

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROF. JACY DE ASSIS

PEDRO LUÍS RAPOUSO DO COUTO

**DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO E A PROTEÇÃO DO TERCEIRO DE BOA-FÉ À
LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TEMA 399 DA REPERCUSSÃO GERAL DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

UBERLÂNDIA

2026

PEDRO LUÍS RAPOUSO DO COUTO

**DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO E A PROTEÇÃO DO TERCEIRO DE BOA-FÉ À
LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TEMA 399 DA REPERCUSSÃO GERAL DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis da
Universidade Federal de Uberlândia como
requisito parcial para a obtenção do título de
bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

UBERLÂNDIA

2026

PEDRO LUÍS RAPOUSO DO COUTO

**DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO E A PROTEÇÃO DO TERCEIRO DE BOA-FÉ À
LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TEMA 399 DA REPERCUSSÃO GERAL DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito Prof. Jacu de Assis da
Universidade Federal de Uberlândia como
requisito parcial para a obtenção do título de
bacharel em Direito.

Uberlândia, 24 de julho de 2026

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

Prof. Dr. Karlos Alves Barbosa

Mestrando Raul Vitor Gabriel Lopes

*Aos meus pais, Cesar e Valquíria, por terem me ensinado, pelo exemplo, a maior das
virtudes: a humanidade.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa muito mais do que o simples fechamento da minha trajetória acadêmica no curso de Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Ele representa a materialização de um sonho sonhado, muito antes de mim, por diversas pessoas que acreditaram que eu poderia chegar até aqui.

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me guiado com Sua infinita sabedoria, por ter iluminado os caminhos pelos quais eu deveria seguir e por ter colocado, desde o meu nascimento, pessoas espetaculares ao meu redor.

À minha mãe, Valquíria, pilar fundamental para que este sonho se tornasse realidade: não existem palavras suficientes em nenhum dicionário do mundo capazes de traduzir o amor que sinto e sempre sentirei pela senhora. Obrigado por ter doado sua vida à minha criação e à da minha irmã, sem esse sacrifício, eu jamais teria chegado a lugar algum. Gosto de dizer que atrás de toda grande pessoa existe outra grande pessoa que a sustenta, e eu não poderia ter suporte melhor nesta vida do que o seu. Se hoje me orgulho da trajetória que trago, é graças à senhora, minha querida mãe.

Ao meu pai, Cesar, meu maior exemplo de humanidade e disciplina, o homem que me ensinou a ser quem eu sou: jamais conseguirei expressar por completo o imenso amor que sinto pelo senhor. Seu apoio e seu incentivo foram essenciais em todos os momentos da minha vida e da minha carreira. Sempre acreditei que, para alcançarmos grandes sonhos, precisamos de pessoas que caminhem ao nosso lado e o senhor é, e sempre será, essa pessoa em minha vida. Sei que, sempre que eu precisar, terei o senhor ao meu lado: meu pai, meu maior exemplo de vida.

Às minhas avós, Maria e Cidinha, que desde sempre foram meu poço de amor e carinho, que choraram cada uma das minhas conquistas como se fossem suas, porque, na verdade, são. São mulheres fortes, que guiaram nossa família sempre na melhor direção possível. Não consigo imaginar o que seria de Pedro sem minhas avós, pois as senhoras são partes fundamentais da minha vida. O amor de vocês é uma chama que arde dentro do meu coração e que jamais se apagará.

Ao meu avô Antônio, que, mesmo sem ter tido a oportunidade de estudar, foi quem me apresentou o valor do ensino, sempre me apoiando e me incentivando a seguir os meus sonhos. Se hoje me orgulho de me formar em uma universidade pública, é graças ao seu trabalho e ao seu esforço, o senhor, mesmo sem as mesmas oportunidades que me foram dadas, sempre soube que a educação é o alicerce da nossa vida. Meu avô, eu o amo profundamente, e não existem palavras que descrevam o quanto o senhor é fundamental para mim.

Ao meu avô José, que infelizmente não tive o prazer de conhecer, dedico o amor mais puro que existe em mim. Sempre me surpreendo com o quanto eu o amo, mesmo sem jamais tê-lo visto pessoalmente. Mas sinto, meu avô, que em todos os momentos da minha vida o senhor esteve ao meu lado, me protegendo e me guiando, e que sempre me amou mesmo sem me conhecer fisicamente. Dedico este trabalho e esta conquista ao senhor, pois o vestibular em que fui aprovado foi realizado exatamente na data do seu aniversário e eu sei que não existem coincidências neste mundo. Sei que, naquele dia tão especial, o senhor estava comigo naquela sala, e foi ali que senti que tudo daria certo. Então, meu avô, saiba que, de onde o senhor estiver, o meu amor por si é infinito, e que um dia nossas almas finalmente hão de se encontrar e dar o abraço que ambos tanto esperamos.

À minha irmã, Nathalia, que me ensinou o que é o amor de uma irmã, o amor mais honesto que existe. Sei que às vezes discutimos, mas sei também que o nosso amor jamais poderá ser afastado por ninguém. Minha irmã, talvez você nem imagine o quanto é fundamental em minha vida: você é meu apoio, meu exemplo, a pedra que sustenta o meu caminho. Em todas as vezes em que pensei em desistir, pensei em você, e enquanto isso a desapontaria, tudo o que faço, sempre fiz pensando em você, minha querida irmã. Te amo para sempre.

