.” (GRAU, 2010, p. 58). Ou seja, mesmo que não esteja organizada em um código próprio, a Ordem Econômica não está excluída do Ordenamento Jurídico vigente, pelo contrário, se integra ao mesmo.

Everton das Neves Gonçalves e Joana Stelzer (2009, pp. 2774-2775) defendem que os conceitos de Ordem Econômica, Ordem Jurídica da Economia, Ordem Pública Econômica e Direito Econômico estão interligados. No mundo real, a Ordem Econômica se refere à organização das relações entre os agentes econômicos, fundamentada na especialização e na divisão do trabalho.

Ainda de acordo com os autores, a Ordem Econômica poderia ser assumida em dois sentidos distintos, porém, complementares: em *sentido natural*, se apresentaria como uma realidade “disposta dos fenômenos observados – atividades econômicas – segundo suas características reveladoras de economicidade ou racionalidade econômica e, portanto, conforme as máximas das leis econômicas como é verificável, por exemplo, nas leis de oferta e de demanda.” (GONÇALVES; STELZER, 2009, p. 2744); por outro lado, em sentido social, a Ordem Econômica pode ser compreendida a partir das “relações dos agentes econômicos a serem determinadas através da ótica do Direito.” (GONÇALVES; STELZER, 2009, p. 2744). Trata-se, naturalmente, de uma tensão entre o modelo *laissez-faire* e o modelo do bem-estar social. Os autores acrescentam:

Existente, no mundo real, uma Ordem Econômica inerente à relação dos agentes através da especialização e da divisão do trabalho, se determina, no Estado de Direito, a ordenação jurídica dos fenômenos sendo, então, delimitada a chamada Ordem Jurídica Econômica. A Ordem Jurídica da Economia é, pois, a parte do Direito que tem por objeto as relações econômicas. (GONÇALVES; STELZER, 2009, p. 2744).

Frente a este cenário Gonçalves e Stelzer enfatizam que o Direito Constitucional desempenha um papel crucial como organizador jurídico-socioeconômico, definindo a ideologia político-econômica que orienta toda a legislação infraconstitucional, incluindo o Direito

Econômico. No contexto específico da *Constituição de 1988* a doutrina costuma localizar a nossa Ordem Econômica no artigo 170. O mesmo se configura da seguinte forma:

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.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988, CF, Art. 170).

A análise da letra do texto constitucional deixa patente que a ordem econômica estabelecida pela *Constituição de 1988* possui um caráter dirigente – que combina tanto elementos da tradição liberal quanto da keynesiana – que assume por finalidade garantir a todos uma existência digna e promover a justiça social. Ao assumir esses pressupostos, a *Constituição* visa proporcionar a cada cidadão a oportunidade de viver com dignidade, assegurando não apenas a liberdade econômica, mas também a proteção social necessária para alcançar a justiça social.

Essa abordagem híbrida reflete um compromisso com o desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo. Desta forma, o *caput* do Artigo 170 retoma complementarmente os já citados objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, conforme delineado no Artigo 3º da *Constituição* – isto é, construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução das desigualdades sociais e regionais. Esses objetivos estão intrinsecamente ligados aos princípios econômicos da Constituição, reforçando a ideia de que o crescimento econômico deve ser acompanhado por políticas que promovam o bem-estar social e a equidade.

Portanto, a ordem econômica constitucional não é apenas uma estrutura para a atividade econômica, mas também um instrumento para a realização de um projeto de sociedade que busca integrar eficiência econômica com justiça social. Essa visão integradora propõe um modelo de desenvolvimento que vai além do crescimento econômico bruto, enfatizando a distribuição justa dos benefícios do progresso econômico e a inclusão de todos os cidadãos nos frutos desse desenvolvimento. Eros Grau enfatiza que ao se analisar de forma mais atenta,

o leitor verificará que o art. 170 da Constituição, *cujos enunciado é, inquestionavelmente, normativo*, assim deverá ser lido: as relações econômicas — ou a atividade econômica — deverão ser (estar) fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios... (GRAU, 2010, p. 66, grifos nossos).

Segundo Gilberto Bercovici (2010, p. 403), um dos traços característicos da política econômica constitucional está na presunção desta função dirigente do processo econômico geral constatada por Eros Grau, sobretudo através de dispositivos legais relativos ao desenvolvimento (Art 3º), pleno emprego (Art. 170º), política monetária (Art. 164º, 172º e 192º) e distribuição de renda (Art. 3º, 21º, 170º). Por outro lado, “a função transformadora da constituição econômica está prevista nos objetivos da República (artigo 3º), na reforma urbana e na reforma agrária (artigos 182 a 191), entre outras disposições espalhadas pelo texto constitucional.” (BERCOVICI, 2010, p. 403).

Deste modo o Estado atuaria de maneira instrumental de modo a buscar concretizar os valores previstos e consagrados no texto constitucional. O Artigo 170 é talvez onde com maior clareza se possa perceber este perfil dirigente. Afinal, seria através deste dispositivo que, de acordo com Dinara de Arruda Oliveira (2007, p. 145), a *Constituição de 1988* estabeleceria os fundamentos e princípios responsáveis por nortear e reger a nossa ordem econômica. Para a autora esses princípios atuariam enquanto limites impostos pelo legislador constituinte à livre iniciativa e ao mercado, no intuito de se promover o desenvolvimento do mercado sem que se abra mão dos valores sociais com os quais o texto da *Constituição* vigente se comprometeu desde o seu preâmbulo.

André Ramos Tavares e Marina Faraco (2022, p. 25), assim como Dinara Oliveira, também defendem que a ordenação da economia pelo Estado brasileiro de acordo com a *Constituição de*

1988 assume certos valores como fundamentos-limites da tutela estatal das práticas econômicas, de modo que para estes autores as normas constitucionais inclusive imponham preferências, seja em matéria de políticas públicas seja no que concerne a práticas regulatórias – a despeito do incentivo à livre iniciativa. O *caput* do artigo 170 é bastante enfático quanto a isso conforme já abordado.

Nesse sentido, para Tavares e Faraco, não obstante a defesa em relação à livre iniciativa, o texto do artigo 170 parece implicar no fato de que a ordenação da economia pelo Estado brasileiro deva ter “[...] como premissa, a dignificação do trabalho humano por meio da proteção do trabalhador, o que legitima limitações estatais às atividades econômicas destinadas a esse ‘valor’ civilizatório, que não pode ser ignorado ou preterido na geração da riqueza.” (TAVARES; FARACO, 2022, p. 25).

Estes aspectos aparecem com ainda maior clareza através dos nove institutos que o legislador constituinte elencara como princípios norteadores da ordem econômica no artigo 170 (BRASIL, 1988, CF, 170, I-IX): 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.

Dos nove princípios, pelo menos cinco (III, V, VI, VII, VIII) remetem diretamente aos valores sociais presumidos tanto no *caput* do Artigo 170, quanto no Art 1º (II-IV), no Art. 3º (I-IV) e no Art. 5º (XXIII). Por isso, o Artigo 170 funciona como um dos dispositivos mais relevantes para o entendimento a respeito da ordem econômica no Brasil. Não apenas por estabelecer diretrizes para as práticas econômicas, mas, sobretudo, por buscar harmonizar a preocupação com a livre iniciativa com a valorização do trabalho humano, por promover o desenvolvimento nacional sem se negar o valor dignidade da pessoa humana.

Como bem afirma Dinara Oliveira, o Art. 170 da Constituição de fato estabelece os princípios gerais da ordem econômica “[...] trazendo garantias para a mesma, como a liberdade de iniciativa do setor privado, mas disciplinando, também, limites a serem seguidos, tendo em vista alguns valores, tidos como absolutos, na própria Constituição, como o é a dignidade da pessoa humana.” (OLIVEIRA, 2007, p. 142).

Bercovici parece estar de acordo com uma tal constatação, pois para ele, “[a] função de ordenação da atividade econômica diz respeito à instituição da ordem pública econômica, ou seja, das regras do jogo econômico, especialmente as limitações à liberdade econômica.” (BERCOVICI, 2010, p. 402).

Como se pode perceber, nos pressupostos do Artigo 170, se encontra o núcleo do modo como a Constituição de 1988 encara a ordem econômica, pois sem dúvida ele traz “[...] no seu interior, os objetivos e fundamentos formadores da ordem econômica.” (OLIVEIRA, 2007, p. 145). Objetivos formadores, pois eles designam doravante os quadros a partir dos quais a atividade econômica pode e deve se desenvolver. Objetivos fundamentais pois não são negociáveis.

Assim, na medida que o texto constitucional habilita o Estado a estabelecer diretrizes para as práticas econômicas, ele o coloca como um mediador entre a iniciativa privada e o interesse público. Dessa maneira, reconhece-se que o Estado pode cumprir um papel regulatório na economia, intervindo para garantir o bem-estar social e corrigir as distorções do mercado, ainda que sem comprometer a liberdade econômica.

Essa questão da promoção da liberdade econômica é importante, pois aqui, intervenção não pode ser entendida como sinônimo de planificação – como nos modelos socialistas. De fato, no que diz respeito à letra do texto constitucional, embora se assuma como pilares fundantes de nossa ordem econômica a defesa da justiça social, o combate à desigualdade, bem como a valorização do trabalho – o que em tese, implicaria sim em uma maior atuação interventora por parte do Estado –, não se deve, contudo, deixar de ter mente que também se endossa como princípio constitucional a defesa da livre concorrência e do livre exercício da atividade econômica.

Esse compromisso com a liberdade econômica não é mera formalidade, ao contrário, é inclusive um dos objetivos republicanos emanados pela própria *Constituição de 1988* (BRASIL, 1988, CF, Preamb., Art. 1º IV, Art 5º XIII, Artº 170 IV.), o que se evidencia sobretudo através do parágrafo único do Artigo 170 que afirma: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” (BRASIL, 1988, CF, Art. 170, § único).

Desta maneira, de acordo com Marisa Rossignoli e Ubiratan Bagas dos Reis, embora se apresente como importantes elementos a justiça social, a função social da propriedade, a busca do pleno emprego e a valorização do trabalho, o “o texto [também] valoriza a livre concorrência e o

livre exercício da atividade econômica [...]” (ROSSIGNOLI; DOS REIS, 2020, p. 1551). Segundo os autores, se a *Constituição* “[...] como carta política, deve ser interpretada de modo a dar efetividade aos direitos sociais e liberais, o que justifica a análise conjunta e integradas dos artigos 6º e 7º e os artigos 170 e seguintes.” (ROSSIGNOLI; DOS REIS, 2020, p. 1551), também é verdade que ela defende e promove a liberdade econômica.

