

## O INTERVENCIONISMO ESTATAL NO APROVEITAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE PRIVADA

Fábio da Costa Neves<sup>1</sup>

Prof.<sup>a</sup> Msc. Barbara Camardelli<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo científico visa realizar uma breve abordagem sobre as formas de intervenção do Estado na economia e no aproveitamento econômico da propriedade privada e seus limites, com o objetivo de garantir o equilíbrio entre o interesse privado e o interesse social. Serão aqui analisados os seguintes aspectos: intervencionismo no domínio econômico e suas modalidades, a intervenção na propriedade privada e em seu aproveitamento econômico, função social como balizador do exercício do direito de propriedade, a limitação administrativa como uma das formas de intervenção. Ao final, examinar-se-á um exemplo prático: a questão dos limites da intervenção aplicadas ao debate Uber x Táxi. O principal objetivo deste artigo é dialogar sobre a importância e os limites da intervenção do Estado no sentido de garantir que a Função Social da Propriedade seja atendida. A metodologia utilizada na produção deste artigo foi pesquisa bibliográfica, com levantamento de dados a partir de consulta feita a legislação pertinente, doutrina especializada e o entendimento dos Tribunais Superiores. Os resultados obtidos com as pesquisas realizadas para a feitura do presente artigo serão abordados na sua conclusão.

**Palavras-chave:** Intervencionismo. Domínio Econômico. Propriedade Privada.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to provide a brief overview of the state 's forms of intervention in the economy and the economic exploitation of private property and its limits, in order to ensure the balance between private interest and social interest. The following aspects will be analyzed: interventionism in the economic domain and its modalities, intervention in private property and its economic use, social function as a guide to the exercise of property rights, administrative limitation as one of the forms of intervention. At the end, a practical example will be examined: the question of the limits of intervention applied to the Uber x Taxi debate. The main objective of this article is to discuss the importance and limits of State intervention in order to ensure

---

<sup>1</sup> Formando do curso de bacharelado em Direito da Universidade Católica do Salvador - UCSal.

<sup>2</sup> Bárbara Camardelli é Procuradora do Estado da Bahia e Professora da Universidade Católica do Salvador das disciplinas Direito dos Contratos e Direitos Reais.

that the Social Function of Property is met. The methodology used in the production of this article was bibliographical research, with data collection from the consultation made the pertinent legislation, specialized doctrine and the understanding of the Superior Courts. The results obtained with the research carried out to make this article will be approached in its conclusion.

**Keywords:** Interventionism. Economic Domain. Private property.

**SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1. O INTERVENCIONISMO ESTATAL NA ORDEM ECONÔMICA. 1.1. ESTADO MODERNO - PANORAMA HISTÓRICO. 1.2. INTERVENCIONISMO ESTATAL - ASPECTOS GERAIS. 2. INTERVENCIONISMO NO BRASIL. 2.1. O MODELO CONSTITUCIONAL. 2.2. INTERVENÇÃO NA ECONOMIA. 2.2.1. Exploração da atividade econômica. 2.2.2. Intervenção no domínio econômico. 3. INTERVENCIONISMO NA PROPRIEDADE PRIVADA. 3.1. A PROPRIEDADE PRIVADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.2. INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE 3.2.1. Intervenção supressiva: a desapropriação. 3.2.2. Formas de intervenção restritiva. 4. INTERVENCIONISMO NO APROVEITAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE PRIVADA E A LIVRE INICIATIVA. 4.1. INTERVENCIONISMO, PROPRIEDADE PRIVADA E LIVRE INICIATIVA. 4.2. INTERVENÇÃO X LIVRE INICIATIVA: TÁXI X UBER. 4.3. INTERVENCIONISMO NA PRÁTICA: REGULAMENTAÇÃO DO UBER. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.**

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo possui a finalidade de demonstrar como se dá, no Brasil, a intervenção do Estado na propriedade privada, visando o atendimento de sua função social na perspectiva econômica. De início traçaremos um breve panorama histórico que trata do surgimento do Estado moderno, das formas de Estado desde o Estado monárquico até o Estado pós-moderno. Logo em seguida, abordaremos aspectos gerais do intervencionismo e como o Estado se comporta ao agir como ente regulador e como empresa. Após, identificaremos as formas de intervenção no Brasil, os seus aspectos constitucionais e suas modalidades. Por fim, abordaremos as formas de intervenção do Estado na propriedade privada, suas características e

seus efeitos, finalizando com um exemplo prático recente de limites dessa intervenção no debate Uber x Táxi.

## 1. O INTERVENCIONISMO ESTATAL NA ORDEM ECONÔMICA

### 1.1. ESTADO MODERNO - PANORAMA HISTÓRICO

O Estado moderno nasce absolutista, sendo confundido com a figura do soberano, como nos mostra a famosa frase, atribuída ao monarca francês Luís XIV “L'État c'est moi”, traduzindo: “O Estado sou eu”. Isso justifica o fato de, até meados do século XVIII, o poder público ser visto como inimigo do povo e da liberdade individual; e as restrições aos indivíduos, em favor da coletividade, como ilegítimas.

A burguesia, que já estava bastante fortalecida e rica nesse período, se aproveitou para disseminar as ideias que desaguariam na Revolução Francesa e no Liberalismo Econômico, preconizando que o Estado deveria intervir minimamente na vida social, na ordem econômica e que os contratos deveriam ser cumpridos (*pacta sunt servanda*), pois a liberdade contratual era um direito imanente de todo indivíduo.