Aos meus amigos, Luiz Gustavo, Luan Renato, Gabriela Reinberger, Laís Cordeiro e Letícia Isaac, muito obrigado por estarem comigo nesta longa caminhada. Como diz o provérbio africano: "se quiser ir rápido, vá sozinho; se quiser ir longe, vá acompanhado." A amizade de vocês me levou a caminhos que eu jamais imaginei serem possíveis. Sou eternamente grato por nossa amizade, e que ela continue sendo, como sempre foi, honesta e duradoura.

À Lara Teixeira de Souza, que é muito mais do que uma amiga: é o amor da minha vida. Você esteve ao meu lado desde o primeiro dia de aula e me mostrou o amor em sua forma mais pura. Meu amor, sou o homem mais sortudo deste mundo por ter você ao meu

lado. Saiba que estarei sempre aqui, com você, e que sempre irei te amar.

Ao Professor Luiz Carlos Figueira de Melo, meu orientador, meus mais sinceros agradecimentos por ter me guiado ao longo desta longa trajetória, sempre me incentivando e acreditando na minha capacidade. Jamais esquecerei o que o senhor me disse em nosso primeiro encontro: "o homem é medido pelo tamanho dos seus sonhos." Essa frase ficou marcada em mim para sempre, pois foi ali que percebi que era capaz de realizar tudo aquilo a que me propusesse.

Por fim, agradeço à Universidade Federal de Uberlândia pelos anos incríveis e pelas pessoas fantásticas que colocou em meu caminho. Agradeço também a todas as pessoas que defendem as universidades públicas, gratuitas e de qualidade, que sabem que a verdadeira transformação deste país nasce nas salas de aula, na produção de ciência séria e comprometida com a verdade. Que essa luta jamais perca sua força, pois é dela que há de nascer um mundo melhor.

“Todo homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. A isso ninguém tem direito, exceto ele mesmo.”

John Locke

RESUMO

O presente trabalho analisa a proteção do terceiro de boa-fé na desapropriação-confisco, prevista no artigo 243 da Constituição Federal de 1988, à luz da evolução histórica do direito de propriedade e da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 399 da Repercussão Geral. Historicamente, o direito à propriedade transitou de uma concepção liberal, absoluta e inviolável para um modelo condicionado pelo princípio da função social, o qual legitima as intervenções estatais sobre o patrimônio privado no Estado Democrático de Direito. No ordenamento jurídico brasileiro, a desapropriação-confisco representa a modalidade mais gravosa de intervenção sancionatória, autorizando a expropriação de propriedades urbanas ou rurais utilizadas para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou para a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, sem que caiba ao proprietário qualquer forma de indenização. Todavia, verifica-se que tanto o texto do artigo 243 da Carta Magna quanto a Lei nº 8.257/1991, que regulamenta o procedimento, permanecem silentes no que tange à situação jurídica do proprietário que não participou da atividade ilícita, dela não obteve proveito e sequer detinha conhecimento de sua ocorrência no imóvel. Diante dessa lacuna legislativa e da necessidade de compatibilizar a finalidade repressiva do instituto com garantias fundamentais, tais como o devido processo legal, a intranscendência da pena, a proporcionalidade e a tutela da propriedade de boa-fé, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 635.336/PE (Tema 399), estabeleceu parâmetros hermenêuticos centrais para a aplicação da medida. Metodologicamente, a pesquisa desenvolveu-se por meio do método dedutivo, amparada por uma abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva, utilizando-se de revisão bibliográfica e documental da Constituição da República de 1988, da legislação infraconstitucional aplicável, da doutrina especializada em Direito Constitucional e Administrativo, bem como de precedentes jurisprudenciais judiciais relevantes.

Palavras-chave: Direito Fundamental à Propriedade; Função Social; Desapropriação-Confisco; Terceiro de Boa-Fé; Tema 399 da Repercussão Geral; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This study analyzes the protection of third parties in good faith within the scope of confiscatory expropriation, as provided for in Article 243 of the Brazilian Federal Constitution of 1988, in light of the historical evolution of property rights and the jurisprudence established by the Supreme Federal Court in General Repercussion Theme 399. Historically, the right to property shifted from a liberal, absolute, and inviolable conception to a model conditioned by the principle of its social function, which legitimizes state interventions over private patrimony within the Democratic State of Law. In the Brazilian legal system, confiscatory expropriation represents the most severe modality of sanctioning intervention, authorizing the expropriation of urban or rural properties used for the illegal cultivation of psychotropic plants or for the exploitation of labor under conditions analogous to slavery, without any form of compensation to the owner. However, it is observed that both the text of Article 243 of the Magna Carta and Law No. 8,257/1991, which regulates the procedure, remain silent regarding the legal standing of a property owner who did not participate in the illicit activity, derived no benefit from it, and lacked any knowledge of its occurrence on the premises. Given this legislative gap and the necessity to reconcile the punitive purpose of the institute with fundamental guarantees — such as due process of law, the non-transcendence of punishment, proportionality, and the protection of good-faith property —, the Supreme Federal Court, upon adjudicating Extraordinary Appeal No. 635,336/PE (Theme 399), established central hermeneutic parameters for the application of the measure. Methodologically, the research was conducted using the deductive method, supported by a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature, utilizing a bibliographical and documentary review of the 1988 Constitution of the Republic, applicable infraconstitutional legislation, specialized doctrine in Constitutional and Administrative Law, as well as relevant judicial precedents.