Não se trata, portanto, do compromisso com um excesso regulatório que dificultaria a livre iniciativa econômica – mas sim, antes de tudo, da busca por um equilíbrio entre os interesses econômicos privados e o princípio da defesa da dignidade humana, entre direito público e direito privado, entre liberalismo e bem-estar social. Ou seja, a despeito das críticas neoliberais, a superação de uma política econômica *naïve* como o *laissez-faire*, não implica diretamente em um controle predatório por parte do Estado. Liberdade econômica porém não deve ser sinônimo de automatismo de mercado.

Segundo Bercovici (2010, p. 403), a ideia de uma “Constituição Econômica” pressuposta na Ordem Econômica de um texto constitucional almeja estabelecer uma nova política econômica a partir da intersecção entre direito e economia, transformando a estrutura econômica vigente e rejeitando o mito da autorregulação do mercado. Desta forma, fica claro que, conforme defende Bercovici, “*A constituição econômica de 1988 é, portanto, uma constituição econômica diretiva, ou seja, dotada de um programa explícito de política econômica incorporado ao seu texto.*” (BERCOVICI, 2010, p. 403, grifos nossos).

2.3 A Função Social da Propriedade como Princípio da Ordem Econômica

Como não poderia deixar de ser, a função social da propriedade privada emerge enquanto um conceito central no Direito Econômico, refletindo aqui também a mudança paradigmática no entendimento tradicional do direito à propriedade. Como visto no capítulo anterior, historicamente, a propriedade privada era vista como um direito absoluto do proprietário, com plena e absoluta liberdade de uso, podendo o proprietário se dispor de seus bens conforme seus interesses pessoais.

No entanto, na medida que a relação entre economia, sociedade e direito se complexificou – conforme abordado no presente capítulo – e com o desenvolvimento de novas concepções a respeito do papel do Estado na conservação do equilíbrio político-econômico e na promoção da justiça social, especialmente a partir do século XX, esse conceito passou a ser reinterpretado para

incluir uma dimensão social, que subordina o uso da propriedade ao bem-estar coletivo e aos interesses da sociedade, relativizando o estatuto absoluto do direito à propriedade.

Isso repercute sobretudo nas novas abordagens constitucionais no mundo ocidental – principalmente a partir da *Constituição de Weimar*. De acordo com Rochelle Jelinek (2006, p. 09), neste contexto, não seria possível continuar a interpretar e aplicar o direito das coisas sem se levar em conta a dimensão constitucional da função social da propriedade. O mesmo deve se dar no plano do direito econômico. Segundo a autora, “[o] direito de propriedade (codificado) perde todos os seus contornos individualistas e seu pretensão absolutismo, porque deve ser interpretado à luz do filtro hermenêutico constitucional.” (JELINEK, 2006, p. 09).

No Brasil, conforme visto, a *Constituição de 1988* consagra a função social da propriedade – em sentido *tout court* – no Artigo 5º, inciso XXIII, e no Artigo 170, inciso III, onde estabelece que a ordem econômica deve assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando a função social da propriedade. Em outras palavras, a ordem econômica reforça e se compromete com o princípio constitucional que estatui que direito de propriedade não é mais um direito ilimitado – mas que deve, doravante, ser exercido de maneira que beneficie a comunidade e promova o desenvolvimento econômico e social.

A inclusão desse princípio na Constituição de 1988 reflete uma concepção de propriedade que não apenas reconhece os direitos do proprietário, mas também impõe deveres em relação ao uso socialmente responsável do bem. Segundo Jelinek, isto seria fruto de uma profunda transformação operada no entendimento da função do texto constitucional no interior de um Ordenamento Jurídico:

A regulação do Estado sobre as relações sociais e econômicas passou a ter tal importância que foi elevada à dignidade constitucional (fenômeno chamado de relevância constitucional das relações privadas). Daí a constitucionalização de certos institutos fundamentais do direito civil, como a família, a propriedade, o contrato e a atividade econômica, que, antes somente previstos nas codificações, agora passam a ser disciplinados imperativamente na Constituição. (JELINEK, 2006, p. 06-07).

Desta forma, para a autora, ao passo que a regulação estatal das relações sociais e econômicas tornou-se tão imperativa que foi elevada ao status constitucional, essa incorporação de institutos e princípios do direito privado no texto constitucional acarretou em uma profunda mudança de perspectiva. Essa transformação passou a exigir dos operadores do direito uma

interpretação sistemática de todo o ordenamento jurídico, obrigando-os a levar em conta a hierarquia das normas constitucionais na resolução de problemas concretos.

Desse modo, a solução de controvérsias não pode mais se basear unicamente no artigo de lei que aparentemente trata da questão, mas deve considerar a primazia das disposições constitucionais conforme constata Jelinek (2006, p. 08). Isto inclui, necessariamente, as práticas econômicas.

Sob a ótica do Direito Econômico, a função social da propriedade privada implica, naturalmente, aqui também, que os proprietários devem utilizar seus bens de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico sustentável e a redução das desigualdades sociais. A propriedade deve ser empregada de forma produtiva, respeitando normas ambientais e garantindo o acesso a recursos essenciais.

A letra da lei aponta que o uso inadequado da propriedade, que não atenda à sua função social, pode justificar intervenções do Estado, como desapropriações ou outras formas de regulação, a “propriedade privada se encontra limitada pelos princípios que regem a ordem econômica, em especial pelos princípios da função e da justiça social, objetivando-se alcançar, com isso, uma vida digna para todos os indivíduos.” (OLIVEIRA, 2007, p. 153-154). Em outras palavras: “[a] Constituição garante a propriedade, contudo a erige nos moldes da função social.” (OLIVEIRA, 2007, p. 154).

A aplicação prática do conceito de função social da propriedade pode ser observada em diversas áreas com impacto na atividade econômica. O constituinte estabeleceu “nos artigos 182, § 2º e 186 os requisitos a serem preenchidos para que se atinja a finalidade da função social, porque não é tarefa fácil definir quando se tem o cumprimento da função social, pela propriedade.” (OLIVEIRA, 2007, p. 154). No uso agrícola, a reforma agrária é um exemplo clássico, onde a redistribuição de terras improdutivas visa promover a justiça social e aumentar a produtividade agrícola. Leis como o Estatuto da Terra e programas de reforma agrária são instrumentos legais que operacionalizam esse princípio, buscando corrigir a concentração fundiária e estimular a produção agrícola sustentável:

São, portanto, requisitos para o cumprimento da função social: a) faz um aproveitamento racional e adequado da propriedade; b) assegura a preservação do meio ambiente, utilizando-se coerentemente os recursos naturais disponíveis; c) observa as disposições que regulam as relações de trabalho; d) favorece o bem-estar dos proprietários e de seus trabalhadores (cujo resultado é uma vida digna para todos). (OLIVEIRA, 2007, p. 154)

Em zonas urbanas, leis de planejamento urbano e o Estatuto da Cidade exigem que terrenos urbanos sejam usados de maneira que atendam às necessidades habitacionais e de infraestrutura da população. A política urbana deve promover o ordenamento do território de modo a garantir o direito à cidade, assegurando moradia digna, saneamento básico e transporte adequado, “[a]ssim, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências do Plano Diretor, que tem por meta garantir o bem-estar de seus habitantes.” (OLIVEIRA, 2007, p. 154).

A função social também envolve a responsabilidade ambiental dos proprietários, obrigando-os a adotar práticas sustentáveis e proteger os recursos naturais. A legislação ambiental, como o Código Florestal e a Política Nacional de Meio Ambiente, estabelece obrigações específicas para os proprietários rurais e urbanos, visando a conservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais.

Essas e outras normas refletem a preocupação do constituinte em relativizar o direito à propriedade. De acordo com Jelinek, antes concebido apenas em uma perspectiva individualista, o direito à propriedade se reconfigurou de modo a assumir doravante um devir coletivista, “ou seja, o direito subjetivo do proprietário privado foi submetido ao interesse comum, imprimindo-lhe o exercício de uma função social, voltada ao interesse coletivo. Na atual ordem jurídico-constitucional, a função social é parte integrante do conteúdo da propriedade privada.” (JELINEK, 2006, p. 21).

Em linha interpretativa muito próxima, José Afonso da Silva acrescenta que nesse sentido, a própria noção de propriedade é radicalmente transformada pelo texto constitucional posto que ao relativizar o direito à mesma o constituinte não estaria apenas pressupondo:

[...] fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la, um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. (SILVA, 2005, p. 738).

No contexto específico do Direito Econômico, a propriedade se manifesta em toda sua dinamicidade sobretudo no regime de empresa. A atividade empresarial ou econômica em geral, contudo, não se exclui da jurisdição da Ordem Econômica e de seus princípios. De acordo com Tavares e Faraco:

A Constituição do Brasil de 1988 consagra, no caput de seu art. 5º, a propriedade como a direito fundamental da pessoa humana, condicionado o exercício legítimo desse direito ao atendimento de sua função social. Rigorosamente estamos diante de um direito-dever e não apenas de um direito. No que diz respeito à propriedade como o direito individual a referida limitação vem prevista no inciso XXIII do mesmo art. 5º, em prol da coletividade, *e isso independentemente de estarmos falando de um contexto ou uso econômico*. (TAVARES; FARACO, 2022, p. 66-67, grifos nossos).

Nestes termos, conforme argumentam os autores, o mesmo princípio constitucional da função social da propriedade pode e deve ser aplicado na atividade econômica. A bem da verdade, é o que prevê o art. 170, que de um modo geral, estabelece a Ordem Econômica. Assim, também para o Direito Econômico, o uso da propriedade privada produtiva não está mais limitado apenas à liberdade do proprietário. Para legitimar essa propriedade, o Estado impõe deveres positivos que devem ser cumpridos.

Desta forma, a função social da propriedade envolve o cumprimento de responsabilidades pelo proprietário, não se tratando apenas de restrições ao uso, mas sim de um exercício positivo de poder no interesse da coletividade. “[i]sso porque a Ordem Econômica de 1988 tem como valor fundante a justiça social, destinando-se precipuamente a assegurar a todos a existência digna e porque a Constituição Econômica brasileira tem, como vimos, caráter transformador em relação à realidade das relações socioeconômicas.” (TAVARES; FARACO, 2022, p. 68).