Segundo Gabriel Favarelli Ramos:

Um dos principais representantes do Liberalismo, Adam Smith, afirmava que cabiam ao Estado apenas três funções: a realização de obras públicas, desde que estas não possam ser realizadas pela iniciativa privada; a defesa da sociedade contra inimigos externos; e a proteção dos indivíduos contra as ofensas mútuas. (FAVARELLI RAMOS, 2016).

Nas palavras de Eros Grau:

O que caracteriza a sociedade moderna, permitindo o aparecimento do Estado moderno é por um lado a divisão do trabalho, por outro a monopolização da tributação e da violência física. Inicialmente o rei detinha esses dois monopólios; de monopólios pessoais, monopólios privados, portanto, se tratava. (GRAU, 2017, p. 14).

O que distingue essa fase do Estado moderno é a necessidade de uma conduta omissiva sua, ou seja, um *non facere*, de modo que o direito de propriedade, a liberdade contratual e a autonomia da vontade fossem garantidas, protegendo o indivíduo do poder opressor do Estado, que deixa de ser um leviatã hobbeniano, para assumir papel de mero figurante.

O Estado liberal entra em falência, por causa do excesso de liberdade concedida aos indivíduos. Surge, então, para substituí-lo o Estado de bem-estar (também chamado de *welfare state*), visando suprir novas necessidades sociais,

principalmente as das classes menos favorecidas: trabalhadores, inquilinos, consumidores, idosos etc. (pode-se dizer que foi a defesa de direitos classistas). A partir daí, exige-se do Estado uma conduta comissiva, um *facere* estatal, para garantir tratamento igualitário entre classes, pois antes essa igualdade era apenas formal e debilitava a dignidade humana por conta do excesso de individualismo e do abuso de poder econômico.

(...) da crítica das doutrinas igualitárias contra a concepção e a prática liberal do Estado é que nasceram as exigências de direitos sociais, que transformaram profundamente o sistema de relações entre o indivíduo e o Estado e a própria organização do Estado, até mesmo nos regimes que se consideram continuadores, sem alterações bruscas, da tradição liberal do século XIX (...) Liberalismo e igualitarismo deitam suas raízes em concepções da sociedade profundamente diversas: individualista, conflitualista e pluralista, no caso do liberalismo; totalizante, harmônica e monista, no caso do igualitarismo. Para o liberal, a finalidade principal é a expansão da personalidade individual, abstratamente considerada como um valor em si; para o igualitário, essa finalidade é o desenvolvimento harmonioso da comunidade. E diversos são também os modos de conceber a natureza e as tarefas do Estado: limitado e garantista, o Estado liberal; intervencionista e dirigista, o Estado dos igualitários. (BOBBIO, 2000, p. 42 apud FAVARELLI RAMOS, 2016).

Vale ressaltar que os direitos políticos adquiridos neste período foram adquiridos à custa de muitos sacrifícios. A partir de então, o Estado passou a oferecer assistência às classes sociais que antes não possuíam qualquer amparo e eram vítimas da vontade dos detentores dos meios de produção.

Superada a fase do Estado de bem-estar, surge o Estado pós-social, a partir do século XX com a constitucionalização da economia, para evitar que os abusos de poder econômico voltassem a acontecer, o que possibilitou uma intensa intervenção estatal na economia, na propriedade privada e nas relações contratuais para viabilizar o equilíbrio das relações jurídicas entre particulares, e entre esses e o Estado, já que aqueles institutos já não eram suficientes para regular a atividade econômica.

## **1.2. INTERVENCIONISMO ESTATAL - ASPECTOS GERAIS**

O intervencionismo econômico justifica-se pelo aprimoramento e evolução do Estado moderno, passando pelas fases monárquica (Estado e governante se confundem), liberal (pouca ou nenhuma intervenção), moderna (garantia de direitos classistas), atingindo-se a fase pós-moderna, na qual busca intervir na economia

para garantir a livre iniciativa (fortalecimento do capitalismo, propriedade privada dos meios de produção e a liberdade de contratar) de um lado e o desenvolvimento social do outro com a realização de valores fundamentais da ordem jurídica como segurança, justiça, bem comum, liberdade e igualdade. Melhor explique-se:

O tipo de Estado - liberal, social etc. - determina a forma como ele intervém no campo econômico e na propriedade. No modelo liberal, temos um Estado que pouco ou nada intervém na economia, diferentemente do Estado pós-social, que intervém ativamente estabelecendo limites aos agentes econômicos, fazendo as vezes de empresário, garantindo a realização de atividades de excessiva onerosidade para a iniciativa privada e até exercendo o monopólio de determinada atividade, desde quando ela seja extremamente necessária aos imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo.

Atualmente, a economia passou a ser elemento que detém total atenção pelo Estado, de tal forma que ela se acha elevada à categoria de matéria Constitucional, tendo o Estado não só prerrogativas, mas também deveres. Por conta disso, o Estado intervém de duas maneiras no domínio econômico: como agente regulador atuando indiretamente no domínio econômico, ao usar seu poder normativo e regulador para submeter os agentes econômicos às suas exigências; como agente econômico, atuando diretamente, agindo como empresário, não estando submetido ao regime jurídico diferenciado, comprometendo-se com a atividade produtiva, assumindo forma de empresa pública (empresas públicas ou sociedades de economia mista), praticando assim atos típicos de direito privado.