Keywords: Fundamental Right to Property; Social Function; Confiscatory Expropriation; Third Party in Good Faith; General Repercussion Theme 399; Supreme Federal Court.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. O DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE.....	15
2.1 O DIREITO À PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	18
2.2 O DIREITO DE PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	27
2.3 A RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	30
3. A DESAPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	36
3.1 O REGIME JURÍDICO DA DESAPROPRIAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	37
3.2 A NECESSIDADE PÚBLICA, UTILIDADE PÚBLICA E O INTERESSE SOCIAL COMO FUNDAMENTOS DA DESAPROPRIAÇÃO.....	40
3.3 MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	43
3.3.1 A DESAPROPRIAÇÃO ORDINÁRIA.....	44
3.3.2 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.....	45
3.3.3 DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA.....	47
3.3.4 DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO.....	49
4. A PROTEÇÃO DO TERCEIRO DE BOA-FÉ NA DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO 	52
4.1 O SILÊNCIO CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVO ACERCA DO TERCEIRO DE BOA-FÉ.....	52
4.2 OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO.....	54
4.3 A PROTEÇÃO DO TERCEIRO DE BOA-FÉ NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ANÁLISE DO TEMA 399 DA REPERCUSÃO GERAL.....	58
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77

1. INTRODUÇÃO

O direito de propriedade constitui um dos mais tradicionais direitos fundamentais reconhecidos pelo constitucionalismo moderno. Ao longo da evolução histórica, entretanto, sua concepção deixou de ser marcada pelo caráter absoluto e inviolável característico do Estado Liberal para submeter-se, progressivamente, às limitações impostas pelos interesses sociais e pelos valores consagrados pelo Estado Democrático de Direito. No ordenamento jurídico brasileiro, esse processo atingiu maior desenvolvimento com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que preservou a propriedade como direito fundamental, ao mesmo tempo em que condicionou seu exercício ao cumprimento da função social e ampliou as hipóteses de intervenção estatal sobre o patrimônio privado.

Entre essas formas de intervenção, destaca-se a desapropriação-confisco, prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Diferentemente das modalidades ordinárias de desapropriação, essa espécie possui natureza eminentemente sancionatória, autorizando a perda da propriedade sem qualquer indenização quando constatada sua utilização para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou para a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão. Trata-se de mecanismo constitucional destinado à repressão de práticas ilícitas de elevada gravidade e à proteção de relevantes interesses públicos, evidenciando que o direito de propriedade não pode servir de amparo para atividades incompatíveis com a ordem constitucional.

Todavia, embora a Constituição tenha previsto a desapropriação-confisco como instrumento de enfrentamento dessas práticas ilícitas, o texto constitucional não disciplinou expressamente a situação do proprietário que não participou da atividade ilícita, dela não obteve qualquer proveito e sequer possuía conhecimento de sua ocorrência. Essa omissão normativa revela importante problema jurídico, especialmente diante da necessidade de compatibilizar a finalidade sancionatória do artigo 243 da Constituição Federal com a proteção conferida ao direito fundamental de propriedade e com as demais garantias constitucionais asseguradas ao terceiro de boa-fé.

Foi justamente diante dessa problemática que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 635.336/PE, submetido ao Tema 399 da Repercussão Geral, estabeleceu parâmetros para a aplicação da desapropriação-confisco quando existente proprietário que não concorreu para a prática ilícita. O precedente passou a desempenhar papel

central na interpretação do artigo 243 da Constituição, buscando harmonizar a efetividade da sanção constitucional com princípios igualmente protegidos pelo Estado Democrático de Direito, como o devido processo legal, a intranscendência da pena, a proporcionalidade e a tutela do direito fundamental à propriedade.

A relevância da presente pesquisa decorre justamente da necessidade de compreender como o ordenamento jurídico brasileiro protege o terceiro de boa-fé diante da aplicação da desapropriação-confisco. Embora a finalidade repressiva do artigo 243 da Constituição Federal seja indispensável ao combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e ao trabalho escravo, sua incidência não pode conduzir à restrição de direitos fundamentais de indivíduos que não participaram da prática ilícita nem contribuíram para sua ocorrência. Assim, a análise do tratamento conferido ao terceiro de boa-fé revela-se essencial para verificar se a aplicação da desapropriação-confisco permanece compatível com os princípios estruturantes da Constituição da República de 1988.

Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar a proteção do terceiro de boa-fé na desapropriação-confisco à luz da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 399 da Repercussão Geral. Para alcançar esse propósito, o trabalho possui como objetivos específicos: analisar a evolução histórica e constitucional do direito fundamental à propriedade; examinar o regime jurídico da desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro e seus fundamentos constitucionais; estudar a desapropriação-confisco prevista no artigo 243 da Constituição Federal, sua natureza jurídica e seus pressupostos de aplicação; e, por fim, analisar a construção jurisprudencial desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal acerca da proteção do terceiro de boa-fé, especialmente a partir da tese fixada no Tema 399 da Repercussão Geral.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adotou-se o método dedutivo, mediante abordagem qualitativa e natureza exploratória e descritiva, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental. O estudo fundamenta-se na análise da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da legislação infraconstitucional aplicável ao instituto da desapropriação, da doutrina especializada em Direito Constitucional e Direito Administrativo, bem como dos precedentes judiciais pertinentes, com especial destaque para o julgamento do Tema 399 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à estrutura, o trabalho encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro examina a evolução histórica do direito fundamental à propriedade, sua disciplina nas

Constituições brasileiras e o processo de relativização desse direito na Constituição de 1988, destacando a função social da propriedade como fundamento legitimador das intervenções estatais. O segundo capítulo analisa o regime jurídico da desapropriação no ordenamento brasileiro, seus fundamentos constitucionais e legais, as modalidades previstas na legislação e a disciplina específica da desapropriação-confisco. Por fim, o terceiro capítulo dedica-se ao exame da proteção do terceiro de boa-fé diante da desapropriação-confisco, abordando os limites constitucionais da medida, a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 399 da Repercussão Geral e seus reflexos para a tutela do direito fundamental à propriedade.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE

A ideia de propriedade remonta às primeiras civilizações humanas, estando presente, ainda que sob concepções distintas daquelas atualmente conhecidas, desde as sociedades mais primitivas. Para os povos tártaros, germânicos e eslavos, o conceito de propriedade não estava diretamente ligado ao solo em si, mas sim ao produto do trabalho produzido nele, como a agricultura e a pecuária (Coulanges, 2006)

Vale ressaltar que, para essas civilizações, o conceito de propriedade não estava ligado diretamente ao conceito de propriedade privada, tanto que era comum a prática da troca anual do lote, o qual era redistribuído para que outro membro da sociedade pudesse exercer sua exploração. Portanto, verifica-se que, na antiguidade, o solo em si não possuía um proprietário, mas sim a toda a comunidade era coproprietária da mesma porção de terra. Tal concepção remonta às origens do próprio conceito de propriedade, cujas bases teóricas encontram fundamento no pensamento jusnaturalista, especialmente nas formulações de John Locke (1994, p.101) em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo*, na qual o autor sustenta que o direito de propriedade decorre naturalmente do trabalho humano e antecede a própria organização estatal:

Quando Deus deu o mundo em comum a toda humanidade, também ordenou que o homem trabalhasse, e a penúria de sua condição exigia isso dele. Deus e sua razão ordenaram-lhe que submetesse a terra, isto é, que a melhorasse para beneficiar sua vida, e, assim fazendo, ele estava investindo uma coisa que lhe pertencia: seu trabalho. Aquele que, em obediência a este comando divino, se tornava senhor de uma parcela de terra, a cultivava e a semeava, acrescentava-lhe algo que era sua propriedade, que ninguém podia reivindicar nem tomar dele sem injustiça.

Portanto, verifica-se que, nas primeiras civilizações, o conceito de propriedade encontrava-se diretamente relacionado ao trabalho e à produção desenvolvida sobre a terra, e não propriamente ao direito de propriedade privada nos moldes modernos. Tal compreensão reforçava a ideia de que o direito sobre os bens decorria da atividade humana exercida sobre a natureza, fundamento frequentemente associado à concepção de ordem divina da propriedade.

Contudo, conforme sustenta o historiador Numa Denis Fustel de Coulanges (2006), entre as primeiras populações da Grécia e da Itália antigas, desenvolveu-se concepção diversa, na qual a propriedade do solo assumia maior relevância do que os frutos nele produzidos. Nessas sociedades, o indivíduo poderia ser reconhecido como proprietário da

terra sem, contudo, deter domínio absoluto sobre aquilo que dela era extraído, sendo comum a repartição da produção com os demais membros da coletividade, estabelecendo-se, assim, lógica inversa àquela observada nas civilizações anteriormente mencionadas:

Em algumas cidades os cidadãos eram obrigados a reunir em comum as colheitas, ou, pelo menos, a maior parte delas, e deviam consumi-las em comum; o indivíduo, portanto, não era absoluto senhor do trigo que havia colhido; mas ao mesmo tempo, por notável contradição, tinha absolutos direitos de propriedade sobre o solo. A terra para ele valia mais que a colheita. Parece que entre os gregos a concepção do direito de propriedade tenha seguido caminho absolutamente oposto ao que parece natural. Não se aplicou primeiro à colheita e depois ao solo. Seguiu-se a ordem inversa. (Coulages, 2006, p. 45)

Portanto, verifica-se que o conceito de propriedade possui raízes conjuntas com o início da sociedade. Obviamente esse conceito, ao longo dos séculos e das evoluções sociais, foi se transformando até chegar ao conceito de propriedade privada conhecida nas sociedades liberais modernas.