Isso significa que o proprietário deve utilizar a propriedade de maneira que beneficie a sociedade, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Estado. Em outras palavras,

[a] função social especificamente aplicada na Ordem Econômica significa, em linhas muito gerais, que o particular deve empregar os meios privados de produção em prol da justiça social, como determina o caput do mesmo Artigo 170, perseguindo seus legítimos interesses mercadológicos, mas em conformidade com a atuação socialmente relevante, com geração de benefícios para toda a coletividade. (TAVARES; FARACO, 2022, p. 67).

Para os autores o equilíbrio entre o exercício do direito de propriedade dentro de uma lógica de mercado privado e a concretização de sua função social, conforme os princípios socioeconômicos da Constituição, depende das circunstâncias concretas de cada caso. Para

legitimar a imposição estatal de deveres à liberdade econômica do proprietário dos meios de produção, é necessário considerar essas circunstâncias específicas – mas sempre se remetendo aos princípios do texto constitucional vigente.

Assim, a função social da propriedade se equilibra com a liberdade econômica, ajustando-se às condições presentes em cada situação. “[é] justamente dessa equação que se permite a intervenção estatal no domínio econômico, com o objetivo de assegurar que a propriedade privada, especialmente a dos bens de produção, seja manejada de acordo com a sua função social.” (TAVARES; FARACO, 2022, p. 68).

De acordo com Rochelle Jelinek, a função social impõe ao proprietário abstenções que o condicionam a determinadas formas gerir sua propriedade. Essa limitação, contudo, “não nega o direito de propriedade, e sim traça os contornos do próprio direito de propriedade, dentro de uma perspectiva que busca, axiologicamente, um ponto de equilíbrio entre o convívio social e a gestão da propriedade.” (JELINEK, 2006, p. 24). É também neste âmbito que o Estado pode agir, não apenas dirigindo, mas limitando.

Jelinek parece retomar aqui o que defende Eros Grau a respeito da dimensão deontológica que o instituto da função social da propriedade impõe ao proprietário:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário — ou a quem detém o poder de controle, na empresa — o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. *Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos — prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer — ao detentor do poder que deflui da propriedade.* Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de polícia. (GRAU, 2010, p. 250-251, grifos nossos).

Desta obrigação do “fazer” que cabe ao proprietário à luz da função social, no que concerne ao Direito Econômico, é o que trataremos no próximo capítulo. Por ora, concluímos esta segunda etapa com a compreensão de que se outrora, o direito à propriedade era um direito absoluto que permitia seu detentor diversos poderes, como o uso, o desfrute, a disposição e a reivindicação, resumidamente chamados de “*jus vindicandi*” e “*jus abutendi*”, incluindo o “*jus disponendi*” (JELINEK, 2006, p. 23) o mesmo não pode ser mais assumido.

Com o advento do princípio da função social da propriedade, o direito à propriedade passou a ser restringido: a propriedade deve ser exercida considerando os direitos de terceiros e os interesses públicos, tanto no âmbito privado quanto no público.

Para Jelinek (2006, p. 23), isso implica que os poderes decorrentes do direito de propriedade não podem ser exercidos sem limites, pois coexistem com os direitos de outras pessoas e com os maiores interesses públicos no Estado Social.

Para além disso, com a constitucionalização da Ordem Econômica através do Art. 170 da Constituição de 1988, nem mesmo a atividade econômica, no que concerne ao direito à propriedade, pode se eximir de atender à sua função social. Em outras palavras, “o direito de propriedade está abalizado na premissa primeira da função social, consagrada na atual lei Magna, norteadando toda a legislação infraconstitucional, daí advindo as atuais conotações atribuídas ao seu exercício, seja na qualidade de proprietário, seja na qualidade de adquirente [...]” (PINTO, 2013, p. 86), influenciando, naturalmente, também o direito econômico sendo um dos pilares da Ordem Econômica vigente (BRASIL, 1988, CF, art. 170, III).

CAPÍTULO 3: A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA DO PONTO DE VISTA ECONÔMICO

3.1 A Dimensão Econômica da Aplicação do Dispositivo da Função Social da Propriedade em Goiânia

Nossa pesquisa adota uma chave de leitura específica ao assumir, em seu título, a noção de “eficácia” da função social da propriedade privada. O termo pode sugerir certa ambiguidade. O que estamos examinando, contudo, é a eficácia no sentido etimológico do termo, ou seja, estamos interessados em seu efeito prático, no modo como funciona, como é aplicada e como está em curso no mundo real. Quando nos perguntamos pela função social queremos, acima de tudo, compreender com que sentido, com que objetivo o dispositivo é mobilizado. Qual o pressuposto constitucional endossado?

A palavra “eficácia” tem sua origem no latim “*efficacia*”, e pertence ao universo semântico do vocábulo “*efficax*” (eficaz). “*Efficax*”, por sua vez, é formado pelo sufixo “*ex*” (fora de, a partir de) e por um radical derivado do verbo “*facere*” (fazer). Portanto, etimologicamente, eficácia está relacionada à capacidade de produzir um efeito, de realizar uma ação com sucesso e alcançar o resultado desejado. Em essência, eficácia significa a qualidade de ser efetivo, de funcionar adequadamente e gerar os efeitos práticos esperados.

Desta maneira, se nos perguntarmos pela eficácia de um dispositivo constitucional como no caso da função social da propriedade, nos perguntamos com que sentido, com que objetivo o mesmo se aplica. Nos perguntamos sobretudo pela sua aplicabilidade.

Nosso objetivo não é, portanto, desenvolver uma visão crítica acerca do funcionamento da função social da propriedade, nem analisar seu grau de eficiência. Pretendemos operar no âmbito da “eficácia” em vez do da “eficiência”. Reconhecemos que uma análise crítica, aproximando-se de uma sociologia jurídica, sobre a eficiência da aplicação deste dispositivo é uma tarefa de extrema relevância. No entanto, considerando as limitações inerentes a uma dissertação de mestrado, optamos por delimitar nosso estudo a essa perspectiva específica, concentrando-nos na investigação da aplicação prática e dos efeitos concretos do princípio constitucional em questão.

Neste capítulo, nosso objetivo principal é examinar – mesmo se *en passant* – a aplicação do dispositivo constitucional da função social da propriedade privada e avaliar o modo como ela dialoga com os princípios da Ordem Constitucional Econômica.

Buscaremos entender como essa eficácia se manifesta na realidade cotidiana, investigando certos casos concretos em que a função social da propriedade privada parece ser exercida e avaliando de que maneira ela impacta a realidade social e econômica. Pretendemos analisar se, e como, essa função é mobilizada em conformidade com os conceitos teóricos abordados nos capítulos anteriores. Em outras palavras, procuraremos verificar, em situações práticas, o que foi discutido em nível conceitual anteriormente.

Do ponto de vista econômico, o município de Goiânia, assim como diversas outras localidades do Brasil, enfrenta desafios e oportunidades únicas no que diz respeito à aplicação da função social da propriedade. Em um contexto socioeconômico dinâmico, a gestão adequada da propriedade é essencial para garantir o desenvolvimento sustentável, o equilíbrio social e o bem-estar coletivo. Afinal, “Ao se falar em propriedade surge outro tema correlato que é a desigualdade de renda. Através da estrutura física das propriedades percebe-se o contraste das diferenças existentes no espaço urbano provenientes dos problemas socioeconômicos enfrentados na atualidade.” (VALLE JÚNIOR; PASQUALETTO, 2012, p. 15).

No caso goianiense, optamos por estabelecer essa análise em duas perspectivas complementares, primeiramente observando consequências econômicas do dispositivo nos quadros do direito urbanístico e na sequência considerando o mesmo no cerne da própria atividade econômica.

O § 2º do Artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a função social da propriedade urbana deve ser cumprida por meio do atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, e pela utilização adequada do solo urbano. A Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), em seu § 1º do Artigo 1, institui normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana, visando ao bem coletivo, à segurança e ao bem-estar dos cidadãos.

Desta forma, o Estatuto da Cidade permite ao Poder Público municipal intervir na propriedade urbana privada, utilizando instrumentos como o IPTU progressivo, que aumenta proporcionalmente à nobreza dos bairros, especialmente em lotes não edificados. Essa medida busca alinhar o direito de propriedade com sua função social.

Desta forma, a legislação municipal de Goiânia pode estabelecer diretrizes claras para o cumprimento da função social da propriedade. O Plano Diretor, revisado periodicamente, prevê mecanismos de uso e ocupação do solo que visam ordenar o crescimento urbano, promover a inclusão social e garantir a preservação ambiental. Entre as principais medidas, destacam-se os instrumentos de gestão territorial como o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir e a regularização fundiária. Esses instrumentos são fundamentais para combater a

especulação imobiliária e incentivar a ocupação de áreas subutilizadas, promovendo um desenvolvimento urbano mais equitativo. Embora sejam mecanismos relativos sobretudo ao direito urbanístico, esses instrumentos evidenciam que, em nome do bem comum, o poder público age relativizando o direito de propriedade individual – o que sem dúvidas, tem impacto direto nas atividades econômicas goianienses.

Na Lei Complementar Nº 349 de 04 de Março de 2022, que tutela a Política Urbana goianiense, por exemplo, podemos observar a partir de seu Artigo 3º que a política urbana do município deve ser implementada observando “as disposições previstas na Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), ou sucedânea, e § 1º do art. 157 da Lei Orgânica do Município de Goiânia [...]” (GOIÂNIA, 2022). Deste modo, o poder público goianiense deve agir assegurando:

- I - o direito à cidade sustentável, compatibilizando o crescimento econômico com a proteção ambiental, o respeito à biodiversidade e a sociodiversidade;
- II - o direito à moradia digna;
- III - a garantia do cumprimento da função social da cidade e da propriedade;
- IV - a gestão democrática e controle social;
- V - a inclusão social e étnica, promovendo-se a eliminação das desigualdades e o combate à discriminação;
- VI - a sustentabilidade financeira;
- VII - a parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada;
- VIII - o equilíbrio e a integralidade entre os espaços urbano e rural do Município. (GOIÂNIA, 2022).

Os princípios estabelecidos pela legislação municipal de Goiânia exercem um impacto significativo tanto no direito urbanístico quanto no econômico, ao pressupor a função social da propriedade e integrá-la de maneira complexa com outros princípios normativos relevantes, visando combater a desigualdade. Esses princípios, na prática, refletem as mesmas bases discutidas pelo Artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, o Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;(BRASIL, 2001).