Como agente econômico, o Estado:

[...] toma a si o encargo de atividades econômicas, passando a exercer, além das funções de manutenção da ordem jurídica, da soberania e segurança nacionais, outras que visem ao bem-estar social e ao desenvolvimento econômico. O intervencionismo visto sob o prisma do Direito Econômico, varia de intensidade, que pode ir da ação supletiva (intervenção branda) ao monopólio estatal (intervenção total). Segundo os doutrinadores, no chamado *neo-capitalismo*, essa intervenção se faz sentir pela legislação que protege a sociedade dos abusos do poder econômico, através do que denominam *Direito Regulamentar Econômico* (espécie do Direito Econômico) comparecendo o Estado na atividade econômica para assumir as atividades demasiadamente onerosas ou desinteressantes para a iniciativa privada. (grifo do autor) (OLIVEIRA, 2011).

Já como agente normativo, cabe ao Estado:

A realização dos valores fundamentais da ordem jurídica, a segurança, a justiça, o bem comum, a liberdade, a igualdade e a paz social exigem a presença cada vez maior do Estado no sentido de equilibrar as forças econômicas e sociais em conflito. Não mais se admite a economia liberal do

século XIX, que se substitui por uma economia concertada, com uma intervenção crescente do Estado para o fim de proteger as categorias sociais menos favorecidas, como os trabalhadores assalariados, e organizar a produção e distribuição dos bens e serviços por meio de um conjunto de medidas cuja disciplina jurídica toma o nome de ordem pública econômica. (AMARAL, 2003, p. 362).

O Estado ao intervir no domínio econômico como regulador, reduz riscos tanto para os indivíduos como para as empresas, trazendo segurança jurídica e previsibilidade às relações negociais, seja pela atividade legiferante, na qual cria as normas de conduta, seja fiscalizando para que essas normas sejam respeitadas. Assim, ele atua como agente unificador de uma sociedade capitalista e de interesses dos mais diversos, buscando manter a hegemonia do sistema capitalista, ao mesmo tempo que visa garantir o bem-estar social. Como agente explorador de atividades econômicas, ele atua nas áreas que não são de interesse da iniciativa privada, seja pela excessiva onerosidade, seja pela baixa capacidade de especulação.

## **2. INTERVENCIONISMO NO BRASIL**

### **2.1. O MODELO CONSTITUCIONAL**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) buscou trazer um equilíbrio entre o sistema capitalista e o interesse social, estabelecendo regras e limites à ordem econômica, visando garantir que todos tenham uma existência digna fundada na valorização do trabalho, na justiça social, na livre iniciativa, na defesa do consumidor, do meio ambiente (protegendo as gerações presentes e futuras), redução das desigualdades regionais e sociais e, limitando o direito à propriedade, exigindo ela cumpra sua função social como forma de sua manutenção etc., conforme expresso no art. 170:

### **2.2. INTERVENÇÃO NA ECONOMIA**

O Estado intervém na ordem econômico de maneira direta, agindo como agente econômico ou de maneira indireta, agindo como ente normativo. Como agente econômico, o Estado realiza tarefas necessária aos imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, conforme art. 173 da Constituição Federal.

Já como agente normativo ele fiscaliza, incentiva e planeja, conforme aduz o art. 174 da Constituição.

A Constituição Federal não é clara quanto ao modo de atuação do Estado na economia. Trata de exploração direta da atividade econômica (art. 173, CF/88) e da atuação reguladora (art. 174, CF/88), ou seja, participação e intervenção, mas sem delinear-las precisamente. Por isso, sem a pretensão de esgotar o assunto, passaremos a tratar, brevemente, das formas de atuação do Estado brasileiro na ordem econômica.

### **2.2.1. Exploração da atividade econômica**

Há duas formas de exploração direta da atividade possíveis no Estado brasileiro. A primeira é o monopólio e a segunda é a exploração quanto à necessidade, ou seja, exploração necessária.

**Monopólio** é o meio pelo qual somente um ente, seja estatal, seja privado, pode explorar determinada atividade econômica. A Constituição Federal não é “favorável” as formas de monopólio e oligopólio privados, pois busca evitar o abuso de poder econômico que vise a dominação dos mercados, à diminuição ou eliminação da concorrência e o aumento demasiado dos lucros que provoque empobrecimento para a sociedade. Em se tratando de monopólios públicos, estes são tolerados mediante várias ressalvas.

Os casos de monopólio estatal são os estritamente indicados no art. 177, sendo matéria passiva de modificação apenas em função de Lei. De acordo com o art. 177, são monopólios da União:

**Exploração Necessária** é aquela em que o Estado exerce quando for uma exigência que vise resguardar a segurança nacional ou interesse coletivo relevante conforme definido em Lei (art. 177, CF/88). Neste caso se dá quando o Estado intervém no âmbito de atividade da iniciativa privada, “intervém que atua na área de outrem” (GRAU, 2017, p. 88), ou seja, o Estado age, usando como “instrumentos de participação na economia” as empresas públicas propriamente ditas (empresas cujo capital é totalmente público), as empresas de capital misto (sociedades de economia mista) e outras entidades estatais ou paraestatais, como são as subsidiárias daquelas.

As empresas ou demais entidades que explorem atividade econômica deverão ter sua criação autorizada mediante Lei específica a este fim, ressalvadas as fundações públicas que tem, além daquelas exigências, sua área de atuação determinada por Lei complementar (art. 37, XIX, CF/88). Já as subsidiárias de entidade que exploram atividades econômicas dependem apenas de autorização legislativa, não necessitando assim que a Lei seja específica a este fim (art. 37, XIX, CF/88). Essas exigências não se aplicam aos entes públicos ou privados que explorem serviços públicos, pois tem-se aqui o próprio Estado realizando a atividade, seja por regime de concessão, seja por regime de permissão.

