



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO EM UMA  
COMUNIDADE CONSTITUCIONAL

Vinicius Domingues Maciel

Rio de Janeiro  
2017

VINICIUS DOMINGUES MACIEL

A RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO EM UMA  
COMUNIDADE CONSTITUCIONAL

Artigo Científico apresentado como  
exigência de conclusão de Curso de Pós-  
Graduação *Lato Sensu* da Escola de  
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Júnior

Rio de Janeiro  
2017

## A RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO EM UMA COMUNIDADE CONSTITUCIONAL

Vinicius Domingues Maciel

Mestre em Direito da Cidade pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado. Membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB-RJ. Pós-graduando pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em Direito Público e Privado na Preparação para a Carreira da Magistratura.

**Resumo:** O presente artigo trata do significado contemporaneamente atribuído ao instituto da desapropriação no direito brasileiro. A pesquisa desenvolvida teve por parâmetro o contraste entre a moderna produção acadêmica e a doutrina clássica do direito público em matéria de desapropriação. As referências colhidas ao longo da pesquisa apontam uma necessidade de constitucionalização dos institutos do direito administrativo, notadamente em casos de relativização de um direito fundamental. Concluiu-se que o instituto da desapropriação em uma comunidade constitucional só pode se justificar com base na ponderação entre os interesses públicos e privados nos limites do marco constitucional e com uma aplicação concreta do princípio da proporcionalidade.

**Palavras-Chave:** Desapropriação. Direito Administrativo. Neoconstitucionalismo. Ponderação. Princípio da Proporcionalidade.

**Sumário:** Introdução. 1. Instituto da desapropriação: expressão clássica da superioridade do Estado sobre o indivíduo. 2. Neoconstitucionalismo: direitos fundamentais e democracia como fundamentos da relação Estado-particular. 3. Desapropriação em uma comunidade constitucional: fundamentos e consequências da ponderação de interesses. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

A desapropriação é uma das formas pelas quais se materializa a intervenção do Estado na propriedade. Trata-se, indubitavelmente, da forma mais gravosa com que essa intervenção se apresenta, uma vez que seu fim é a total perda da propriedade em favor da Administração. Para tanto, o instituto não possibilita nem mesmo a discussão judicial do seu mérito, facultando ao Estado um espaço amplo de escolha discricionária.

A doutrina clássica do direito administrativo percebia a desapropriação como uma expressão do poder do Estado, subordinando o exercício do direito de propriedade aos interesses

do monarca. Mesmo com a transição para Monarquias Parlamentares ou Repúblicas, a visão do Estado como exercendo um tipo de domínio eminente sobre todas as coisas em seu território permaneceu forte na teoria do direito público durante a maior parte do século XX.

Ocorre que essa noção do poder público como detentor em potencial de todos os bens em seu território e com poder de impor sacrifícios indiscutíveis dos sujeitos privados não pode mais encontrar eco em um Estado que se afirme “de Direito”. Após o advento de uma nova percepção sobre o papel desempenhado pela Constituição na sociedade, não mais podem subsistir atuações estatais que não estejam lastreadas na promoção de direitos fundamentais, sob pena de criação de institutos de exceção dentro do ordenamento jurídico.

Nessa toada, a desapropriação não pode escapar a uma releitura constitucional dos seus pressupostos justificadores. Assim, em lugar de um domínio eminente sobre todas as coisas - e que faz tábula rasa do direito de propriedade como direito fundamental - a desapropriação em uma comunidade constitucional deve ter por fundamento a ponderação razoável entre interesses do sujeito privado e aqueles da coletividade. Não se trata de uma mera mudança de estética jurídica, mas de subordinar o uso do instituto antes ao programa constitucional do que aos caprichos do Administrador.

Para desenvolver essa posição, pretende-se no primeiro capítulo fazer uma breve apresentação do instituto da desapropriação e de como foi ele historicamente encarada como projeção do domínio eminente do Estado e da supremacia do interesse público.

Em sequência, será apresentada no segundo capítulo uma síntese dos elementos caracterizadores do neoconstitucionalismo e do processo de constitucionalização do direito no Brasil, notadamente, no âmbito do Direito Administrativo.

No terceiro capítulo serão expostos os reflexos dessa leitura constitucional sobre o instituto da desapropriação. O ponto fulcral nesse capítulo será demonstrar a incompatibilidade dos fundamentos teóricos da desapropriação e as consequências práticas da adoção de uma noção verdadeiramente constitucionalizada do instituto.

Ao final, presente-se reunir o cerne das questões trabalhas ao longo do texto, as quais levam à conclusão da desapropriação em uma comunidade constitucional como uma limitação administrativa justificável a partir da ponderação de interesses.

A pesquisa empreendida foi de natureza qualitativa, utilizando-se de metodologia do tipo bibliográfica com base na legislação e na doutrina. No que toca aos objetivos, a pesquisa realizada tem caráter explicativo e descritivo, além de propor mudanças na doutrina e na jurisprudência sobre o tema objeto do estudo.