Uma breve análise dos três primeiros incisos da Lei Complementar Nº 349 de 04 de Março de 2002 permite observar, por exemplo, que o direito à cidade sustentável, que visa compatibilizar o crescimento econômico com a proteção ambiental, o respeito à biodiversidade e a sociodiversidade, age diretamente sobre a atividade econômica, uma vez que este pressuposto orienta políticas que promovam o desenvolvimento econômico equilibrado com a conservação ambiental, fomentando práticas empresariais sustentáveis – o que sem dúvidas, é um dos pressupostos por trás do dispositivo da função social da propriedade. Na prática, isso pode atrair investimentos em setores como energia renovável, construção verde e turismo ecológico, contribuindo para uma economia mais diversificada e resiliente.

O direito à moradia digna também pode afetar a economia local, especialmente nos setores imobiliário e de construção civil, na medida que ao se garantir condições adequadas de habitação, há um estímulo à construção de moradias populares e à regularização fundiária. Isso não apenas melhora a qualidade de vida dos cidadãos, mas também gera empregos e movimenta a economia. Ademais, uma população com acesso à moradia digna tem melhores condições de saúde e educação, o que reflete positivamente na produtividade econômica a longo prazo.

Já a garantia do cumprimento da função social da cidade e da propriedade representa um princípio central, pois assegura que o uso da propriedade urbana esteja alinhado aos interesses coletivos. Essa abordagem visa mitigar a especulação imobiliária e fomentar um desenvolvimento urbano ordenado. Esse enfoque não apenas facilita a utilização mais eficiente dos recursos urbanos, incentivando a ocupação de áreas subutilizadas, mas também contribui para um crescimento econômico mais equitativo e inclusivo. Em outras palavras:

[...] a função social, considera os interesses do proprietário sobre a propriedade, porém, é mister considerar os interesses coletivos dispondo à ascensão do bem comum, atendendo os interesses da cidadania e da municipalidade, dando à propriedade completa finalidade a esta, principalmente no que se refere aquilo que mais importa às sociais.” (VALLE JÚNIOR; PASQUALETTO, 2012, p. 24).

Conforme destacado por Eros Grau (2003, p. 213), o princípio da função social da propriedade implica não apenas abstenção, mas também a realização de ações construtivas pelo proprietário. Esta compreensão do dispositivo da função social da propriedade privada visa conciliar o direito subjetivo com a sua função, impondo deveres positivos ou negativos de acordo com a natureza da propriedade e as circunstâncias que requerem proteção especial. A

concepção da função social da propriedade e dos bens sobre os quais ela se aplica é estabelecida com base em critérios que definem a situação jurídica, o que resulta em limitações adicionais ao exercício do direito de propriedade e, em alguns casos, na imposição de novas responsabilidades específicas para seu titular. Isso significa que os poderes associados à propriedade permitem ao proprietário satisfazer seus interesses individuais dentro desses limites estabelecidos. Trata-se, afinal, antes de um determinado modo de se “proceder” em relação ao direito de propriedade:

A função social da empresa tem o propósito de torná-la responsável socialmente, diante dos compromissos que lhe atribui a ordem constitucional econômica. Ocorre que esses compromissos não são atingidos quando a empresa se limita apenas a não prejudicar a sociedade. O cumprimento da função social, não diz respeito apenas à ausência de prejuízos, mais do que isso, demanda a existência de benefícios social. (DE CASTRO, 2008, p. 151).

Obviamente, como discutido nos capítulos anteriores, a função social da propriedade não implica simplesmente na limitação ou negação dos direitos inerentes à propriedade privada, mas sim na sua legitimação dentro de um contexto social que, embora endosse o modo capitalista de produção, não abre mão de seu compromisso com os princípios sociais fundamentais para a manutenção de qualquer Estado Democrático de Direito. O que é importante entender a partir do dispositivo é a destinação social da propriedade: “A função social se sobrepõe aos interesses individuais.” (VALLE JÚNIOR; PASQUALETTO, 2012, p. 22).

Desta forma, segundo Valle Júnior e Pasqualetto (2012, p. 22), se o art. 5º, XXII, assegura o direito de propriedade, contudo, o inciso subsequente estipula que a propriedade deva cumprir sua função social. Isso implica na garantia do direito de propriedade, conforme previsto no art. 182, §4º,

e 184, onde são estabelecidas as consequências dessa exigência: a possibilidade de desapropriação de propriedades que não atendam à sua função social. Os sistemas de restrição à propriedade referem-se ao seu exercício.

Essa forma de mobilizar a própria propriedade naturalmente afeta toda a atividade econômica dela dependente, como compra e venda, aluguel e arrendamento. A troca econômica, de maneira geral, é impactada pelo conceito de função social da propriedade, já que, de acordo com os quadros constitucionais vigentes, a propriedade deixou de ser um direito absoluto. Em outras palavras:

Por estas circunstâncias, fazem-se necessários esclarecimentos pertinentes à compreensão da função social da propriedade mediante a interferência do Direito Público. Nesta nova concepção aparece o direito urbanístico, haja vista que vem atentar para os princípios, regulamentos e teorias concernentes às questões urbanas. A intervenção do Poder Público no Direito Privado gera implicações no regulamento da propriedade urbana. Estas implicações auferem consistência diante dos instrumentos presentes no “Estatuto da Cidade” (Lei n. 10.257 de 10 de Julho de 2001).(VALLE JÚNIOR; PASQUALETTO, 2012, p. 24).

Os critérios que impõem restrições ao exercício do direito de propriedade atribuem ao seu titular deveres e obrigações que direcionam o uso da propriedade de maneira específica. Esses critérios não eliminam o direito subjetivo do proprietário, mas o limitam, exigindo a implementação de certas faculdades inerentes a esse direito.

A função social da propriedade implica uma nova configuração na qual o direito de propriedade deve ser exercido visando beneficiar terceiros, não apenas evitando prejudicá-los. Assim, é fundamental reconhecer a importância do conteúdo econômico e social dos bens na definição da propriedade, levando em conta sua finalidade e o uso adequado de seu potencial.

No que concerne ao direito urbanístico, de acordo com Valle Júnior e Pasqualetto (2012, p. 24), a *Constituição* estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social ao atender aos requisitos de organização urbana definidos pelo Plano Diretor (art. 182, § 2º). Além disso, o art. 182, § 4º, estabelece duas diretrizes fundamentais: que o imóvel seja edificado ou utilizado de maneira adequada.

O *Estatuto da Cidade* complementa essa regulamentação, oferecendo os princípios fundamentais para avaliar se a propriedade está efetivamente cumprindo sua função social no contexto urbano. Essas disposições têm implicações profundas na atividade econômica relacionada

aos bens imóveis. Por exemplo, a exigência de que os imóveis sejam utilizados de maneira adequada pode impactar diretamente o mercado de aluguéis. Imóveis que não cumprem essa função social podem ter seus valores de aluguel afetados negativamente, pois podem ser penalizados com taxas ou sanções, enquanto aqueles que estão em conformidade podem atrair mais inquilinos dispostos a pagar mais. Isso, por sua vez, influencia a renda dos proprietários e o retorno sobre investimentos imobiliários.

Além disso, a aplicação rigorosa desses princípios pode também afetar o financiamento imobiliário, instituições financeiras podem considerar mais arriscado financiar imóveis que não estão em conformidade com o dispositivo da função social, o que pode limitar o acesso ao crédito para proprietários ou desenvolvedores que não atendam aos critérios estabelecidos.

Em termos de desenvolvimento urbano, áreas que cumprem efetivamente a função social da propriedade tendem a atrair mais investimentos em infraestrutura e serviços públicos, como transporte, saúde e educação. Isso cria um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico, onde a melhoria da qualidade de vida atrai mais residentes e empresas, aumentando o potencial econômico da região.

Assim, a aplicação das normas relacionadas à função social da propriedade não apenas busca equilibrar interesses sociais e econômicos, mas também molda profundamente o panorama urbano e econômico das cidades, influenciando diretamente as oportunidades de investimento, desenvolvimento e qualidade de vida dos cidadãos.

3.2 A Função Social da Propriedade e a Função Social da Empresa Enquanto Dispositivos do Direito Constitucional Econômico

Já no campo específico do direito econômico, segundo Mariângela Conceição Vicente Bergamini de Castro, “[...] os princípios constitucionais interferem diretamente no ordenamento das atividades econômicas e empresariais, ora regulando e permitindo suas ações, ora apresentando garantias para a efetivação de seus objetivos.” (2008, p. 130). Ou seja, no que concerne à função social da propriedade, a regra não diverge em relação ao direito urbanístico, sobretudo se tivermos em mente que no ordenamento jurídico brasileiro, o sistema econômico está inserido nos artigos 170 a 190 da Constituição – aparecendo o aspecto urbanístico da função social de forma específica apenas no artigo 182. Assim, conforme defende a autora:

A finalidade da ordem econômica, qualquer que seja a exegese que se faça da normatividade da atividade econômica é sempre a de proporcionar uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Assim é, que antes de, e acima de tudo, busca-se, correta e incessantemente, dar efetiva e concreta vigência ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. (DE CASTRO, 2008, p. 131).

Conforme a leitura de De Castro (2008, p. 132), não seria adequado – e talvez nem mesmo legítimo – se promover formas de desenvolvimento balizadas apenas pelo critério do crescimento econômico. O verdadeiro desenvolvimento deve resultar na melhoria das condições de vida para todos, promovendo a justiça social. Ao expandir a interpretação da função social da propriedade, sem desconsiderar sua relevância econômica, reconhece-se que esse princípio constitucional é essencial para o exercício adequado da propriedade privada.

A autora é categórica: “O conteúdo da função social faz com que a propriedade – em todas as suas modalidades – assegure a realização dos valores inspiradores do ordenamento jurídico.” (DE CASTRO, 2008, p. 142).

Portanto não é necessário mobilizar nenhuma *tour de force* para poder pensar a atividade econômica a partir deste dispositivo. Afinal, ainda de acordo com De Castro, “Quando o Direito Público, através da Constituição Federal impõe programas a serem cumpridos pelos agentes sociais, também impõe à empresa deveres relativos à propriedade dos bens de produção, especialmente para corrigir falhas que o sistema capitalista apresenta.” (DE CASTRO, 2008, p. 143).

Ora, ao passo que a função social da propriedade e, por extensão, da empresa, requer que a atividade empresarial seja exercida em conformidade com a legislação vigente, é natural que comportamentos contrários possam ser considerados abusivos, afetando consumidores, cidadania, livre concorrência e meio ambiente.