### **2.2.2. Intervenção no domínio econômico**

Usa-se a expressão intervenção no domínio econômico num sentido amplo, abrangendo todas as formas de atuação do Estado na economia. Ao intervir, o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica, nas funções de fiscalização, incentivo e planejamento, ou seja, age como Estado fiscalizador, promotor e planejador da atividade econômica. Descrevam-se as:

**1) Fiscalizador** - Como fiscalizador o Estado, através de um conjunto de medidas legislativas, mantém a livre concorrência e reprime o abuso de poder econômico. Ele regulamenta o domínio econômico disciplinando preços, o consumo, a poupança, o investimento etc. Como exemplo pode-se indicar o art. 22 da Constituição Federal que traz como competência privativa da União legislar sobre: direito comercial; agrário; aeronáutico; direito do trabalho; desapropriação; energia; informática; telecomunicações; política de crédito; política cambial; transferência de valores; comércio exterior e interestadual; política nacional de transportes; portos; navegações; jazidas e outros recursos minerais e metalurgia. Outro exemplo a ser comentado é o art. 24, no qual a Constituição trata da competência concorrente entre a União, os Estados-Membros, o Distrito federal e os Municípios para legislar sobre direito econômico. No mesmo sentido temos a ordenação dos transportes aéreos, marítimos e terrestres (art. 178, CF/88).

A fiscalização tem aqui um duplo viés: o de regulamentar, determinando o que se deve fazer e o de controlar o cumprimento das determinações, apurando responsabilidades e punindo o não cumprimento com aplicação da sanção cabível.



**2) Incentivador** - Como incentivador, cabe ao Estado a promoção da economia através do fomento, protegendo, estimulando, apoiando, favorecendo, auxiliando e educando. Cabe aqui salientar que o Estado não exerce, como incentivador, seu poder de império. A própria Constituição apoia o cooperativismo (art. 174, §§ 3º e 4º, CF/88) e favorecimento às microempresas (art. 179, CF/88).

**3) Planejador** - Planejamento econômico é um processo técnico, que faz uso de vários instrumentos, abarcando conhecimento de áreas como Administração, Economia, Estatística, etc., para atingir objetivos previamente estabelecidos. Por meio do planejamento econômico o Estado intervém para organizar as atividades econômicas estruturando a intervenção através da elaboração de planos, conforme disposto no art. 174, §1º da Constituição Federal.

Porém, esses planos só podem ser objeto de Lei, pois precisam de aprovação do Congresso Nacional e de sanção presidencial (art. 48, IV, CF/88) e devem estar em consonância com o Plano Plurianual (arts. 48, II, 165, § 4º, CF/88).

### **3. INTERVENCIONISMO NA PROPRIEDADE PRIVADA**

#### **3.1. A PROPRIEDADE PRIVADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A Constituição Federal assegura e reconhece a propriedade privada como um direito fundamental (art. 5º, *caput*, XXII, CF/88), além de elevá-la ao patamar de princípio da ordem econômica (art. 170, II, CF/88). Embora seja um direito individual, a propriedade não é mais apenas direito individual, sendo, pois, um direito público ou de natureza híbrida já que nossa Constituição traz em seu corpo diversos dispositivos que tratam dele conforme nos ensina José Afonso da Silva:

Esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como instituição do Direito Privado. [...] É verdade que o art. 170 inscreve a propriedade privada e a sua função social como princípio da ordem econômica (incs. II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Se é assim, então a propriedade privada, que ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio. É claro que, também, não é sem consequência o fato de estar inserida, no seu aspecto geral, entre as normas de previsão dos direitos individuais. É que, previsto como tal, fica assegurada a instituição, não mais, porém, na extensão que o

individualismo reconheceu. Com as novas disposições a Constituição dá ainda maior razão a Pontes de Miranda, quando escreve que às Leis é que compete regular o exercício e definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade, pois que, no art. 5º, XXII, só se garante a instituição de propriedade, sendo suscetíveis de mudança por Lei seu conteúdo e limites. (SILVA, 2012, p. 272, 273).

O Estado condiciona o exercício do direito de propriedade à satisfação de sua função social (art. 5º, XXIII, CF/88), impondo limites em seu uso e aproveitamento. Essa intervenção se dá através de atos normativos que buscam a satisfação do interesse coletivo com a distribuição de riquezas, porém respeitando as garantias individuais dispostas na Constituição. Em virtude dessa interferência, houve uma redução da autonomia privada, pois a função social surge como um balizador do exercício desse direito, transformando-o em direito-função, uma vez que o proprietário deve, no exercício do direito de propriedade, gerar o crescimento da riqueza social.

É através da função social que o Estado intervém na propriedade privada e através de seu regime ele denota a natureza do sistema econômico adotado, sendo o brasileiro fundado na iniciativa privada (art. 170, CF/88).

### **3.2. INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA**

Existem diversas formas de intervenção do Estado na propriedade privada, seja para transferência de domínio do bem privado ao próprio Estado (intervenção supressiva), justificado quando há necessidade pública, utilidade pública ou interesse social; ou para uso público do bem privado, ou como indutor ou limitador do uso do bem pelo próprio proprietário (intervenção restritiva), atingindo a sua esfera de ganho econômico com a propriedade. Veja-se:

#### **3.2.1. Intervenção supressiva: a desapropriação**

Desapropriação, como única forma de intervenção supressiva, é o ato unilateral pelo qual o Estado, em uma de suas funções, neste caso a administrativa, reorganiza a disposição da propriedade, retirando-a das mãos de seu dono originário, via de regra um particular, para dar a ela (propriedade) uma aplicação que atenda aos interesses sociais, seja por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

**a) Necessidade pública** - em casos de emergência o Estado toma para si o domínio da propriedade para a usar no atendimento da população;

**b) Utilidade pública** - trata-se de uma transferência da propriedade privada para o poder público por questão de conveniência. Não é imperativo que ocorra a transferência, porque apenas visa condições melhores e mais vantajosas ao atendimento do interesse público. Essa modalidade de desapropriação está regulada no Decreto-Lei n. 3.365/1941 e as hipóteses de utilidade pública estão consignadas em seu art. 5º;

**c) Interesse social** - é uma hipótese de transferência da propriedade para o melhoramento da vida em sociedade, pois visa reduzir as desigualdades pelo melhor aproveitamento da propriedade. A Lei 4.132 /62 define os casos de desapropriação em seu art. 2º.