## 1. INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO: EXPRESSÃO DA SUPERIORIDADE DO ESTADO SOBRE O INDIVÍDUO

Todas as comunidades políticas organizadas – pelo menos desde os romanos<sup>1</sup> - contaram ao longo da história com algum modo de desapropriação do bem particular em favor do Estado. Naquilo que concerne ao poder do Estado em intervir na propriedade privada, o instituto da desapropriação configura indubitavelmente o seu aspecto mais severo, pois dele não decorre uma mera restrição do direito de propriedade, mas o seu efetivo suprimento<sup>2</sup>.

Em uma definição usual, a desapropriação seria uma modalidade de aquisição de bens em que, por meio de um ato administrativo amparado na lei, com vistas a certo fim de utilidade pública, um sujeito estatal apreende o bem de um particular e, em seguida, transfere para si a propriedade<sup>3</sup>. Nessa linha, o instituto apresenta-se tanto como uma forma de perda da propriedade (para o particular) quanto uma forma de aquisição (para o ente estatal)<sup>4</sup>, sendo esse elemento de transferência não consensual um dos seus aspectos fundamentais e elemento que impossibilitou sua caracterização dentro da lógica civilista dos negócios<sup>5</sup>.

Os influentes autores espanhóis García de Enterría e Fernández<sup>6</sup> apontam que o esqueleto da desapropriação no Direito moderno remonta ainda ao período da Idade Média, época em que se desenvolveu a tese de que pelos princípios do Direito Natural – *o contra ius naturale ac gentium* e *o princeps leibus solutus est* – todo exercício do poder expropriatório por parte do príncipe deveria ser correspondido por uma indenização de igual valor para o prejudicado<sup>7</sup>. De acordo com os autores<sup>8</sup>, foi inicialmente no direito anglo-saxão que se formou

---

<sup>1</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A desapropriação no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 112, p. 1-26, out. 1973. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/37908>>. Acesso em: 25 set. 2017.

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 851-852

<sup>3</sup> CUSTODIO, Vinícius Custodio. *Um novo olhar sobre as desapropriações no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017, p. 11.

<sup>4</sup> Pontes de Miranda considerava que a desapropriação era unicamente uma forma de perda da propriedade, pois não ocorreria uma sucessão no título entre as partes, podendo o instituto significar simplesmente a extinção do direito do proprietário. A visão é discutível, afinal, a aquisição originária da desapropriação não deixa de ser a criação de um novo direito de propriedade sobre o bem. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição 1967, com a emenda n. 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, 1971, p. 419.

<sup>5</sup> Pontes de Miranda é certo em apontar que não existe manifestação de vontade por parte do particular para realização da desapropriação. Em verdade, a manifestação de vontade do administrado só terá importância para fins de definição da indenização, seja na via consensual ou judicial. *Ibid.*, p. 494.

<sup>6</sup> ENTERRÍA, Eduardo García; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Revisor técnico Carlos Ary Sundeld. Tradutor José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais., 2014, p. 232.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

a justificativa da desapropriação como um ato de restabelecimento do domínio eminente do Estado sobre todas as coisas em seu território. Por essa visão, o Estado teria uma espécie de propriedade latente sobre os todos os bens em seu domínio, podendo eventualmente reivindicá-los em face dos seus cidadãos ou assemelhados. Em suas palavras<sup>9</sup>:

Por sinal, esta vetusta doutrina do domínio eminente continua sendo atualmente nos países anglo-saxões, indubitavelmente por terem ficado livres da influência da Revolução Francesa, o suporte do instituto ora estudado, o *eminent domain* como competência supostamente inerente ao poder público (ainda que *lies dormant until legislative action* que o mobilize), como atributo *of sovereignty*, é o que explica a titularidade da competência expropriatória e, ainda que a explicação suponha que o poder recupere ou “reassuma” no caso específico a plenitude do seu domínio latente sobre todas as coisas do território (*resume or resumption theory*), a legitimidade dessa reasunção fica condicionada ao estrito cumprimento de dois requisitos: *public use or purpose*, como causa da operação e destinação do bem apropriado, e justa compensação econômica.

Para Diogo de Figueiredo, o conceito de domínio eminente no direito público deve ser compreendido em conjunto com o de soberania, o qual se desmembraria por sua vez em uma soberania sobre as pessoas (poder de império) e sobre os bens (poder de domínio). Nesses termos, a soberania ensejaria, do ponto de vista do domínio, a “disposição estatal sobre todos os bens em seu território ou que de alguma forma, estejam institucionalmente sujeitos à sua ordem jurídica”<sup>10</sup>. Caracterizar-se, assim, a formação de duas ordens pré-constitucionais superpostas e coexistentes sobre os bens: aquela da propriedade como corolário da apreensão privativa e aquela do domínio eminente como poder de comando<sup>11</sup>. Similarmente, Gabino Fraga<sup>12</sup>, reconhecido administrativista mexicano, relaciona a desapropriação com uma expressão da soberania do Estado, a mesma que justifica os atos unilaterais de tributação e demais restrições de direito público com vistas ao bem comum.