Devemos, contudo, estabelecer aqui uma breve distinção entre estes dois entendimentos a respeito da função social – da propriedade e da empresa. A função social da propriedade privada, como se sabe e como já abordado, está expressamente prevista no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, que determina que a propriedade deve atender a sua função social. Este princípio é também reiterado, como vimos, pela Ordem Constitucional Econômica pelo inciso III do artigo 170, que elenca a função social como um de seus pilares.

Desta feita, o dispositivo da função social da propriedade privada preconiza que o uso da propriedade promova o bem-estar coletivo, equilibrando os interesses do proprietário com os da sociedade.

Em contrapartida, a função social da empresa, não aparece explicitamente no texto constitucional. Contudo, a mesma se infere dos princípios de justiça social e equidade presentes na ordem econômica constitucional, afinal, as empresas desempenham um papel essencial na geração de empregos, na produção de bens e serviços, e no desenvolvimento econômico. Contudo, segundo De Castro (2008, p. 147), como princípio constitucional, a função social redefine e modifica o conceito da propriedade privada, assegurando-a e estabelecendo-se como um de seus pilares fundamentais. Esse princípio ganha relevância crucial quando se trata de bens destinados à produção e ao consumo – do que não se exclui a atividade empresarial.

Assim, podemos afirmar que função social da empresa está implicitamente ligada à responsabilidade social empresarial, que envolve práticas éticas, respeito aos direitos trabalhistas, sustentabilidade ambiental e contribuições positivas para a comunidade entre outros fatores. De acordo com De Castro, “[a] propriedade empresarial, em virtude da função social que lhe é determinada pelo Art. 170, III da Constituição Federal, ganha também um status constitucional. A atividade empresarial, desde que exercida com ônus social, também pode representar uma garantia constitucional [...]” (DE CASTRO, 2008, p. 147).

Enquanto a função social da propriedade privada se insere no âmbito do direito de propriedade e do direito agrário, regulando o uso da terra e outros bens imóveis para promover o bem comum, a função social da empresa está inserida no contexto do direito empresarial e do direito econômico. Esta última abrange um espectro mais amplo de responsabilidades econômicas, sociais e ambientais das entidades empresariais.

No direito brasileiro, a função social da propriedade é também regulamentada pelo Código Civil, especialmente nos artigos 1.228 e 1.229, que tratam do direito de propriedade e suas limitações, conforme considerado no primeiro capítulo desta dissertação. A função social da empresa, por sua vez, deriva dos princípios gerais do direito empresarial e do direito econômico, sendo orientada por normas de responsabilidade social e ambiental, embora ainda careça de uma regulamentação específica mais consolidada. Contudo, segundo Calixto Salomão Filho

[...] fica evidente, na própria teoria constitucional, que a abrangência do termo função social tinha que ser ampliada. No campo empresarial, em virtude da influência e relevância para a vida social, essa ampliação é fundamental. É interessante notar que na teoria constitucional a função social passa então a justificar a própria atribuição dos direitos fundamentais das pessoas jurídicas. (SALOMÃO FILHO, 2003, p. 19).

Para De Castro (2008, p. 148), na medida que a empresa atua como organizadora da atividade produtiva e administradora das propriedades privadas, especialmente aquelas envolvidas na produção, é inquestionável que ela se insere no cerne da Ordem Econômica. Consequentemente, para a autora, a função social da empresa, assim como a da propriedade, deve ser elevada a condição de princípio constitucional.

Afinal, conforme sustenta De Castro, a empresa privada nada mais seria do que um “[...] corolário da propriedade privada, pois em sua formação agrega o ingresso de capitais originariamente pertencentes a proprietários privados, permitindo que o lucro obtido com a sua atividade reverta em prol daquelas pessoas, naturais ou jurídicas, que detêm o seu controle” (DE CASTRO, 2008, p. 148).

Para a autora (DE CASTRO, 2008, p. 149), contudo, para se definir a verdadeira função social da empresa, é essencial considerá-la como uma atividade que vai além dos interesses privados dos proprietários e do objetivo de lucro, encarando-a também como uma entidade comprometida com os interesses comunitários – como é o caso com o dispositivo da função social da propriedade tradicional.

É claro que algumas atividades empresariais, como hospitais, escolas, bancos, seguradoras e transportes, possuem uma maior importância social. No entanto, isso não significa que as outras atividades não estejam sujeitas às exigências constitucionais de funcionalidade, afirma De Castro (2008, p. 149).

O próprio Fabio Konder Comparato já insistia na importância da funcionalidade social da empresa quando constatou em sua obra *Direito Empresarial: estudos e pareceres* que caso se queira “[...] indicar uma instituição social que, pela sua influência, dinamismo e poder de transformação, sirva de elemento explicativo e definidor da civilização contemporânea, a escolha é indubitável: esta instituição é a empresa.” (COMPARATO, 1995, p. 03).

De Castro acrescenta: “[é] da empresa que depende, diretamente, a subsistência da maior parte da população ativa, pela organização do trabalho assalariado. É delas que o Estado retira a maior parcela de receitas fiscais.” (DE CASTRO, 2008, p. 149).

Afinal, é ao redor das empresas que congregam-se diversos agentes econômicos, incluindo fornecedores, prestadores de serviços e investidores de capital. Essas entidades não apenas impulsionam a atividade econômica ao fornecer recursos e investimentos, mas também são responsáveis por produzir a maior parte dos bens e serviços consumidos pela população.

Desta maneira, as empresas desempenham um papel crucial na economia, conectando diferentes setores e contribuindo significativamente para o bem-estar da sociedade. Além de

oferecer produtos e serviços essenciais, elas também criam empregos, fomentam a inovação e impulsionam o desenvolvimento econômico de forma abrangente.

Contudo, De Castro chama atenção para o fato de que “[...] a função social da empresa não é mera consequência da associação entre o poder de controle empresarial, na direção dos bens incorporados a exploração por uma empresa e a função da propriedade em si.” (DE CASTRO, 2008, p.150).

A atuação da empresa deve estar em conformidade com o princípio da livre iniciativa e com os parâmetros constitucionais que regulamentam a atividade econômica para receber a devida proteção. No entanto, segundo entende De Castro (2008, p. 151), o Art. 170 e seus incisos definem a função social da empresa, impondo tanto deveres negativos quanto positivos para empresários e administradores.

Os princípios da propriedade privada e da função social da propriedade, destacados nos incisos II e III, são parte dos direitos fundamentais (Art. 5º, XXII e XXIII) e desta maneira fica patente que o sistema jurídico brasileiro adota um modelo econômico que a despeito de preconizar a iniciativa privada, entende que essa liberdade empresarial está condicionada à garantia de uma existência digna para todos e à justiça social.

Portanto, afirma De Castro (2008, p. 151), o princípio da função social da empresa foi estabelecido para evitar práticas empresariais prejudiciais à sociedade e orientar as empresas a cumprirem objetivos sociais, demonstrando o compromisso com a dignidade humana.

Isto posto, devemos ter em mente que “*O fenômeno da funcionalização se estende a todos os institutos do direito. A inobservância da função social implicaria um desvio no exercício do direito, configurando-se uma das modalidades de abuso de direito*” (DE CASTRO, 2008, p. 150, grifos nossos).

A função social, seja da propriedade ou da empresa, deve sempre refletir um compromisso com o desenvolvimento sustentável e o bem-estar coletivo, conforme estabelecido pela Constituição brasileira. Quanto aos objetivos de nossa pesquisa, no entendo, vale dizer que nossa preocupação específica reside na interpretação da aplicação desses princípios conforme prevê o texto constitucional, especialmente como dispositivos da ordem econômica, e na verificação de sua efetividade prática no contexto jurídico e social.

Em outras palavras, ao tratar da noção de função social – seja empresarial ou da propriedade, seja no direito civil, no urbanístico ou no direito constitucional – nosso interesse é, tão somente, entender quais valores sociais se pretende alcançar com a mobilização de um tal dispositivo. Queremos compreender que tipo de sociedade o legislador quis construir ao decidir que

a intervenção do estado no direito à propriedade, especialmente no que diz respeito a sua dimensão econômica, seria apropriada.

3.3. A Intervenção Estatal como Efetivação da Função Social da Propriedade no Setor Econômico: O Caso do Passe Livre Estudantil

Conforme visto no tópico anterior, a prática da atividade empresarial deve respeitar o princípio da livre iniciativa garantido constitucionalmente, mas deve ser conciliada com os outros princípios que orientam a atividade econômica. Assim, segundo De Castro (2008, p. 143), enquanto a função social é um princípio fundamental, a liberdade de iniciativa é concedida aos particulares, porém limitada pelos demais princípios constitucionais.

Desta forma, efetivar-se-ia a natureza de um princípio que, segundo Carlos Ari Sundfeld, assume “um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante, de maneira a incorporar à primeira certos ingredientes da segunda.” (SUNDFELD, 1992, p. 02).

No caso do município de Goiânia é fácil observar como a função social da propriedade é operacionalizada pelo direito urbanístico tanto pelo que se presume pelo estatuto da cidade quanto na supracitada Lei Complementar Nº 349 de 04 de Março de 2022. Mas e quanto ao direito econômico? Como o princípio pode – objetivamente – se manifestar?

Desta forma, a propriedade empresarial, devido à sua função social definida pelo Artigo 170, inciso III da *Constituição Federal*, também adquire um status constitucional. Por isso, para a autora (DE CASTRO, 2008, p. 147), a atividade empresarial, desde que conduzida com responsabilidade social, pode igualmente representar uma garantia constitucional. De acordo com Fábio Konder Comparato:

Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do dominus; o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa

função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica. (COMPARATO, 1995, p. 32).

Para pensar o caso específico goianiense, podemos analisar o modo como o princípio é posto em prática pelo poder público sobre a atividade econômica local. Escolhemos a título de exemplo o Programa Passe Livre Estudantil (PLE), que oferece aos estudantes beneficiados até 48 viagens mensais gratuitas via transporte coletivo, garantindo duas viagens diárias para se deslocarem de forma gratuita entre suas residências e as instituições de ensino, conforme os dias letivos de cada instituição. Este programa é administrado pelo Governo de Goiás, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Seds), e destina-se exclusivamente aos estudantes de Goiânia, região metropolitana e Anápolis.

Em Goiânia, o sistema de transporte público é administrado pela Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), uma empresa pública municipal responsável pela gestão e operação dos ônibus urbanos. A Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC) foi criada por lei complementar nº 034/03 de outubro de 2001 para ser o órgão gestor e fiscalizador do Sistema de Transporte Coletivo. É uma empresa pública de interesse privado responsável pelo planejamento, gerenciamento, controle e a fiscalização operacional de todas e quaisquer modalidades ou categorias de serviços públicos de transportes coletivos de passageiros e subordinada à CDTC.