Com o avanço do conceito do direito à propriedade, a humanidade também se encaminhou na busca da sua proteção contra a arbitrariedade do governante. Nesse contexto, a Magna Carta (1215) representou importante marco histórico para a consolidação da proteção patrimonial frente aos excessos do poder soberano. Embora ainda inserida em uma lógica feudal e distante da concepção liberal moderna de propriedade privada, a Magna Carta (1215) estabeleceu limitações ao poder absoluto do monarca inglês, especialmente no que se refere à tributação excessiva, ao confisco arbitrário de bens e à proteção das terras pertencentes à nobreza. O documento, imposto ao rei João Sem-Terra pelos barões ingleses, contribuiu para o desenvolvimento da ideia de segurança jurídica patrimonial e da necessidade de submissão do poder estatal à lei, elementos que posteriormente influenciariam a formação do constitucionalismo moderno e a consagração da propriedade privada como direito fundamental nos Estados liberais.

A Constituição dos Estados Unidos, promulgada em 17 de setembro de 1787, representou importante marco histórico na consolidação constitucional do direito de propriedade como garantia fundamental no contexto do constitucionalismo liberal moderno, estabelecendo mecanismos de proteção às liberdades individuais e de limitação da atuação estatal sobre os bens e direitos dos cidadãos.

Presente na Quinta Emenda de seu texto constitucional, a Constituição dos Estados Unidos estabeleceu importante marco na positivação do direito à propriedade privada como garantia fundamental, assegurando sua proteção contra intervenções arbitrárias do Estado,

especialmente ao prever que ninguém poderá ser privado de seus bens sem o devido processo legal, tampouco ter sua propriedade expropriada para uso público sem justa indenização. Dessa forma, embora o conceito de propriedade como direito fundamental já encontrasse fundamentos anteriores no pensamento jusnaturalista, especialmente nas formulações liberais dos séculos XVII e XVIII, a Constituição Americana consolidou-se como referência histórica para a incorporação da proteção constitucional da propriedade privada nos textos constitucionais modernos e na formação do Estado liberal.

Contudo, foi no contexto da Revolução Francesa que o direito à propriedade se consolidou de maneira definitiva como direito fundamental no constitucionalismo moderno. Fortemente influenciada pelos ideais liberais e pelos acontecimentos da Revolução Americana, buscava romper com as estruturas do antigo regime e com os privilégios feudais que limitavam a ascensão política e econômica da burguesia, tendo como fundamentos os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

Nesse contexto, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão consagrou expressamente o direito de propriedade ao estabelecer, em seu artigo 17, que “a propriedade é um direito inviolável e sagrado” (França, 1789, p. 2). Dessa forma, a declaração francesa representou importante marco histórico na positivação da propriedade privada como direito fundamental, conferindo-lhe proteção jurídica no âmbito dos textos constitucionais modernos e consolidando sua centralidade na formação do Estado liberal.

A consolidação da propriedade privada como direito fundamental no constitucionalismo liberal exerceu profunda influência sobre os ordenamentos jurídicos ocidentais, repercutindo diretamente na formação constitucional brasileira. Desde a Constituição Imperial de 1824, o direito de propriedade passou a figurar entre as garantias juridicamente protegidas pelo Estado brasileiro, inicialmente marcado por forte influência liberal e pela concepção individualista da propriedade. Entretanto, a evolução constitucional e as transformações sociais ocorridas ao longo dos séculos XIX e XX promoveram significativa alteração na forma de compreensão desse direito, que gradualmente deixou de possuir caráter estritamente absoluto para submeter-se a limitações decorrentes do interesse público e do cumprimento de sua função social, especialmente a partir da constitucionalização dos direitos sociais no século XX.

2.1 O DIREITO À PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.

O direito à propriedade encontra-se presente no constitucionalismo brasileiro desde a Constituição outorgada em 1824 por Dom Pedro I. Muito influenciada pelos ideais liberais (Bonavides, 1991), a primeira Constituição brasileira incorporou concepções consagradas pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, especialmente no que se refere à proteção das liberdades individuais e à limitação das intervenções estatais sobre os direitos do cidadão. Nesse contexto, a propriedade era concebida sob a ótica liberal clássica, sendo considerada um direito natural, individual e inviolável, indispensável à garantia da liberdade e da autonomia patrimonial do indivíduo.

A primeira previsão constitucional expressa acerca do direito à propriedade no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se no artigo 179, inciso XXII, da Constituição de 1824, dispositivo que assegurava a plenitude do direito de propriedade e estabelecia que o Estado somente poderia utilizar-se da propriedade particular mediante prévia indenização ao cidadão (Brasil, 1824). Observa-se, portanto, forte influência das concepções liberais presentes tanto na Constituição dos Estados Unidos quanto na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, diplomas que concebiam a propriedade como direito fundamental diretamente relacionado à proteção da liberdade individual frente ao poder estatal.

Essa semelhança decorre da influência exercida pelo pensamento iluminista na formação das bases políticas e jurídicas do Primeiro Império Brasileiro, ainda que tal influência tenha ocorrido de maneira limitada e adaptada aos interesses das elites econômicas e agrárias da época. Assim, a Constituição de 1824 adotou uma concepção liberal da propriedade, compreendendo-a como um direito absoluto e inviolável, cuja principal finalidade era resguardar o patrimônio privado contra intervenções arbitrárias do Estado.