Do ponto de vista normativo, a primeira previsão do instituto na legislação brasileira surge na Constituição Imperial de 1824, que em seu art. 179, XXII, que previa o uso e emprego da propriedade privada quando o bem público assim exigisse, desde que garantida a indenização prévia. Posteriormente, a Lei nº 422 regulamentou a hipótese constitucional, assinalando que a desapropriação seria excepcional, pela proteção conferida ao direito de propriedade, e teria por exigência razões de necessidade (art. 1º) ou utilidade (art. 2º). A rigor, a distinção entre

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> NETO, Diogo de Figueiredo de Moreira. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed, rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 375.

<sup>11</sup> Ibid., p. 376

<sup>12</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Manuel Fraga (atual.). 24. ed. rev. e atual. Cidade do México: Porrúa, 1985, p. 375.

necessidade e utilidade se verificaria pelo nível de urgência em cada uma, pois enquanto a primeira teria lugar em situação de risco grave ao Estado ou à população, a segunda estaria ligada ao incremento do bem-estar geral ou da fruição do espaço.

As Constituições republicanas seguintes mantiveram a tendência inaugurada no Império, registrando sempre que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública deveria ser precedida de indenização prévia. Os casos de desapropriação por utilidade receberam exaustiva normatização com o Decreto-Lei 3.3365, consubstanciando ainda hoje o diploma básico sobre a matéria, com constante atualização ao longo dos anos. Di Pietro<sup>13</sup> registra que com revogação do Código Civil de 1916, que trazia no seu art. 590, §1º, os casos de necessidade pública<sup>14</sup>, não existe mais na legislação referência relativa ao que seja esses pressupostos para desapropriação, motivo pelo qual a hipótese teria na prática se fundido com as de utilidade reguladas pelo Decreto-Lei 3.3365.

Com a Constituição de 1946 aparece pela primeira vez na legislação a previsão de desapropriação por interesse social, hipótese que veio a ser regulamentada na Lei nº 4.132 como situações típicas de assentamento rural, construção de moradia e proteção ambiental. Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 10, já sob o jugo da Ditadura, foram acrescentados diversos parágrafos ao art. 147, da Constituição, prevendo, para fins claros de reforma agrária, a desapropriação de imóveis rurais com características de latifúndio, os quais seriam indenizáveis por meio de títulos da dívida agrária e resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, situação disciplinada em detalhes no Decreto-Lei nº 554. O AI-9 veio a agravar ainda mais essa hipótese de desapropriação rural, repetida na Constituição de 1967, dispensando a obrigação do pagamento dos títulos ter de ser prévia.

Atualmente, a Constituição de 1988 regula a matéria em seu art. 5º, XXIV, ou seja, no interior do Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, ressaltando a indenização justa e em dinheiro pela desapropriação necessidade, utilidade e interesse social somente aos casos expressamente previstos na própria Carta. Nesses casos, o constituinte estatuiu desapropriações-sanções<sup>15</sup> quando houvessem descumprimentos da função social rural (art. 184), com regramento específico pela Lei nº 8.629, ou urbana (art. 182, §4º), regulada pela Lei 10.257 (Estatuto da Cidade), em que indenização se dará, respectivamente, mediante títulos da dívida agrária e urbana. Após, em 2014, a Emenda Constitucional nº 81 trouxe hipótese de

---

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 200.

<sup>14</sup> As previsões eram rigorosamente as mesmas da Lei nº 422, ou seja, defesa do território nacional, segurança pública, socorros públicos, no caso de calamidades, e a salubridade pública.

<sup>15</sup> DI PIETRO, op. cit, p. 200.

efetivo confisco (art. 243), dispensando qualquer indenização pela desapropriação, quando forem encontradas em propriedade rural ou urbana culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo.

Pois bem, feita essa digressão histórica sobre a desapropriação no direito brasileiro, um tema que permanece relevante de discussão nesse instituto é a fundamentação que a doutrina do direito administrativo confere ao poder expropriatório do Estado na Constituição de 1988, seja o ordinário do art. 5º ou o sancionatório dos dispositivos acima referidos. Com efeito, parcela substancial da doutrina - abaixo citados - mantém-se presa em justificar o instituto da desapropriação ora com base ainda nos conceitos de domínio eminente e ora na noção de supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, fazendo uso de ambas as concepções, aduz que “o fundamento da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis”<sup>16</sup> e que “corresponde à ideia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existentes em seu território”<sup>17</sup>.

Por sua vez, Carvalho Filho, tratando da intervenção do Estado na propriedade, da qual a desapropriação é espécie, registra que “no caso da intervenção na propriedade, o Estado age de forma vertical, ou seja, cria imposições que de alguma forma restringem o uso da propriedade pelo seu dominus. E o faz exatamente em função da supremacia que ostenta, relativamente aos interesses privados.”<sup>18</sup>.