O financiamento do sistema ocorre por meio da arrecadação das tarifas pagas pelos usuários, além de subsídios e contribuições do poder público municipal. A decisão sobre quais empresas podem operar no sistema de transporte público é regulada por licitações públicas, nas quais as empresas interessadas em fornecer os serviços devem atender a requisitos técnicos, operacionais e financeiros estabelecidos pelo poder público. Isso inclui garantias de capacidade operacional, qualidade dos serviços prestados e adequação aos padrões estabelecidos para o sistema.

Quanto à natureza capitalista da atividade, o transporte público em Goiânia segue um modelo misto. Embora as empresas operem sob princípios de mercado, competindo por contratos e atendendo a demandas de lucro, a gestão do sistema é regulada e subsidiada pelo poder público para garantir o acesso universal aos serviços e o cumprimento de obrigações sociais, como a oferta de tarifas acessíveis e a cobertura de áreas de menor rentabilidade econômica.

Desta forma, embora haja elementos de mercado e lucratividade envolvidos, o transporte público também é visto como um serviço essencial que deve ser acessível a todos os cidadãos. É em relação a este último aspecto que podemos divisar uma possível operacionalidade para o dispositivo da função social da propriedade privada a partir do Programa do Passe Livre Estudantil.

Apesar das empresas de transporte coletivo buscarem maximizar seus lucros, conforme esperado em qualquer atividade empresarial, o poder público impõe limitações para assegurar que essas operações respeitem os princípios sociais estabelecidos na *Constituição*. Isso implica que o uso da propriedade privada não pode ser visto de maneira absoluta, mas sim de forma relativa, levando em consideração o benefício coletivo e o interesse público.

Essas limitações refletem a necessidade de cumprir com obrigações legais e constitucionais que garantam direitos fundamentais, como o direito à mobilidade urbana e à igualdade de acesso aos serviços públicos – e para que tal possa ocorrer, o Estado pode agir diretamente sobre a propriedade empresarial privada.

É o que ocorre através da redação do Decreto-Lei nº 17.685, de 29 de junho de 2012, que instituiu o Programa Passe Livre Estudantil (PLE) em Goiás. Este, em seu Artigo 1º, estabelece:

Art. 1º Fica instituído, nos termos da Lei nº 17.685, de 29 de junho de 2012, com alterações posteriores, o Programa Passe Livre Estudantil, de caráter social estruturante, denominado Programa PLE, para oferecer aos estudantes das redes pública e particular de ensino, nele cadastrados, gratuidade no sistema de transporte coletivo urbano de passageiros da Região Metropolitana de Goiânia, bem como de outros municípios definidos pelo Chefe do Poder Executivo, mediante subsídio financeiro em valor mínimo equivalente a 50% (cinquenta por cento) da tarifa autorizada pelo poder concedente dos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros, considerando as viagens que efetivamente vierem a realizadas.

Parágrafo único. Na Região Metropolitana de Goiânia, o subsídio financeiro a que se refere o caput deste artigo será em valor equivalente a 100% (cem por cento) da tarifa autorizada. (GOIÁS, 2012).

Matéria análoga é também tema da Lei Municipal nº 9322 de 25 de Julho de 2013, que pelo seu Artigo 1º institui o passe livre estudantil no Município de Goiânia:

Art 1º Fica instituído o direito ao Passe Livre Estudantil, nos serviços de transporte coletivo de passageiros explorados diretamente, ou sob regime de concessão, permissão e ou autorização, com o objetivo de garantir aos estudantes da rede pública ou privada de ensino, cadastrados para tal benefício, a gratuidade no

sistema de transporte coletivo urbano de passageiros na Região Metropolitana de Goiânia. (GOIÂNIA, 2013).

O Artigo 2º da Lei Municipal nº 9322 de 25 de Julho de 2013 determina quem pode ser usuário do benefício:

Art. 2º Para beneficiar-se do Programa instituído por esta Lei, o estudante deve atender, cumulativamente, às seguintes condições:

- I - preencher os requisitos definidos em regulamentos, a ser editado por ato do Poder Executivo Municipal;
- II - residir e estar matriculado em qualquer instituição regular de ensino fundamental, médio, técnico ou superior, no Município de Goiânia;
- III - não ser beneficiário de programas similares concedidos pela esfera estadual ou federal. (GOIÂNIA, 2013).

Naturalmente, os custos são assumidos pelo Estado, garantindo que não haja prejuízo direto para as empresas privadas envolvidas. Conforme estabelecido pelo Artigo 5º da Lei Municipal nº 9322, de 25 de julho de 2013, fica claramente definido quem será o responsável pelo financiamento do programa no município de Goiânia:

Art. 5º O Programa Passe Livre será custeado:

- I - com recursos do Tesouro Municipal, correndo por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementares se necessário;
- II - por transferências voluntárias da União, Governo do Estado de Goiás e outros Municípios integrantes da Região Metropolitana de Goiânia. (GOIÂNIA, 2013).

Contudo, o fato de o programa ser custeado pelo Estado não o isenta de ser uma intervenção estatal na atividade econômica. Essa intervenção, no entanto, se contextualiza à luz da promoção dos princípios e valores sociais estabelecidos pela legislação vigente, que se preocupa com a efetivação dos direitos constitucionais fundamentais.

Como bem constata De Castro, não poderíamos falar da “[...] concretização dos direitos fundamentais e, por conseguinte, na construção de uma sociedade mais justa e solidária, sem enfrentar e destacar o papel das empresas na atualidade.” (DE CASTRO, 2008, p. 143). Esta dimensão social da intervenção estatal fica mais clara quando se coloca em perspectiva o Artigo 2º do Decreto-Lei nº 17.685, de 29 de junho de 2012:

Art. 2º O programa PLE visa, principalmente:

- I – favorecer a estudantes sem recursos financeiros próprios ou de familiares o acesso à educação;
- II – auxiliar na formação de profissionais que possam colaborar com o pleno desenvolvimento do Estado de Goiás;
- III – incentivar jovens e adultos a continuarem ou retornarem aos estudos;
- IV – auxiliar na redução do índice de evasão nas Instituições de Ensino Superior sediadas no Estado de Goiás. (GOIÁS, 2012).

O Programa Passe Livre Estudantil (PLE) do Estado de Goiás, descrito no Art. 2º, visa promover uma série de metas sociais essenciais, alinhando-se diretamente aos princípios e direitos fundamentais pressupostos pelos Artigos 1º, 3º e 5º da *Constituição de 1988*. Este programa não apenas busca garantir o acesso dos estudantes à educação, mas também contribui para a inclusão social, o desenvolvimento econômico regional e a igualdade de oportunidades, refletindo um compromisso com a dignidade da pessoa humana e a justiça social. Analisemos brevemente o que se pode presumir a partir de cada inciso do artigo:

I. Favorecer a estudantes sem recursos financeiros próprios ou de familiares o acesso à educação: este objetivo está diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois a *Constituição Federal de 1988* reconhece a educação como um direito fundamental (Art. 6º), essencial para o desenvolvimento pleno de cada indivíduo. Ao oferecer transporte gratuito, o Passe Livre Estudantil (PLE) ajuda a remover barreiras econômicas significativas que poderiam impedir o acesso à educação, promovendo igualdade de oportunidades e contribuindo para a inclusão social de estudantes em Goiás.

II. Auxiliar na formação de profissionais que possam colaborar com o pleno desenvolvimento do Estado de Goiás: a formação de profissionais capacitados não apenas beneficia os indivíduos, mas também toda a coletividade, ao impulsionar o desenvolvimento econômico e social do estado. Nesse contexto, ao regular a propriedade empresarial neste setor econômico, o Estado poderia potencialmente beneficiar diretamente toda a sociedade. Além disso, por meio da educação, o estado promove a justiça social e estimula o crescimento sustentável, princípios fundamentais previstos na *Constituição*.

III. Incentivar jovens e adultos a continuarem ou retornarem aos estudos: ao oferecer oportunidades para que jovens e adultos tenham acesso à educação, o PLE não só promove a realização pessoal e profissional dos indivíduos, mas também fortalece sua cidadania e participação

ativa na sociedade. Esse estímulo ajuda a mitigar a exclusão social e econômica, contribuindo para um ambiente mais justo e equitativo. – pressupostos tanto dos Artigos 1º e 3º quanto do artigo 170º da *Constituição*.

IV. Auxiliar na redução do índice de evasão nas Instituições de Ensino Superior sediadas no Estado de Goiás: obviamente, a redução da evasão escolar é crucial para garantir que os investimentos em educação resultem em benefícios concretos para a sociedade, ao assegurar que mais estudantes possam concluir seus estudos e, assim, contribuir de maneira mais efetiva para o desenvolvimento social e econômico do estado. A diminuição da evasão escolar também está relacionada à dignidade da pessoa humana, pois garante que os estudantes possam alcançar seu potencial máximo sem serem impedidos por barreiras econômicas.

Fica evidente que nos quatro casos é o benefício da coletividade e a promoção da dignidade da pessoa humana que fundamentam a intervenção estatal na atividade econômica em questão – trata-se, de forma bastante clara, de uma destinação social para a propriedade econômica.

Outro exemplo em que podemos observar a aplicação do dispositivo é o caso da Lei Ordinária nº 12313, de 28 de março de 1994 que dispõe sobre gratuidade e subsídio tarifários a usuários do transporte coletivo de passageiro no Aglomerado Urbano de Goiânia (Aglurb), sistema intermunicipal de transporte rodoviário e dá outras providências.

O sistema intermunicipal de transporte rodoviário em Goiânia opera como uma rede que conecta a cidade com outras localidades da região metropolitana e do estado de Goiás, esse sistema é caracterizado por uma combinação de gestão pública e operação privada. O Estado de Goiás, através de órgãos como a Agência Goiana de Regulação (AGR) e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), desempenha um papel regulador e de planejamento, enquanto empresas privadas operam os serviços de transporte.

Deste modo, o governo estadual é responsável por regular o sistema, definir tarifas, planejar rotas e fiscalizar o serviço prestado pelas empresas. Para garantir que o sistema atenda às necessidades de mobilidade da população, o Estado estabelece planos e diretrizes, incluindo a integração tarifária e a manutenção da qualidade do serviço.