Nesse cenário, o texto constitucional não demonstrava preocupação com a função social da propriedade nem com a possibilidade de restrições fundamentadas no interesse coletivo. A desapropriação, quando admitida, possuía caráter excepcional e dependia de prévia indenização, inexistindo mecanismos constitucionais que autorizassem o Estado a regular o uso da propriedade em benefício da coletividade. Dessa forma, a propriedade era compreendida muito mais como expressão da liberdade individual e da autonomia patrimonial do que como instituto jurídico sujeito ao cumprimento de deveres sociais.

Além disso, a Constituição de 1824 possuía como característica marcante sua simplicidade estrutural, concentrando-se principalmente na organização do Estado, na definição das atribuições dos poderes políticos e na previsão dos direitos individuais do cidadão (Aguiar, 2024). Em razão dessa estrutura, o texto constitucional não apresentou avanços relacionados às questões sociais, especialmente no que diz respeito à função social da propriedade ou à desapropriação como instrumento sancionatório decorrente do descumprimento de deveres sociais.

Assim, o direito de propriedade era tratado como garantia essencial da liberdade individual e da proteção patrimonial do cidadão frente ao Estado, refletindo a forte influência do liberalismo clássico presente no período imperial. Desse modo, embora a Constituição de 1824 tenha sido marcada pelo centralismo político e pela forte influência autoritária exercida por Dom Pedro I, merece destaque por ter inserido o direito à propriedade entre os direitos mínimos protegidos pelo ordenamento constitucional brasileiro (Padúa; Souto, 2021).

Partindo para o período republicano brasileiro, a Constituição de 1891 representou um marco fundamental para o constitucionalismo nacional ao inaugurar a República e romper, ao menos formalmente, com a estrutura política centralizadora característica do período imperial. A primeira Constituição republicana do Brasil teve, entre seus principais idealizadores, Rui Barbosa, cuja atuação foi profundamente influenciada pelas concepções liberais e federalistas oriundas do constitucionalismo norte-americano e francês.

Inspirada nas teorias da separação dos poderes desenvolvidas por Montesquieu e Benjamin Constant, a Constituição de 1891 buscava limitar a concentração de poder nas mãos dos governantes e reduzir a interferência estatal sobre os interesses individuais dos cidadãos (Bonavides, 1991). Sob forte influência do liberalismo clássico e do modelo constitucional norte-americano, o novo texto constitucional pretendia consolidar um Estado pautado na descentralização política, no federalismo e na proteção das liberdades individuais.

Contudo, embora fundada sob princípios liberais e republicanos, a Primeira República brasileira foi marcada pela concentração de poder nas mãos das oligarquias estaduais, especialmente na figura do Presidente da República. Conforme observa Paulo Bonavides (1991, p. 249), o chefe do Executivo transformou-se em “um monarca sem coroa, um rei sem trono”, evidenciando que, apesar do rompimento formal com o Poder Moderador exercido pelo imperador durante o período imperial, a estrutura política brasileira permaneceu subordinada aos interesses de grupos econômicos e sociais privilegiados.

Nesse contexto, verifica-se que a transição do Império para a República não representou uma democratização efetiva das relações de poder, mas sim a substituição da elite política dominante. A influência exercida pelas oligarquias agrárias refletia diretamente na interpretação e aplicação dos direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico, especialmente no que se refere ao direito de propriedade, que continuava sendo concebido sob uma perspectiva essencialmente individualista e patrimonialista, voltada à proteção dos interesses das classes economicamente dominantes.

Contudo, é inegável que a Proclamação da República e a consequente promulgação da Constituição de 1891 desempenharam papel essencial no rompimento com as estruturas políticas do antigo regime imperial e na consolidação do liberalismo no Brasil. A nova ordem constitucional buscou afastar privilégios característicos da monarquia, especialmente aqueles decorrentes do nascimento e dos títulos nobiliárquicos, reforçando a ideia de igualdade formal entre os cidadãos perante a lei (Bonavides, 1991)

Nesse sentido, a Constituição republicana representou importante avanço ao reconhecer a inexistência de direitos fundados no berço, na hereditariedade ou em títulos de nobreza, aproximando-se das concepções liberais difundidas pelo constitucionalismo moderno. Ainda que a realidade política da Primeira República permanecesse marcada pela influência das oligarquias e pela exclusão social, a Constituição de 1891 simbolizou a consolidação de novos paradigmas jurídicos e políticos, pautados na república, no federalismo e na valorização das liberdades individuais.

A Constituição de 1891 trouxe, em sua Seção II, a denominada Declaração de Direitos, sendo o artigo 72 o principal dispositivo responsável por elencar os direitos e garantias fundamentais assegurados aos indivíduos no período republicano. Ao longo do tempo, especialmente após a promulgação de emendas constitucionais, passaram a integrar esse rol princípios como a isonomia, a liberdade religiosa, a liberdade de associação, a livre manifestação do pensamento, entre outros direitos fundamentais que permanecem resguardados e defendidos pelo ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo (Bonavides, 1991).