Entre os autores falecidos, Hely Lopes Meirelles, em posição mantida pelos seus atualizadores, entendia que “dentre os atos de intervenção estatal na propriedade, destaca-se a *desapropriação*, que é a mais drástica manifestação do *poder de império*, ou seja, da soberania interna do Estado no seu *domínio eminente* sobre todos os bens existentes no território nacional”<sup>19</sup>.

Colocado nesses termos, os fundamentos teóricos clássicos do instituto da desapropriação, que não se confundem com o fundamento normativo previsto na Constituição, assumem feições indisfarçavelmente autoritárias, pois tanto o domínio eminente quanto a supremacia do interesse público geram uma instrumentalização da posição do indivíduo e seu direito de propriedade frente o Estado. Tal concepção da relação Estado-particular é

---

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 31. ed., 2004, p. 895.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> SANTOS, op.cit., p. 815.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualização Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero de Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 41. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 714.



representativa de uma ordem jurídica justificada na coerção dos administrados, entendidos antes como súditos do que como pessoas de direitos. Pior, essa lógica redundou - em não poucos casos - na imposição de um fardo substancialmente maior sobre os mais pobres, os quais não tem tipicamente os recursos econômicos e jurídicos necessários para resistir ou buscar a defesa de seus interesses indenizatórios em face do Estado expropriador.

Assim, com o devido respeito ao papel histórico desempenhado pela teoria clássica da desapropriação, esse modo de encarar conceitualmente o instituto entrou em uma crise incontornável com o advento de uma nova cultura constitucional no Brasil pós-ditadura. Conforme se demonstrará a seguir, tratou-se de ordem jurídica fundada não em conceitos organicistas ou utilitaristas de sociedade e Estado, mas no valor intrínseco da pessoa<sup>20</sup>.

## 2. O NEOCONSTITUCIONALISMO: DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA COMO NOVOS FUNDAMENTOS DO ESTADO DE DIREITO

Naturalmente, com a ascensão da nova ordem constitucional, inaugurada com a Constituição Federal de 1988, mudanças de peso sobrevieram ao direito público brasileiro. Em oposição ao histórico brasileiro de baixa efetividade e autoritarismo da Lei Fundamental, o processo constituinte produziu uma Carta marcada por um amplo rol de direitos fundamentais e de uma clara tendência de limitar o exercício do poder estatal sobre os administrados. Essa virada constitucional, referida por Luís Roberto Barroso como a doutrina vitoriosa do século XX<sup>21</sup>, foi o produto de um leque de transformações históricas, filosóficas e teóricas ocorridas no interior da própria concepção de Estado de Direito<sup>22</sup>.

Do ponto de vista histórico, colocou-se como um problema grave o fato do velho constitucionalismo - com a notável exceção dos Estados Unidos - ter convivido de forma pacífica com a ascensão de governos ditatoriais e de graves violações de direitos humanos na Europa e na América Latina. Sob o manto do legicentrismo que imperava na teoria do direito,

---

<sup>20</sup> Para Daniel Sarmento, a dignidade humana, com base na filosofia deontológica kantiana, seria incompatível com doutrinas políticas que concebem o indivíduo como uma fração sacrificável da comunidade política (organicismo) ou que elegem a eficiência como regra máxima de juízo moral (utilitarismo). Para o autor, só é possível se conceber um conceito constitucional de dignidade humana que trate a pessoa não como meio, mas como fim em si mesmo. SARMENTO, Daniel. *Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetória e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 117-132.

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para construção teórica e praticada*. Jurisdição Constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 25.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 190-193.

atribuiu-se pouco ou nenhum valor prático à Constituição, vista como um documento de estrita organização do Estado e divisão de poderes, cabendo ao legislador ordinário a tarefa de definir as necessidades políticas do momento e a salvaguarda de direitos de acordo com sua conveniência e oportunidade. Especificamente sobre o caso brasileiro, Daniel Sarmiento assinala que<sup>23</sup>:

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 que a lei. O Poder Judiciário não desempenhava um papel político tão importante, e não tinha o mesmo nível de independência que passou a gozar posteriormente. As constituições eram pródigas na consagração de direitos, mas estes dependiam quase exclusivamente da boa vontade dos governantes de plantão para saírem do papel – o que normalmente não ocorria. Em contextos de crise, as fórmulas constitucionais não eram seguidas, e os quartéis arbitravam boa parte dos conflitos políticos ou institucionais que eclodiam no país.

Ocorre que o consenso político formado a partir das atrocidades cometidas ao longo do século XX tornou necessário o entrincheiramento de direitos e garantias fundamentais para além da política ordinária e das maiorias ocasionais. Adicionalmente, o agravamento de falhas de mercado, com o aumento das desigualdades e a piora das condições de trabalho, trouxe para o seio do constitucionalismo o debate sobre distribuição<sup>24</sup>. Nessa toada, o marco histórico desse novo constitucionalismo foi o cruzamento entre lutas políticas contras ditaduras e em defesa da justiça social.