A Constituição Federal define como requisito para a desapropriação, além da ocorrência de um dos motivos supracitados, indenização justa e prévia, que consiste no pagamento antecipado de valor equivalente ao bem desapropriado. Essa indenização serve para cobrir o valor do bem desapropriado e deve ser realizado em moeda corrente (art. 5º, XXIV, CF/88), salvo exceção prevista na Constituição, nas quais o pagamento poderá ser realizado em títulos da dívida pública (arts. 182, § 4º, III, 184, CF/88).

Passaremos aqui a abordar os tipos de desapropriação e seus efeitos conforme o ordenamento jurídico Constitucional.

**a) Desapropriação ordinária** - essa é a forma mais comum de desapropriação e encontra amparo na Constituição Federal, em seu art. 5º, XXIV.

Essa modalidade de desapropriação pode recair sobre qualquer bem, ressalvados os casos vedados pela própria Constituição e ser realizada por qualquer ente federado ou outros competentes reconhecidos em Lei.

**b) Desapropriação extraordinária** - ocorre em casos específicos determinados pela Constituição. No primeiro caso, temos a desapropriação para fins de urbanização ou reurbanização. Se o proprietário não cumpre a função social, atendendo às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, o Poder Público municipal realizará a intervenção para dar melhor aproveitamento ao solo urbano (art. 182, § 4º, III, CF/88). No segundo caso, temos a desapropriação para fins de reforma agrária. Aqui o Poder Público realizará a

intervenção para dar melhor aproveitamento ao solo rural, também em aplicação do princípio da função social (art. 184, CF/88). Nesse caso, o ente competente para a desapropriação é a União Federal que atua por meio de sua autarquia o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

**c) Desapropriação por zona** - Essa modalidade ocorre quando o Estado estende a desapropriação a zonas contíguas à área de real interesse para implantação do serviço público, porque, em razão das obras públicas, essas zonas se valorizarão extraordinariamente, permitindo que o Poder Público também se aproprie da "mais valia" de seu investimento pela (art. 4º, O Decreto-Lei nº 3.365/41).

Uma vez iniciado o processo de desapropriação, o particular não terá mais como reaver o bem desapropriado, salvo no caso de retrocessão, quando o Estado não deu ao bem o destino que motivou a desapropriação, permitindo àquele pedir de volta o seu bem, acrescido da reparação das perdas e danos sofridos. Esse pedido deve ser feito antes de o bem ser incorporados à Fazenda Pública, caso contrário, o processo de desapropriação não terá mais volta (art. 35, O Decreto Lei nº 3.365/41), salvo se houver desistência do ente público na desapropriação, o que independe da vontade do expropriado. O expropriado teria ainda o direito à reparação das perdas e danos, pelos atos de desapropriação que aconteceram, desde a imissão na posse do imóvel até a sua reintegração na posse do bem<sup>2</sup>. Ocorrendo a desistência da desapropriação, o expropriado devolverá a indenização recebida.

### **3.2.2. Formas de intervenção restritiva**

**a) Ocupação temporária ou provisória e requisição** - o Estado pode requisitar provisoriamente terrenos não edificadas, vizinhos a obras que esteja realizando (art. 36, Decreto-Lei nº 3.365/41). Esta ocupação é extensível a imóveis para pesquisa e lavra de substâncias minerais que contenham elementos nucleares (Decreto-Lei nº 1.865/81). Pode também requisitar o uso de propriedade privada em caso de iminente perigo público, sendo que, em qualquer hipótese, ele indenizará se houver dano ao particular (art. 5º, XXV, CF/88).

---

<sup>2</sup> (STF - RE: 99528 MG, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 29/11/1988, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 20-03-1992 PP-03324 EMENT VOL-01654-03 PP-00405 RTJ VOL00137-03 PP-01261).

**b) Servidão administrativa** - nesta modalidade, o Estado intervém na propriedade compartilhando alguns de seus atributos com a coletividade. Aqui apenas uma parcela do bem sofre limitações, o que constitui ônus real de uso.

**c) Tombamento** - ato de intervenção pelo qual o Poder Público declara que determinado bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial, tomado individualmente ou em conjunto, possui grande valor histórico, arquitetônico, paisagístico, turístico, cultural ou científico, e, por isso, devem ser preservados, de acordo com a inscrição em livro próprio. Além de possuir resguardo constitucional (art. 216, CF/88), está regulamentado no Decreto-Lei nº 25/37.

**d) Limitação administrativa** - é modalidade de intervenção na qual o Estado, no uso de seu poder de polícia intervém na propriedade e na atividade dos particulares buscando a satisfação do interesse público. Para o escopo do trabalho, essa modalidade será aprofundada a seguir, a partir da perspectiva do aproveitamento econômico da propriedade.