Contudo, outro direito fundamental de grande relevância presente tanto no *caput* do artigo 72 quanto em seu §17 foi o direito de propriedade, que manteve características muito semelhantes àquelas previstas na Constituição Imperial de 1824, conservando sua natureza inviolável e plena (Bonavides, 1991). Dessa forma, a Constituição republicana permaneceu

vinculada à concepção liberal clássica de propriedade, entendida como direito individual amplamente protegido contra intervenções estatais.

Entretanto, a Constituição de 1891 apresentou importante inovação ao prever, pela primeira vez, de maneira expressa, o instituto da desapropriação. Nesse novo ordenamento jurídico, a desapropriação passou a ser admitida nos casos de necessidade ou utilidade pública, desde que acompanhada de prévia indenização ao proprietário. Ainda assim, apesar desse avanço decorrente do período republicano, a Carta Magna de 1891 permaneceu silente quanto à desapropriação como forma de sanção aplicada ao indivíduo em razão da prática de atos ilícitos ou do descumprimento de deveres sociais relacionados à propriedade.

Muito dessa omissão legislativa decorre do fato de que a Constituição de 1891 não incorporava o conceito de função social da propriedade, circunstância diretamente relacionada ao contexto da época, em que o Estado não possuía caráter de proteção aos direitos sociais, tampouco demonstrava preocupação com o enfrentamento das desigualdades e injustiças sociais (Porto, 2014). Portanto, considerando o contexto histórico em que foi promulgada a Constituição de 1891, verifica-se que o Estado brasileiro não direcionava sua atuação à efetivação de direitos sociais ou à redução das desigualdades existentes na sociedade, concentrando suas principais preocupações na proteção dos direitos individuais de primeira geração, especialmente das liberdades civis e patrimoniais.

A Constituição de 1934 representou um dos principais marcos na construção do Estado Social de Direito no Brasil. Influenciada pelo contexto político e econômico do pós-Primeira Guerra Mundial, pela ascensão do constitucionalismo social europeu e pelas concepções do *Welfare State* desenvolvidas especialmente nos Estados Unidos e na Europa, a nova Constituição apresentou avanços significativos quando comparada à Constituição republicana de 1891.

Primeiramente, é importante destacar que essa transformação decorre, em grande parte, da própria formação da Assembleia Constituinte de 1933. Diferentemente do que ocorreu na elaboração da Constituição de 1891, a Constituição de 1934 foi formada mediante participação popular mais ampla, reunindo representantes comprometidos com a proteção de diversos interesses sociais e econômicos existentes na sociedade brasileira (Bonavides, 1991).

Nesse contexto, a Constituição de 1934 rompeu parcialmente com a lógica estritamente liberal-individualista que predominava nas constituições anteriores, passando a reconhecer a necessidade de atuação estatal na promoção de direitos sociais, trabalhistas e econômicos.

Assim, o novo texto constitucional aproximou-se das tendências do constitucionalismo social do século XX, ampliando o papel do Estado na busca pela justiça social e na limitação dos excessos do liberalismo clássico.

Nesse contexto, é possível verificar que a atuação estatal passou por significativa transformação em relação às constituições anteriores. O modelo então consolidado como Estado Social passou a admitir uma participação mais ativa do poder público na promoção de direitos sociais e na redução das desigualdades existentes na sociedade.

Com o surgimento dos chamados direitos fundamentais de segunda geração, assim denominados por Ingo Wolfgang Sarlet (2025), o Estado deixou de possuir apenas obrigações negativas de abstenção, características do Estado Liberal, e passou a assumir deveres positivos de atuação. Dessa forma, o poder público passou a ser responsável não apenas por evitar interferências indevidas nas liberdades individuais, mas também por implementar políticas e prestações voltadas à promoção do bem-estar social, da justiça social e da igualdade material (Sarlet, 2025).

Vale ressaltar que a Constituição de 1934, assim como as demais constituições brasileiras, não possuía a finalidade de suprimir os direitos fundamentais anteriormente assegurados, mas sim de ampliá-los e adequá-los às novas demandas sociais e políticas do período. Nesse sentido, o constitucionalismo social inaugurado pela Carta de 1934 não representou uma ruptura absoluta com os direitos individuais clássicos consagrados nas constituições anteriores, mas sim a incorporação de novos direitos voltados à promoção da igualdade material e da justiça social, conforme salienta Paulo Bonavides (1991, p.321):

Aliás o constitucionalismo social das quatro Constituições brasileiras deste século jamais operou por via eliminatória, cancelando direitos e garantias expressos nas antecedentes declarações, mas antes obrou com vistas a conservá-los, mundificando-lhes tão-somente a índole e o espírito, de tal maneira que os acréscimos de inspiração social se impusessem dominantes.

Portanto, os direitos fundamentais previstos nas constituições anteriores não foram revogados pela Constituição de 1934, mas sim ampliados e reinterpretados à luz das transformações sociais, econômicas e políticas do período. O constitucionalismo social então emergente não afastou os direitos individuais clássicos já consolidados pelo Estado Liberal, mas passou a condicioná-los à observância dos interesses sociais e coletivos. Nesse contexto, destaca-se a análise do direito fundamental à propriedade, que permaneceu expressamente

previsto na Constituição de 1934, embora deixasse de possuir o caráter absoluto e plenamente inviolável atribuído pela Constituição de 1891 (Bonavides, 1991).