Por outro lado, as linhas de transporte são operadas por empresas privadas que ganham concessões através de processos de licitação. Essas concessões determinam as obrigações das empresas em termos de frequência, qualidade do serviço e manutenção dos veículos. À parte isto, é uma atividade econômica como qualquer outra, que tem por objetivo a geração de lucro para os acionistas.

Contudo, para manter as passagens a preços acessíveis e oferecer gratuidade a certos grupos de usuários, como estudantes, idosos e pessoas com deficiência, o governo pode oferecer subsídios

tarifários. Esse subsídio é pago pelo Estado, cobrindo parte do custo operacional das empresas para compensar a redução das receitas de bilhete. É a este respeito que trata a Lei Ordinária nº 12313, de 28 de março de 1994:

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a conceder transporte gratuito aos maiores de sessenta e cinco (65) anos, às pessoas carentes portadoras de deficiência física, sensorial, mental ou renal e educandos do ensino básico, também carentes, até dez (10) anos de idade, no Sistema Integrado de Transporte Coletivo do Aglomerado Urbano de Goiânia (AGLURB), com ônus para o Estado, estendendo-se o benefício, ainda, quando necessário, aos acompanhantes dos mencionados deficientes. (GOIÁS, 1994).

E novamente, o ônus de custeio do benefício cabe ao Estado:

Art 2º O Estado poderá, assumindo os encargos, atribuir gratuidade total ou parcial em proveito de outros segmentos sócio-econômicos da população, obedecidas as diretrizes orçamentárias, relevante interesse público, princípios e normas constitucionais. (GOIÁS, 1994).

Embora se trate de uma clara intervenção estatal na atividade econômica, a Lei Ordinária nº 12313, de 28 de março de 1994, ao permitir ao Estado conceder transporte gratuito no Sistema Integrado de Transporte Coletivo do Aglomerado Urbano de Goiânia (AGLURB) para maiores de sessenta e cinco anos, pessoas carentes com deficiência física, sensorial, mental ou renal, e educandos do ensino básico carentes até dez anos de idade, promove concretamente a acessibilidade e a inclusão social ao facilitar o deslocamento desses grupos entre diferentes municípios, essencial para o acesso a emprego, educação, saúde e outros serviços fundamentais.

Desta maneira, ao intervir na propriedade privada das empresas de transporte coletivo, o Estado busca garantir que o serviço público de transporte atenda não apenas aos interesses econômicos, mas também à função social de assegurar o direito de mobilidade e reduzir desigualdades regionais.

Em ambas as situações, o Estado não interfere de maneira arbitrária, mas busca corrigir deficiências inerentes ao sistema econômico atual que perpetuam desigualdades. Ao promover a igualdade de oportunidades, fomentar a educação contínua e combater a evasão escolar, o programa contribui significativamente para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, onde os direitos fundamentais são efetivamente garantidos e promovidos. Para isso, é fundamental que o

poder público exerça tutela sobre a atividade econômica, visando o bem comum e o desenvolvimento social equitativo.

De Castro acrescenta: “A função social, não tem, portanto, a finalidade de acabar com as liberdades e os direitos dos empresários nem de tornar a empresa um simples meio para atender as finalidades sociais. Seu objetivo é mostrar o compromisso e as responsabilidades da empresa, inserindo a solidariedade social.” (DE CASTRO, 2008, p. 151)

Isto significa pensar a propriedade privada econômica sob uma ótica bastante específica: a propriedade deve atender a uma destinação social. Ou seja, “[...] ligada a um sujeito particular de direito, atenderá uma destinação social, isto é, seus frutos deverão reverter de algum modo à sociedade, o que não exclui naturalmente o poder de fruição particular, inerente ao domínio, sem o qual o conteúdo privado da propriedade estará esvaziado.” (DE CASTRO, 2008, p.148). E cabe portanto, ao Estado, mobilizar tal dispositivo na busca por concretizar seus princípios fundamentais.

Desta maneira, não seria exagero afirmar que a função social “se tornou um componente do direito de propriedade, não podendo tratá-la sem analisar o fato que, qualquer propriedade necessita estar determinadamente autônoma e funcional quanto ao objeto do direito, como bem material ou imaterial.” (VALLE JÚNIOR; PASQUALETTO, 2012, p. 24).

De Castro (2008, p. 147) observa que, embora a propriedade – incluindo aquelas pertencentes ao setor econômico – em sua livre circulação, seja um valor fundamental da sociedade brasileira, especialmente em virtude do modelo capitalista de produção, a dimensão social a ela atribuída pela Ordem Constitucional Econômica não pode ser desconsiderada na correta compreensão das práticas econômicas: “É por este sentido dado à propriedade privada que se pode exigir, por meio do ordenamento jurídico, um uso privado compatível com o interesse público, buscando um equilíbrio entre o lucro privado e o proveito social”. (DE CASTRO, 2008, p.148).

Para determinar a verdadeira função social de uma atividade econômica, é crucial considerá-la não apenas como voltada aos interesses particulares dos proprietários e ao lucro, mas também como desempenhando um papel funcional que atenda aos interesses da comunidade. Certas atividades empresariais, como hospitais, escolas, bancos, seguradoras e transportes, possuem uma relevância social mais pronunciada, embora todas as empresas estejam sujeitas às exigências funcionais estabelecidas constitucionalmente. Os dois casos analisados aqui ilustram claramente sua aplicabilidade.

Segundo De Castro (2008, p. 149) os dispositivos do Art. 170 e seus incisos delineiam o conceito de função social da empresa, estabelecendo tanto obrigações negativas quanto positivas para empresários e gestores. De acordo com a autora, os incisos II e III destacam os princípios da propriedade privada e da função social da propriedade, fundamentais nos direitos constitucionais

(Art. 5º, XXII e XXIII). Desta forma, o sistema jurídico brasileiro adota um modelo econômico baseado na iniciativa privada, que permite aos indivíduos buscar interesses pessoais, desde que garantam uma existência digna para todos e promovam a justiça social.

Assim, pensando especificamente o direito econômico, a função social não busca restringir as liberdades e direitos dos empresários nem transformar a empresa em um simples meio para alcançar objetivos sociais, mas sim evidenciar seu compromisso e responsabilidade, fomentando a solidariedade social como se pôde observar tanto pelo estudo do Decreto-Lei nº 17.685, de 29 de junho de 2012 quanto da Lei Ordinária nº 12313, de 28 de março de 1994.

Pelo contrário, o que se faz é reafirmar o compromisso do constituinte com a Dignidade da Pessoa Humana, o supraprincípio irrecusável do Estado Brasileiro. Como defende Nalini, “[o] tema dignidade está presente na República do Brasil, desde que foi inspiração do constituinte para pavimentar toda a vida pública. É o supraprincípio irrecusável, que depende de cada um ser efetivamente observado.” (NALINI, 2020, p. 15).

Desta forma, é de compreender que a presunção de função social da propriedade no contexto econômico não apenas visa evitar práticas empresariais predatórias, mas também orientá-las para atender finalidades sociais, impondo deveres e responsabilidades.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo central realizar uma análise teórico-dogmática da aplicação do dispositivo da função social da propriedade no âmbito do direito constitucional econômico – com enfoque mais específico ao município de Goiânia. Para tanto, foram percorridas três etapas, cada uma dedicada à contextualização de elementos relevantes relacionados a este dispositivo constitucional.

Inicialmente, exploramos a evolução do entendimento jurídico sobre a noção de propriedade. Como abordado, viu-se que o direito à propriedade é um dos pilares fundamentais das democracias modernas, estabelecendo o limite entre o público e o privado no Brasil, garantido constitucionalmente.

Contudo, embora sua inviolabilidade seja presumida, contemporaneamente ela é mitigada em sua antiga absolutividade pela consideração da função social. Ao longo do tempo, em resposta às demandas por equidade na distribuição de recursos, observamos uma transformação significativa no conceito de propriedade, tornando-o mais relativo e contextualizado.

Os ordenamentos jurídicos ocidentais, incluindo aí também o brasileiro, então, introduziram o conceito da função social da propriedade, vinculando seu exercício ao cumprimento desse princípio. Isso implica que a propriedade não se resume apenas a um direito individual absoluto, mas deve também contribuir para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento socioeconômico. Assim, o direito à propriedade foi relativizado, assumindo uma perspectiva mais pública, socializada e voltada para o interesse comum.

Naturalmente, foi imprescindível situar o dispositivo da função social dentro do contexto do texto constitucional vigente. A *Constituição* brasileira de 1988 estabelece que a propriedade deve atender à sua função social em diversos dispositivos, como no Artigo 5º e no Artigo 170, além de estabelecer requisitos específicos para propriedades urbanas e rurais nos Artigos 182 e 186. O ordenamento jurídico brasileiro incorpora normas que restringem o pleno exercício da propriedade em prol de valores sociais e princípios constitucionais fundamentais, como a promoção da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais.

A partir da *Constituição de 1988*, estabelece-se uma conexão indissociável entre a propriedade e sua função social, integrando-a ao conceito de propriedade privada. A função social da propriedade visa conciliar os direitos individuais de propriedade com os interesses coletivos, promovendo o desenvolvimento econômico, a responsabilidade social e ambiental, e fortalecendo os princípios do Estado Democrático de Direito.

Desta forma, no Brasil, a função social da propriedade tornou-se parte essencial da missão do Estado de assegurar igualdade, bem-estar e justiça para todos os cidadãos, conforme estabelecido no preâmbulo da Constituição. Não se trata de uma intervenção arbitrária do Estado, mas de uma atividade direcionada na busca pela concretização dos valores fundamentais da República Federativa. Em Goiânia, nos casos analisados, observamos que esse espírito orienta a prática do poder público na elaboração das legislações estudadas.

Se a função social da propriedade implica em restrições ao exercício do direito de propriedade quando necessário, contudo, é sempre visando garantir o interesse coletivo e preservar a ordem pública e social. Afinal, conforme fora possível observar, este princípio está intrinsecamente relacionado aos valores de justiça social, solidariedade e dignidade da pessoa humana, como bem exemplificado pelo Programa Passe Livre Estudantil (PLE).

A Ordem Econômica estabelecida na Constituição de 1988 no Brasil incorpora esses princípios, fomentando a livre iniciativa, valorizando o trabalho humano e promovendo a justiça social. Ela regula as atividades econômicas por meio de normas que visam o desenvolvimento econômico, o controle de mercado e a competição entre as empresas.