#### **4. INTERVENCIÓNISMO NO APROVEITAMENTO ECONÓMICO DA PROPRIEDADE PRIVADA E A LIVRE INICIATIVA**

##### **4.1. INTERVENCIÓNISMO, PROPRIEDADE PRIVADA E LIVRE INICIATIVA**

A Constituição Federal de 1988 declara o sistema capitalista como estruturador da ordem econômica do país, quando estabelece como principais bases a propriedade privada e a livre iniciativa (art.170, *caput*, II, CF/88).

A propriedade privada é, em verdade, definida como direito fundamental (art. 5º, XXII, CF/88), embora submetida ao princípio da função social (art. 5º, XXIII, CF/88), o que autoriza o Estado a intervir na propriedade, atingindo assim uma de suas dimensões elencadas no art. 1.231 do CC/2002:

Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.

Relativiza-se o caráter absoluto, exclusivo e perpétuo da propriedade por conta da função social. O proprietário deve exercer o direito de propriedade e colher os benefícios econômicos e sociais deste exercício. Entretanto, mesmo sendo a propriedade particular, ela é, indiretamente, de toda a coletividade, e por isso deverá atender aos ditames da função social para gerar crescimento e acúmulo de riquezas

para a coletividade. Portanto, cabe ao Estado intervir para que essa premissa seja alcançada, utilizando de todos os meios legais para tal, condicionando a propriedade privada e as atividades individuais ao bem-estar da comunidade.

Por outro lado, a livre iniciativa é princípio que fundamenta a ordem econômica e financeira estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 170, parágrafo único), e assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em Lei. A livre iniciativa pode ser vista de vários prismas, conforme salienta Eros Grau:

Inúmeros são os sentidos, de toda sorte, podem ser divisados no princípio, em sua dupla face, ou seja, enquanto liberdade de comércio e indústria e enquanto liberdade de concorrência. A este critério classificatório acoplando-se outro, que leva à distinção entre liberdade pública e liberdade privada, poderemos ter equacionado o seguinte quadro de exposição de tais sentidos:

a) liberdade de comércio e indústria (não ingerência do Estado no domínio econômico):

a.1) faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado - liberdade pública;

a.2) não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de Lei - liberdade pública;

b) liberdade de concorrência:

b.1) faculdade de conquistar a clientela, desde que não através de concorrência desleal - liberdade privada;

b.2) proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência - liberdade privada;

b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública. (GRAU, 2017, p. 199, 200).

Cabe salientar que, no exercício dessa liberdade, o particular encontra limitações impostas pelo Estado, que visa garantir o acesso ao mercado e proteger a livre concorrência, evitando os desvios que o sistema capitalista de produção pode produzir, como o abuso de poder econômico e a concentração empresarial (monopólio e oligopólio).

Nesse sentido são as palavras de José Afonso da Silva:

[...] a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo. É legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social. Será ilegítima quando exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário. Daí por que a iniciativa econômica pública, embora sujeita a outros tantos condicionamentos constitucionais, se torna legítima, por mais ampla que seja, quando

destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. (SILVA, 2012, p. 800).

O Estado, assim, impõe limites ao exercício econômico da propriedade privada, usando a limitação administrativa como elemento regulador com vistas a atingir o bem-estar coletivo, conforme estabelecido pelo Ordenamento Constitucional.

Aprofunde-se seu conceito:

A limitação administrativa é uma das formas pelas quais o Estado, no uso de sua Soberania interna, intervém na propriedade e nas atividades particulares. As limitações administrativas representam modalidades de expressão da supremacia geral que o Estado exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e das atividades individuais ao bem-estar da comunidade. [...] é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social. (MEIRELLES 2010, p. 663, 664 apud BARBOZA, 2018).

Diferente das demais espécies de intervenção, que decorrem de ato administrativo, a limitação administrativa surge apenas mediante ato legislativo, ou seja, decorre de uma Lei. Ela é uma das formas de manifestação do poder de polícia da Administração Pública e tem por característica restringir, condicionar interesses e liberdades dos particulares em benefício da coletividade

Por decorrer de ato legal, genérico e que incide sobre uma coletividade não identificada, atingindo os casos em que há subsunção a norma, a limitação administrativa se protraí no tempo e durará até que outra Lei a revogue. Salvo excepcionalidades, não ensejará indenização para o particular que teve seu direito de uso, gozo ou fruição atingidos, já que este permanece com o seu bem.

Em outras palavras, no que se refere ao exercício do aproveitamento econômico da propriedade ou de qualquer atividade econômica, o Estado pode se utilizar das limitações por ele impostas como condicionadoras e aferidoras da qualidade dos serviços prestados à coletividade. Mesmo que o particular tenha total liberdade para escolher sua profissão, o Estado deve estabelecer determinados requisitos de formação e qualificação técnica para o exercício de certas profissões como é o caso dos advogados, profissionais da área de saúde, engenheiros, arquitetos etc. Claro que não pode haver puro arbítrio estatal nessas condições, mas sim, uma busca da defesa do interesse social, já que existem atividades que não

carecem de qualificação técnica elevada ou seu exercício não acarretam prejuízos à terceiros, e este tem sido o entendimento do Pretório Excelso.<sup>3</sup>

#### **4.2. INTERVENÇÃO X LIVRE INICIATIVA: TÁXI X UBER**

A sociedade moderna passa por transformações que ocorrem numa velocidade sem precedentes. Como diz Zygmunt Bauman “vivemos num mundo líquido” no qual tudo é mutável, e essa fluidez nos permite modificar modelos sociais com apenas um toque de tela como é o caso do transporte privado de pessoas. Por isso é que a maior empresa de transporte de passageiros do mundo, a Uber, prestadora de serviços eletrônicos na área do transporte privado urbano, pode fornecer seus serviços sem ter nem ao menos um único automóvel.