Do ponto de vista filosófico, os valores constitucionais em si passaram por mudanças axiológicas igualmente profundas em todo esse percurso. Com o fim de superar o antigo ideal de neutralidade do positivismo, o neoconstitucionalismo protagonizou um reencontro entre o direito e ética, aceitando-se que o fenômeno jurídico não pode se dissociar de certos valores subjacentes de justiça<sup>25</sup>. Para tanto, reconheceu-se o lugar moral especial que a Constituição ostenta na arquitetura institucional, não podendo o intérprete pensar as disposições constitucionais de um ponto de vista meramente legalista, mas englobando também as complexidades políticas e humanas dos casos sob exame<sup>26</sup>.

Já do ponto de vista teórico, o próprio direito constitucional passou por um processo de sofisticação, com a importação de relevantes experiências e precedentes do

---

<sup>23</sup> SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO: Daniel (coord.). *Filosofia e teoria constitucional e contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 124.

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10. ed. ver, atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

<sup>25</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 28.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 29-32.

constitucionalismo alemão e norte-americano. Partindo da premissa de que as normas constitucionais são normas jurídicas dotadas de um grau - mesmo que mínimo - de eficácia, juristas de diferentes matrizes políticas e filosóficas agregaram novos instrumentos teóricos à hermenêutica constitucional, tais como o uso da interpretação conforme a Constituição e a realização de audiências públicas<sup>27</sup>. Em que pese persistirem divergências relevantes na doutrina<sup>28</sup> sobre a exata forma de aplicação de muitos desses mecanismos, inegável que seu uso se popularizou na jurisprudência, constituindo toda uma nova forma de agir e decidir da jurisdição constitucional.

O conjunto dessas mudanças propiciou no plano prático uma paulatina constitucionalização do próprio Direito brasileiro, em que o programa constitucional passou a se projetar sob os demais ramos do ordenamento, exigindo agora uma interpretação constitucionalizada dos demais regramentos de ordem penal, cível, processual, etc<sup>29</sup>. Mais do que diálogos das fontes, a constitucionalização (tardia) do direito se dirige a uma verdadeira submissão<sup>30</sup> do ordenamento infraconstitucional aos ditames da Lei Fundamental, reconhecida como o topo de toda ordem jurídica nacional.

Particularmente no caso do Direito Administrativo, sobressaiu-se a ideia de uma juridicidade administrativa<sup>31</sup> como fundamento de atuação do Administrador, de modo que a atuação da Administração tem de buscar referência antes Constituição do que nas leis e regulamentos administrativos. Para Gustavo Binbenbojm<sup>32</sup>, a mudança pelo qual a lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação do Direito Administrativo para se tornar apenas um dos princípios do sistema de juridicidade, ocorre tanto pelo fato de disciplinas de organização pública terem sido constitucionalizadas quanto em razão da eficácia irradiante da democracia e dos direitos fundamentais. Na lição do autor<sup>33</sup>:

Em verdade, todo o arcabouço do direito administrativo tem os seus contornos redefinidos pelos dois pilares estruturantes do Estado Constitucional contemporâneo: o sistema democrático e o sistema de direitos fundamentais. Enquanto o sistema de

<sup>27</sup> BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 61.

<sup>28</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Contra o Neoconstitucionalismo. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, n.4, p. 9-27, Jan-Jun, 2011.

<sup>29</sup> NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 39-43.

<sup>30</sup> SILVA, Virgílio Afonso da Silva. *A Constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>31</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 3. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 50-55.

<sup>32</sup> Id. *Poder de Polícia, Regulação e Ordenação: transformações políticos-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo regulador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 43-44.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 46

direitos fundamentais viabiliza a autodeterminação individual, o sistema democrático viabiliza a autodeterminação coletiva, sendo ambas manifestações da autonomia privada dos cidadãos. Todo o debate entorno da autoridade do Estado e do direito, converge, hodiernamente, para as relações de interdependência entre esses dois elementos, essenciais para o respeito, proteção e promoção da dignidade da pessoa humana. À centralidade de tais elementos legitimadores da ordem jurídico-constitucional deve corresponder uma igual centralidade na organização e funcionamento da Administração Pública.

Enfim, tendo em vista que mesmo o direito administrativo tem de se subordinar ao giro empreendido pelo sistema constitucional contemporâneo, como seria possível compatibilizar essa modelagem institucional com a concepção clássica do instituto da desapropriação, distinguido exatamente pela sua estrutura fortemente impositiva da vontade estatal sobre a do particular? Ademais, quais seriam as consequências práticas de uma constitucionalização conceitual do instituto da desapropriação?

### 3. A DESAPROPRIAÇÃO EM UMA COMUNIDADE CONSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS E CONSEQUÊNCIAS DA PONDERAÇÃO DE INTERESSES

Um dos riscos em se adotar uma visão extremista dos direitos fundamentais seria o de considerar que qualquer restrição de liberdade e direitos da pessoa enseje sempre uma situação de inconstitucionalidade por violação do núcleo duro da Constituição. Tomado nesse sentido, o neoconstitucionalismo seria simplesmente a sedimentação de doutrinas individualistas libertárias, as quais não aceitam qualquer espécie de conformação do indivíduo por parte da comunidade política<sup>34</sup>. Trocar-se-ia a supremacia do Estado pela supremacia do indivíduo, situação em que até mesmo a regular tributação seria uma violação dos direitos da pessoa humana proprietária<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Seguindo a tradição jusnaturalista do apossamento lockeano, o filósofo Robert Nozick sustentou que a autopropriedade de uma pessoa sob si mesma corresponderia a um direito negativo contra toda espécie de coerção. Corolário da sua teoria da titularidade pessoal, somente um Estado Mínimo, exclusivamente focado no provimento de segurança (das liberdades e contratos), seria moralmente legítimo. NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Tradução de Fernando Santos. Revisão Alonso Reis Freire. Revisão de tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2001, p. 192-196.