Ao se analisar o artigo 170, é possível constatar também que embora este estabeleça uma ordem econômica baseada na valorização do trabalho e na liberdade de empreender, ao mesmo tempo enfatiza a necessidade dessa ordem garantir uma existência digna para todos, conforme os princípios de justiça social. Assim, o objetivo permanece efetivar os direitos sociais para toda a população, respeitando plenamente os princípios constitucionais.

Portanto, pode-se concluir que em nosso ordenamento jurídico, a prática econômica não é antagônica ao bem-estar social, mas deve sempre buscar um equilíbrio em relação ao mesmo. A dignidade da pessoa humana, nesse contexto, emerge como um princípio fundamental e inegociável¹¹, e portanto, o balizador por excelência da operatividade da análise constitucional.

Em outras palavras, quando o Estado brasileiro intervém na propriedade, ele o faz com base em uma perspectiva social específica, alinhada aos valores fundamentais estabelecidos pela Constituição vigente, ele o faz a partir do que preconiza nosso ordenamento jurídico. Essa intervenção não é fruto de uma arbitrariedade, mas sim um compromisso e um engajamento com uma visão mais humanitária e equilibrada da ordem social e econômica.

11

Como observado por Nalini (2020, p. 15) e por nós aqui endossado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, W. M. *Curso de direito constitucional*. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ALMEIDA, M. R. O. Intervenção do Estado no domínio econômico. In: *Portal Jurídico Investidura*, Florianópolis/SC, 14 Set. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yrxhnact>>. Acesso em: mai. 2024

ASSIS, L. G. B. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 103, p. 781-791 jan.-dez. 2008.

AZEVEDO, D. M. *O neoconstitucionalismo e a fragilização do direito*. Monografia (Graduação em Direito) - Centro Universitário Univates, Lajeado, RS, Brasil, 2014.

BASTOS, C. R. *Curso de direito econômico*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2021.

_____. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impressao.htm > Acesso em: mar. 2024

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 de set. de 2001.

BERCOVICI, G. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Almedina, 2022.

_____. Política econômica e direito econômico. In: *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, v. 105, p. 389, 2010.

BERTAN, J. N. *Propriedade Privada & Função Social*. Curitiba: Juruá, 2009.

BEVILÁGUA, C. *Direito das Coisas*. Brasília: Senado Federal - Conselho Editorial, 2003.

BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARDOSO, F. H. Aspectos políticos do Planejamento. In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. pp. 161-184

CARDOSO, J. C. A. *Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana*. 2021, 53p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) Centro universitário São Judas Tadeu – campus Unimonte, Santos, 2021.

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, C. Contratualismo, Utilitarismo, a emergência do indivíduo e da cooperação: os fundamentos metodológicos e metafísicos das instituições do Estado e do mercado. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, V. 109, p. 485-523, jan./dez. 2014.

COMPARATO, F. K. *Direito Empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Função social da propriedade e dos bens de produção. In: *Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro*. São Paulo, n. 63, jul./ set. 1986.

Corpus Iuris Civilis: Digesto: Livro II. Brasília: TRF1, ESMAF, 2010.

COUSIN, V. *Justice et Charité*. Paris: Didot, 1848.

CRETELLA JUNIOR, J. *Curso de direito romano*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DE CASTRO, M. C. V. B. *O princípio da função social da propriedade: empresa*. 2008. 177f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Universidade de Marília, Marília, 2008.

DONÁRIO, A. A.; DOS SANTOS, R. B. Keynes e o keynesianismo: uma visão crítica. In: *CARS – Centro de Análise Económica de Regulação Social*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2016. pp. 01-38. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2kdfwj89>> Acesso em: mai 2024.

DUARTE JR., R. *Os princípios na ordem econômica da Constituição Federal de 1988*. In: *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4838, 29 set. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/51897>>. Acesso em: jun. 2024.

ENGELS, F.; MARX, K. *Manifesto do Partido Comunista*. Organização e introdução de José Barata-Moura. Tradução de Álvaro Pina. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

ESTEVAM, Y. G. M. Introdução ao direito econômico. In: SOUZA, G. L. P. (Coord.). *Direito econômico - primeiras linhas*. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021. p. 38-47.

FERNANDES, E. *O Estatuto da Cidade e a Função Social da Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FILHO, C. S. *Teoria da regulação: raízes e fundamentos*. São Paulo: Malheiros, 2008.

FONSECA, J. B. L. *Direito econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FROMONT, M. *Rapport sur le droit économique français*. Bruxelles: PUF, 1973.

GENNARI, A. M.; DE OLIVEIRA, R. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOIÂNIA. *Lei n.º 9.322*, de 25 de julho de 2013. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a instituir o Programa “Passe Livre Estudantil” no âmbito do Município de Goiânia e dá outras providências. Câmara Municipal de Goiânia, Goiânia, 25 jul. 2013

GOIÁS. *Decreto n.º 7.911*, de 26 de junho de 2013. Institui o Programa Passe Livre Estudantil (PLE) e estabelece seu Regulamento. Governador do Estado de Goiás, Goiânia, 26 jun. 2013.

_____. *Lei n.º 12.313*, de 28 de março de 1994. Dispõe sobre gratuidade e subsídio tarifários a usuários do transporte coletivo de passageiros no aglomerado urbano de Goiânia (AGLURB), sistema intermunicipal de transporte rodoviário e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado de Goiás, Goiânia, 28 mar. 1994

GONÇALVES, E. N.; STELZER, J. O Direito Econômico: Extraordinário Instrumento de Desenvolvimento. In: *Anais do XVIII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conselho Nacional de PósGraduação em Direito – CONPEDI*. Maringá, PR. Florianópolis, SC: Fundação Boiteux, 2009. V. 5. P. 2727-2761.

GONTIJO, M. S. *Constitucionalismo e neoconstitucionalismo em linhas gerais*. Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia, Salvador, v. 3, n. 5, p. 98-122, nov. 2014.

GRAU, E. R.. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

HACHEM, D. W. *A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro*. A&C. REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL (IMPRESSO), v. 53, p. 133-168, 2013.

JELINEK, R. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil*. 2006, 41f. Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) - Pontifícia Universidade

Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: mai. 2024

KEYNES, J. M. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LAFER, B. M. O conceito de Planejamento. In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. pp. 07-28.

LEAL, R. S. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 194, p. 53-64, 2012.

LEONETTI, C. A. Função social da propriedade: mito ou realidade? In: *Seqüência (Florianópolis)*, Florianópolis - SC, v. 36, p. 47-59, 1999. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15605>> Acesso em: mar. 2024

LOCKE, J. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MARTINS, R. M. Neoconstitucionalismo. In: *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Mauricio Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

MELLO, M. T. L. Property' Rights and the Ways of Protecting Entitlements - An Interdisciplinary Approach. In: *Revista de Economia Contemporânea* (Impresso), v. 20, p. 430-457, 2016.

MIKHAILOVA, I. Sistema Planificado na União Soviética: lições históricas e visão atual. In: *Anais do XL Encontro Nacional de Economia* [Proceedings of the 40th Brazilian Economics Meeting]. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics]. 2014, pp. 01-19. Disponível em: <<https://tinyurl.com/5n95mdur>> Acesso em: mai 2024.

NALINI, J. R. *Ética Geral e Profissional*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

OLIVEIRA, D. A. *Da ordem econômica constitucional à luz do princípio da dignidade da pessoa humana: um enfoque ao Art. 170 da Constituição Federal*. 2007. 223f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Marília, Marília, SP, Brasil.

PESSOA, F. M. G.; SANTOS, M. F. O Capitalismo Humanista como um Elemento para o Desenvolvimento: Um Regime Econômico em Consonância com os Direitos Humanos. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 2, n. 2, p. 204-220, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/1411>> Acesso: em jun. 2024.

PINTO, L. F. de a. Direito de propriedade. In: *Curso de Direitos Reais* (Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 16. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. pp. 75-86.

PRADO, E. F. S.. Uma formalização da mão invisível. In: *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 36, n. 1, p. 47–65, jan. 2006. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2hmj9pyk>> Acesso em: mai 2024.

PROUDHON, P. J. Deuxième mémoire sur la propriété. In: *ŒUVRES COMPLÈTES*. Paris: Rivière, 1935

RIOS, A. *Manual de Direito Imobiliário*. Curitiba: Juruá, 2006.

RIZZARDO, A. *Direito das Coisas*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021

RODRIGUES, M. H. G.. As origens do direito econômico.:In: SOUZA, G. L. P. (Coord.). *Direito econômico - primeiras linhas*. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021. pp. 19-32.

RODRIGUES, S. *Direito Civil Parte Geral das Obrigações*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROSSIGNOLI, M.; DOS REIS, U. B. Lei da liberdade econômica e a análise de impacto regulatório: um olhar sobre a perspectiva do pensamento econômico. In: *Revista Jurídica Luso-Brasileira* – RJLB. Ano 6 (2020), nº 3, pp. 1547-1566. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2rvm99yv>> Acesso em mar. 2024

ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, B. C. O. A propriedade e sua função social: aspectos teóricos e seus contornos constitucionais. In: *Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca*. v. 2, p. 123-138, 2017.

SALOMÃO FILHO, C. *Função social do contrato*: primeiras anotações. *Revista de Direito Mercantil*, V. 132. São Paulo: Malheiros, 2003.

SCHULZ, F. *History of Roman Legal Science*. Oxford: Oxford University Press, 1946.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Smith, A. *A riqueza das nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, W. P. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

SUNDFELD, C. A. Função Social da Propriedade. In: *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI)*, São Paulo: Thomson Reuters Livraria RT, v. 3, n. 10, p. 403–423, 2019.

SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: *ASPECTOS da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro: IPEA, 1975. pp. 77-130.

TAVARES, A. R.; FARACO, M. *O STF e a Constituição Econômica*: casos e funções. Curitiba: InterSaberes, 2022.

TOCQUEVILLE, A. *Da democracia na América*. São Paulo. Martins Fontes, 1991.

VALLE JÚNIOR, F. R; PASQUALETTO, A. A propriedade e a função social. In: *Estudos*, Goiânia, v. 39, n. 1, p. 15-28, jan./mar. 2012.

VESCOVI, L. F. O direito econômico e a economia política: uma interdisciplinaridade necessária. In: *Revista Perspectiva*, Erechim, v.34, n.126, p. 56-72, junho/2010.

VIDIGAL, G. *Teoria geral do direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977

XIFARAS, M. *La propriété: étude de philosophie du droit*. Paris: Presses universitaires de France, 2004.

ZAGO L. M. A. K . A função social da propriedade urbana. In: *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município*, São Paulo, v. 4, p. 121-143, 2000.