A Uber surgiu como modalidade de transporte, com o escopo de agregar valor para seus passageiros, cansados dos maus serviços fornecidos pelas tradicionais empresas de táxis. Através de aplicativo para *smartphones*, a empresa demonstra em tempo real onde estão os possíveis carros que farão as viagens, qual sua distância e o tempo de deslocamento, além de calcular o valor da viagem e disponibilizá-lo antes mesmo de o serviço ser prestado, sem esquecer a possibilidade que os clientes têm de avaliar o serviço ao final da corrida.

Novas tecnologias sempre superam as antigas por serem mais eficientes e mais atrativas, por fornecerem mais benefícios aos seus destinatários, como é o caso da Uber. Do outro lado tem o serviço tradicional de táxi, arcaico, com a maioria da frota de carros sem condições adequadas de uso, motoristas quase sempre mau educados e que muitas vezes desviam o itinerário para cobrar mais pelas corridas, quando não rejeitam corridas “curtas”, o que é proibido por Lei (art. 3º, § 2º, do CDC) sob pena de incorrer, inclusive, em crime contra as relações de consumo (art. 7º, inciso VI, CDC). Sem falar que esse tipo de prática impacta de forma negativa no turismo e na imagem das nossas cidades. Por óbvio, deve se fazer justiça aos taxistas que prestam um serviço de ótima qualidade, mas que, infelizmente, são minoria.

O interessante é que o mercado faz o próprio controle dos preços e da qualidade, no caso da Uber. Em contrapartida, quem faz o controle do serviço de táxi

---

<sup>3</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 414.426. Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 1º.8.2011, Plenário, DJE de 10.10.2011.



é o Poder Público, definindo preços e requisitos para que o particular tenha direito ao alvará de funcionamento. No caso da Uber, um motorista que tem menos de 4 estrelas de média de classificação entra em período de prova, e se ele não conseguir melhorar será “demitido”. No caso dos taxistas, se prestarem maus serviços, nada acontece. Ou seja, neste caso, ao intervir, o Estado cria anomalias como preço tabelado para os taxistas e uma alta burocracia para os que querem prestar este tipo de serviço, colocando o táxi numa condição ainda maior de desvantagem em relação ao seu concorrente Uber. Por isso, é melhor para a população que o mercado seja quem determine as regras e preços e que o Estado deixe de intervir ou intervenha minimamente nessa modalidade de transporte, já que ele não consegue acompanhar a iniciativa privada em questões de eficiência

Numa economia dinâmica, ocorre a substituição de formas ineficientes de prestação de serviços por formas mais eficientes e adequadas às novas demandas sociais. É o que o economista Joseph Schumpeter chama de “destruição criativa”. Por conta disso, a Uber está ganhando mercado ao oferecer um serviço mais adequado as necessidades modernas de deslocamento. Em contrapartida, o táxi, nos moldes atuais, está com seus dias contados.

Se o mercado de transportes fosse livre, ou de intervencionismo mínimo por parte do Estado (fiscalização), somente os serviços de qualidade iriam prosperar. Com tempo, as empresas de táxi arcaicas e os motoristas despreparados desapareceriam gradualmente, o que daria lugar ao surgimento de novas formas de serviços, aumento de concorrência e diminuindo os preços, ou seja, a população sairia ganhando.

O mercado de transporte privado deve ser livre da ingerência estatal, devendo o Estado ditar regras de caráter geral e fiscalizar a prestação dos serviços. O que se defende aqui não é o fim da fonte de renda de milhares de trabalhadores taxistas, com o fim do táxi como modalidade de transporte, mas o fim de um modelo arcaico. Assim como o motorista que querem dirigir para a Uber pode se inscrever em seu site, fechar contrato e começar a prestar serviços à população, deveriam também os taxistas poderem se associar ao serviço livremente, de forma que qualquer que atendesse aos requisitos postos (seguindo o modelo Uber) pudesse se tornar taxista, sem precisar passar por todo o processo burocrático que ocorre hoje, desta forma

teríamos também serviços de táxi de qualidade, ficando a escolha a critério dos valores cobrados, já que assim se nivelaria a prestação de serviços “por cima”.

### **4.3. INTERVENCIONISMO NA PRÁTICA: REGULAMENTAÇÃO DO UBER**

No dia 26 de março de 2018 foi publicada a Lei nº 13.640 que altera a Lei nº 12.587/12, passando a regulamentar o transporte privado de passageiros, e foi batizada com a “Lei do Uber”.

A Lei nº 12.587/12 foi responsável por instituir as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e tem por objetivo a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município, versando tanto sobre transportes públicos quanto privados.

Com a chegada do Uber no Brasil em 2014, posteriormente seus similares, houve uma série de questionamentos por parte dos taxistas, já que a Lei 12.587/12 não tratava dessa nova modalidade, pois era posterior a Lei, o que colocavam os taxistas em situação de desvantagem competitiva, já que estes deveriam obedecer a uma série de exigências, o que não acontecia aos motoristas da Uber.

Por conta dessas pressões, os Municípios começaram a editar Leis que proibiam a prestação de serviços de transporte mediante ao uso de aplicativos. Essas Leis foram alvo de diversos questionamentos quanto a sua constitucionalidade nos Tribunais de Justiça, sob o argumento de que elas feriam a livre iniciativa (art. 1º, IV, CF/88), a liberdade de exercício de trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII, CF/88), e a livre concorrência (art. 170, IV, da CF/88). Um dos primeiros tribunais a se manifestar sobre o tema foi o Tribunal de Justiça do estado de São Paulo - TJSP<sup>4</sup>, entendendo pela inconstitucionalidade material nos artigos 17, § 2º, inciso V, e 22, "caput", § 1º e § 2º, incisos I e II, ambos da Lei nº 13.775, de 12 de janeiro de 2010, do Município de Campinas, que "dispõe sobre as normas para execução dos serviços de transporte individual de passageiros em veículos automotores de aluguel – táxi e dá outras providências".