<sup>35</sup> Os filósofos Liam Murphy e Thomas Nagel contestam com veemência a emergência nos Estados Unidos de teorias liberais reputam violadoras de direitos individuais a mera cobrança de impostos sobre as pessoas. Para os autores, a tributação não é simplesmente o ato pelo qual máquina pública se custeia e banca seus servidores, mas um modo fundamental pelo qual uma comunidade política pode atualmente praticar um ideal de justiça econômica entre seus cidadãos. Para maiores detalhes: MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 5-15.

Evidentemente, a doutrina constitucional contemporânea<sup>36</sup> não adota uma leitura libertária da Constituição. Em verdade, o que se tem na Constituição é um desenho complexo com vistas à equalização de interesses entre o indivíduo e a sociedade, garantindo tanto a fruição de direitos individuais por parte da pessoa quanto a promoção de valores socialmente relevantes para toda comunidade. Essa mediação entre interesses privados e públicos é realizada pela ponderação, lógica pela qual se estabelecem preferências relativas e circunstanciais entre elementos constitucionais em conflitos<sup>37</sup>. Assim, não se trata de um absolutismo do direito individual ou coletivo, mas do equilíbrio constitucional entre eles no caso concreto.

Essa ponderação de interesses materializa-se como limitação administrativa no cotidiano da Administração. Para Alexandre Aragão<sup>38</sup>, “o fundamento das limitações administrativas é a ponderação entre direitos, valores e princípios constitucionais contrapostos”, sendo uma espécie que integra o gênero dos limites aos direitos fundamentais. Logo, quando a Administração limita o exercício de uma liberdade, seja existencial ou de propriedade, nada mais faz do que uma ponderação entre os interesses individuais e coletivos. Também não é outra a lição que se retira do magistério de Binenbojm<sup>39</sup>:

Não obstante, mais do que mera técnica de decisão judicial ou administrativa, a ponderação erige-se hodiernamente em verdadeiro princípio formal do direito (e, por evidente, também do direito administrativo) e de legitimação dos princípios fundantes do Estado democrático de direito. Daí se dizer que o Estado democrático de direito é um estado de ponderação (*Abwägungsstaat*). Neste sentido, a ponderação proporcional passa a ser considerada como medida otimizada de todos os princípios, bens e interesses considerados desde a Constituição, passando pelas leis, até os níveis de maior concretude decisória, realizados pelo Judiciário e pela Administração Pública. Assim, as relações de prevalência entre interesses privados e interesses públicos não comportam determinação a priori e em caráter abstrato, senão devem ser buscadas no sistema constitucional e nas leis constitucionais, dentro do jogo de ponderações proporcionais envolvendo direitos fundamentais e metas coletivas de sociedade.

Colocados nesses termos, a justificativa constitucional da limitação administrativa por meio da ponderação de interesses delimita fatalmente a forma pela qual devem ser identificados todos demais conceitos institutos típicos do direito administrativo, inclusive, toda intervenção do Estado na propriedade privada.

---

<sup>36</sup> CITTADINO, Giselle. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*: elementos de filosofia constitucional contemporânea. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 85-87.

<sup>37</sup> BINENBOJM, op. cit., 2014, p. 111-113.

<sup>38</sup> ARAGÃO, Alexandre. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 176.

<sup>39</sup> BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um Inventário de Avanços e Retrocessos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 753.

Por conseguinte, a desapropriação em uma comunidade constitucional, espécie de intervenção do Estado na propriedade, não pode se fundamentar (i) no domínio eminente do Estado sobre todas as coisas em seu território, resquício de uma visão de soberania identificada com o absolutismo, em que não existe separação clara entre o público e o privado, ou mesmo em (ii) uma supremacia do interesse público, em que os interesses do corpo coletivo sempre e necessariamente se sobrepõe sobre aquele do indivíduo. Em uma comunidade constitucional, a desapropriação só pode se justificar a partir de uma ponderação de interesses que apontem a tomada da propriedade privada como o ato que melhor concretizará o equilíbrio entre os valores constitucionais da comunidade política e os direitos individuais dos cidadãos.