Além disso, em parecer exarado para o processo de ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 449/DF, Raquel Dodge,

---

<sup>4</sup> TJ-SP 22132892620168260000 SP 2213289-26.2016.8.26.0000, Relator: Tristão Ribeiro, Data de Julgamento: 13/09/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/09/2017.

Procuradora Geral da República, defendeu que os Municípios não possuem competência para legislar sobre transporte individual de passageiros:

Apenas lei federal pode interferir sobre o transporte privado individual de passageiros organizado por aplicativos online como atividade de interesse público. Princípio da livre iniciativa, concorrência e defesa do consumidor.

[...]

A Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/2012) restringe a atuação municipal à regulação do transporte coletivo urbano, o que não inclui táxis nem os transportes por aplicativo. Embora comumente entendido como serviço público, o transporte individual de passageiros prestado por táxis ou aplicativos não é devido ou prestado pelo Estado, tendo natureza jurídica privada.

Por conta desses acontecimentos, os taxistas começaram a exigir do Congresso Nacional que o tema fosse regulamentado, desejando que o Estado intervisse fortemente, por meio de legislação Federal, para que os motoristas de aplicativos passassem a ter de cumprir as mesmas exigências que eles tinham, inclusive que rodassem com placas vermelhas (distintivo de carro de transporte de passageiros).

Em contrapartida as empresas de aplicativos se colocaram totalmente contra os desejos dos taxistas, exigindo intervenção mínima por parte do Estado na ceara do transporte privado de passageiros.

Diante das pressões de ambos os lados, o Congresso Nacional editou a Lei nº 13.640/18 (Lei do Uber), que introduziu as mudanças na Lei nº 12.587/12 citadas abaixo, passando assim a regulamentar, de forma geral, o transporte privado de passageiros:

**a)** Passou a definir o que é transporte remunerado privado individual de passageiros (art. 4º, X);

**b)** Conferiu competência exclusiva aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros (art. 11-A);

**c)** Definiu as condições para que os motoristas possam prestar os serviços (art. 11-B);

**d)** Permitiu que cada Município e Distrito Federal adequem os serviços a sua realidade;

**e)** Permitiu que cada Município e Distrito Federal arrecadem Imposto Sobre Serviços - ISS;

f) Exige que o motorista seja inscrito como contribuinte individual do INSS (art. 11, V, h, da Lei nº 8.213/91).

Porém, há quem diga que será um grande desafio para as prefeituras e Distrito Federal regulamentar e fiscaliza o transporte privado de passageiros sem misturar interesses públicos e privados, além de enfrentar as pressões que surgirão das novas categorias de profissionais.

## **CONCLUSÃO**

O Estado intervém na propriedade para garantir sua socialização. Ao mesmo tempo que ele garante o direito de propriedade, condiciona seu uso e aproveitamento ao cumprimento de sua função social e nesse sentido, o Estado coloca o proprietário numa posição de destaque, sendo este o responsável por alavancar o aumento da riqueza geral.

A propriedade deixou de ser direito subjetivo individual, passado à condição de direito-função, pois não é mais intangível, tendo diversos limites no seu exercício (poderes e faculdades). Se houver desrespeito a esses limites ela será retirada daquele que não cumpre com sua função para ter melhor aproveitamento nas mãos do poder público. Entretanto, pela soberania do interesse público, se houver alguma necessidade que justifique, o Poder Público estabelecerá limites no seu uso em favor de terceiros ou dele próprio, usando de diversos mecanismos para tal, como por exemplo a limitação administrativa.

Porém, o Estado deve buscar sempre a realização do bem comum, mesmo que isso signifique abster-se de intervir ou intervir de forma branda, apenas definindo normas gerais e necessárias ao convívio em sociedade e realizando a fiscalização do seu cumprimento.

Por vezes a iniciativa privada é mais eficiente em realizar o bem comum, devendo ela ficar com esse encargo e seus benefícios, devendo o Estado atuar somente quando for necessário.

## **REFERÊNCIAS**

AMARAL, Francisco. **Direito Civil: introdução**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARBOZA, Roberto Henrique Calú Ataíde. **O conteúdo econômico da limitação administrativa como atividade normativa e regulatória da ordem constitucional econômica: superação da distinção entre intervenção dinâmica e intervenção estática.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.590271&seo=1>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Institui o código de defesa do consumidor. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8078.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o código civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL, Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em 21 de jun. 2018.

BRASIL, Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2018/lei/L13640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/lei/L13640.htm)>. Acesso em 21 de jun. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 414.426. Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 1º.8.2011, Plenário, DJE de 10.10.2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 99528. Relator Ministro. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 29/11/1988, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 20.03.1992.

FAVARELLI RAMOS, Gabriel. **Formas de Intervenção do Estado na Economia.** Jusbrasil. 2016. Disponível em: <<https://gabrielfavarelli07.jusbrasil.com.br/artigos/408516759/formas-de-intervencao-do-estado-na-economia>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** (interpretação e crítica). 18ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. **A intervenção do Estado na ordem econômica e a Constituição de 1988.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 29 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.33127&seo=1>>. Acesso em: 08 de maio 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.