Nessa toada, em que pese a Constituição fazer referência em seu art. 5º, XXIV, somente à prévia e justa indenização em dinheiro, restringir o significado do instituto somente na sua reparação econômica o esvaziaria de integração na moldura do catálogo constitucional<sup>40</sup>. Considerada tão somente nessa esfera, a desapropriação permaneceria dentro da sua estrutura clássica de poder imperial estatal, pois a mera vontade do administrador, desde que obedecidos os critérios indenizatórios, seria suficiente para supressão de um direito fundamental. Trazer o instituto da desapropriação para dentro da ponderação de interesses significa retirar as feições meramente volitivas do instituto, ligadas aos desejos do Administrador de ocasião, para integrá-la agora dentro da racionalidade própria do Direito Constitucional contemporâneo. Assim, em uma situação de aplicação do instituto, sua análise passará não apenas pelos seus pressupostos procedimentais, como a competência para o ato, ou os materiais, tal como a indenização justa e prévia, mas também por uma verificação de toda a legitimidade da decisão segundo as balizas da Constituição.

Imagine-se um caso ordinário de desapropriação de um terreno para realização de uma obra pública em uma municipalidade do Estado do Rio de Janeiro. A rigor, uma vez publicado o decreto expropriatório, só restaria ao administrado buscar, seja consensualmente ou judicialmente, o justo valor indenizatório pelo ato estatal. Nessa linha, a única garantia do direito fundamental seria do equilíbrio econômico-financeiro do administrativo, representado pelo direito de ser indenizado<sup>41</sup>. A proteção em si mesma da propriedade não existiria, mas simplesmente uma proteção do seu valor pecuniário.

---

<sup>40</sup> MOLINARO, Carlos Alberto. Comentários ao art. 5º, XXIV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coord.). *Comentário à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p. 320-321.

<sup>41</sup> *Ibid.*

Por outro lado, caso passe-se a considerar a desapropriação por um prisma constitucional-democrático, não se poderia deixar de afastar ao menos um exame de proporcionalidade da medida realizada pelo poder público. Não é outra a advertência de Marçal Justen Filho, pois “tal como se passa em toda as hipóteses de sacrifício de direitos individuais, a desapropriação se sujeita ao princípio da proporcionalidade”<sup>42</sup>, donde uma desapropriação inadequada e desnecessária não pode ser constitucionalmente aceita, vedando-se à Administração invocar em defesa que o mérito da decisão não pode sofrer qualquer controle.

Do ponto de vista da necessidade, o princípio da proporcionalidade demandaria que a desapropriação, dentre os meios disponíveis ao Estado, seja aquela menos gravosa aos interesses do administrado ou a única opção disponível ao administrador<sup>43</sup>. Destarte, caso existam medidas menos onerosas à disposição, deve-se obrigatoriamente empregá-las em lugar da desapropriação. Imagine-se a desapropriação de um terreno para fins de construção de conjunto de casas populares. A prefeitura somente poderia pretender realizar a desapropriação de um centro comercial localizado em bairro central da cidade caso possa demonstrar objetivamente que a desapropriação no local é a única opção ou a menos gravosa disponível para realização da política pública. Sem fazer essa demonstração de necessidade, o administrador não poderá desapropriar, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade.

Outrossim, do ponto de vista da proporcionalidade em sentido estrito, a violação do bem jurídico tutelado - a propriedade privada - deve no caso concreto ser compensada pela promoção de outro bem jurídico de mesmo patamar. Trata-se aqui de um juízo de custo-benefício da medida, avaliando seus efeitos negativos e positivos, o que precisamente se espera de uma ponderação de interesses, sem se determinar *a priori* qual a resposta correta para o conflito em curso<sup>44</sup>. Pense-se uma vez mais na situação do conjunto habitacional. Nessa hipótese, caso se demonstre que a desapropriação do centro comercial redundará em diversas pessoas ficando desempregadas, afetando diversas famílias com um pesado fardo econômico, não se pode dizer facilmente qual valor constitucional deve prevalecer, se a moradia digna ou valorização do trabalho. Caso seja o direito à moradia, a desapropriação será constitucional; caso seja o trabalho, a desapropriação será inconstitucional por violação da proporcionalidade.

Binenbojm<sup>45</sup> sintetiza com uma clareza solar essa aplicação da ponderação constitucional na desapropriação com o seguinte exemplo:

---

<sup>42</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 617.

<sup>43</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 474.

<sup>44</sup> Ibid., p. 476.

<sup>45</sup> BINENBOJM, op. cit., 2014, p. 113.

Embora a regra no direito brasileiro seja a exproprialidade dos bens (públicos e privados) pelo Poder Público, há situações específicas e peculiares que podem ensejar uma ponderação de tal com outros princípios constitucionais. Imagine-se, por exemplo, a situação de um bem de família – considerado impenhorável por lei – que se pretendesse desapropriar para atender a alguma finalidade pública. Pois bem: diante das normas constitucionais que impõem ao Estado o dever de proteção à família, caberá ao administrador formular um juízo de ponderação que leve em conta as circunstâncias; (i) fáticas (por exemplo, a existência de outros imóveis que atendam utilmente ao fim público perseguido, que não sejam bens de família); (ii) jurídicas (o confronto aparente o poder expropriatório do Estado e o seu dever de proteção às entidades familiares). Caso a Administração persista no propósito de desapropriar bem de família, alvitra-se a possibilidade de o Poder Judiciário, instado pelo proprietário, refazer o juízo de ponderação realizado pelo administrador, invalidando o procedimento administrativo.

Em suma, o que se defende é que uma releitura da desapropriação pela ponderação de interesses implica em uma revisão do fundamento teórico do instituto, tornando incompatíveis argumentos localizados no domínio eminente ou na supremacia do interesse público, os quais seriam intrinsecamente incompatíveis com o espírito da Constituição de 1988. Adicionalmente, sustenta-se que a adoção da ponderação de interesses está longe de ser uma questão meramente abstrata ou simbólica, já que o afastamento de uma concepção historicamente autoritária em favor de uma visão constitucional-democrática autoriza uma filtragem do ato de desapropriação na sua dimensão concreta, permitindo reexame do próprio mérito administrativo quando verificada inconstitucionalidade por violação do princípio da proporcionalidade.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve por objetivo demonstrar a oposição entre duas apreensões diferentes sobre o instituto da desapropriação. Tal oposição tem por pano de fundo o processo de constitucionalização do direito administrativo brasileiro, em que estruturas antigas e modernas de institutos consagrados nem sempre se mostram compatíveis com o texto constitucional.

Assim, de um lado, encontra-se a noção clássica de desapropriação ora como fundada no domínio eminente do Estado sobre todos os bens em seu território e ora como o exercício concreto da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Trata-se de



posição classicamente ainda professada por Celso Antônio Bandeira de Melo e por José dos Santos Carvalhos Filho, bem como na obra do falecido Hely Lopes Meirelles.

De outro lado, encontra-se uma noção de desapropriação filtrada pela nova ordem constitucional. Para os autores desse direito “administrativo-constitucional”, as justificativas dos institutos administrativos limitadores de liberdades - inclusive a desapropriação dos bens dos particulares – encontra-se na existência da ponderação de interesses entre Estado e particular. Em lugar do modelo abstrato de subordinação da pessoa, teria lugar uma comunidade constitucional esmerada no equilíbrio de interesses privados e coletivos. Destaca-se nessa visão a posição professada por Gustavo Binbenbojm, administrativista que tem focado sua produção exatamente no giro constitucional-democrática da disciplina e de seus institutos.

Confrontadas essas duas visões com o paradigma contemporâneo do neoconstitucionalismo, parece incontornável a conclusão de que a segunda posição melhor se adequa ao texto constitucional. Com Constituição Federal de 1988, nascida precisamente após o fim de uma ditadura, tornaram-se incompatíveis premissas teóricas que afirmem de antemão a superioridade do interesse coletivo sobre o individual. No caso específico da desapropriação, isso não se resolve pela presença da indenização, vez que como direito fundamental, a propriedade tem valor em si mesma. É verdade que a própria Constituição autoriza a relativização desse direito pela indenização expropriatória, contudo, em uma comunidade política de ponderação de interesses, nunca se pode dizer de forma absoluta que uma desapropriação é constitucional de antemão, sem verificar em concreto como foram tratados todos os interesses em jogos, sejam os da Administração ou do administrado.

Longe de se configurar uma discussão meramente hermética, a opção pela lógica da ponderação de interesses permite um maior controle das situações de desapropriação no caso concreto. Aludindo expressamente ao princípio da proporcionalidade, foram até apresentadas possibilidades de controle do mérito da desapropriação pela via da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Assim, caso adotada a posição aqui exposta, um grau adicional de proteção poderá ser conferido ao direito de propriedade do particular sujeito à expropriação, concretização a um só tempo a constitucionalização do instituto da desapropriação no plano teórico e no prático.

## BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Alexandre. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para construção teórica e prática da Jurisdição Constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um Inventário de Avanços e Retrocessos. In: NETO, Claudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (Coord.). *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. *Poder de Polícia, Regulação e Ordenação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo regulador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 3 ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRITO, Miguel Nogueira de. *A justificação da propriedade privada em uma democracia constitucional*. Coimbra: Almedina, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CITTADINO, Giselle. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2013.

CUSTODIO, Vinícius Custodio. *Um novo olhar sobre as desapropriações no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

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

ENTERRÍA, Eduardo García; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Revisor técnico Carlos Ary Sundeld. Tradutor José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Manuel Fraga (atual). 24. ed. rev. e atual. Cidade do México: Porrúa, 1985.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A desapropriação no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 112, p. 1-26, out. 1973. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/37908>>. Acesso em: 25 Set. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualização Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero de Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 41. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOLINARO, Carlos Alberto. Comentários ao art. 5º, XXIV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coord.). *Comentário à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NETO, Diogo de Figueiredo de Moreira. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Tradução Fernando Santos. Revisão técnica Alonso Reis Freire. Revisão de tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2001.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição 1967, com a emenda n. 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetória e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. *Filosofia e teoria constitucional e contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. *A Constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. Contra o Neoconstitucionalismo. *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, n. 4, p. 9-27, Jan-Jun, 2011.