Na Constituição de 1934, o direito à propriedade continuou sendo assegurado como garantia fundamental do cidadão, contudo, seu exercício passou a sofrer limitações decorrentes do interesse social e coletivo. Dessa forma, o texto constitucional passou a afastar a concepção estritamente individualista da propriedade privada, aproximando-se da ideia de função social da propriedade, ainda que de maneira inicial e não plenamente desenvolvida.

Além disso, a Constituição de 1934 ampliou significativamente as hipóteses de intervenção estatal na propriedade privada ao prever expressamente a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, bem como a possibilidade de utilização compulsória da propriedade particular em situações excepcionais, como casos de guerra ou calamidade pública. Observa-se, portanto, importante avanço no tratamento constitucional da propriedade, que deixou de ser compreendida exclusivamente como direito individual absoluto para passar a ser compatibilizada com os interesses da coletividade e com as novas funções atribuídas ao Estado Social.

Diante dessas transformações promovidas pelo constitucionalismo social, observa-se que a Constituição de 1934 passou a atribuir ao direito de propriedade uma nova dimensão jurídica, afastando-se gradativamente da concepção liberal clássica de caráter absoluto presente nas constituições anteriores. Tal mudança pode ser percebida diretamente na redação constitucional, especialmente nos dispositivos que passaram a condicionar o exercício da propriedade aos interesses sociais e coletivos, conforme se verifica no artigo correspondente da Carta de 1934:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á subsistencia, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

[...]

17) E' garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na fôrma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade publica far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indemnização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem publico o exija, resalvado o direito a indemnização ulterior. (BRASIL, 1934)

Portanto, a Constituição de 1934 representou importante evolução no constitucionalismo brasileiro ao consolidar os fundamentos do Estado Social de Direito, no qual

o Estado passou a atuar não apenas na proteção dos direitos negativos e das liberdades individuais, mas também na promoção de direitos positivos voltados à concretização da justiça social. Nesse novo modelo constitucional, o poder público assumiu papel mais ativo na busca pela redução das desigualdades sociais e na construção de uma sociedade mais igualitária, democrática e socialmente orientada.

A Constituição outorgada por Getúlio Vargas, em 1937, representa um dos períodos mais marcantes da história do constitucionalismo brasileiro em razão de seu caráter fortemente autoritário e centralizador. Promulgada durante o Estado Novo, a nova ordem constitucional rompeu com diversos avanços democráticos introduzidos pela Constituição de 1934, concentrando amplos poderes nas mãos do chefe do Executivo e reduzindo significativamente as garantias políticas e individuais.

A Constituição de 1937 ficou conhecida como “Constituição Polaca”, denominação atribuída em razão de sua forte aproximação com os modelos autoritários europeus vigentes à época, especialmente aqueles influenciados pelos regimes fascistas (Bonavides, 1991, p. 331). Nesse contexto, o texto constitucional refletia o fortalecimento do poder estatal, a limitação das liberdades públicas e a ampliação dos mecanismos de controle político e social exercidos pelo governo.

Contudo, embora a Constituição de 1937 tenha promovido profundas alterações no ordenamento constitucional brasileiro, especialmente no que se refere à restrição das liberdades individuais, como a liberdade de expressão e de reunião, e ao enfraquecimento do regime democrático, o texto constitucional pouco inovou em relação ao direito de propriedade quando comparado à Constituição de 1934.

Nesse aspecto, a Carta de 1937 manteve a concepção já consolidada de que o exercício do direito de propriedade não poderia ocorrer em desacordo com os interesses sociais e coletivos, preservando a possibilidade de intervenção estatal mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Assim, apesar do forte caráter autoritário do Estado Novo, não houve ruptura significativa na disciplina constitucional da propriedade privada, permanecendo a tendência iniciada pela Constituição de 1934 de relativização do caráter absoluto do direito de propriedade.

A Constituição de 1946, promulgada entre dois períodos ditatoriais da história brasileira, representou importante avanço no desenvolvimento do Estado Social e na restauração da ordem democrática no país. Elaborada no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e após o fim do

Estado Novo, a nova Constituição buscava restabelecer os princípios democráticos enfraquecidos pelo autoritarismo do governo de Getúlio Vargas.

Nesse sentido, a Constituição de 1946 promoveu o fortalecimento do princípio federativo, devolvendo maior autonomia política e administrativa aos estados e municípios, além de restaurar diversas garantias fundamentais restringidas durante o regime anterior. Entre essas garantias, destacam-se a liberdade religiosa, a plena liberdade de manifestação do pensamento e a proteção das liberdades públicas e dos direitos sociais contra eventuais arbitrariedades estatais (Bonavides, 1991).

Dessa forma, a Carta de 1946 consolidou a retomada do regime democrático no Brasil e reafirmou os fundamentos do Estado Social inaugurados pela Constituição de 1934, preservando a proteção aos direitos individuais e sociais e reforçando a limitação do poder estatal frente às garantias constitucionais do cidadão.

Vale ressaltar, nas palavras de Paulo Bonavides (1991, p. 409), a importância da Constituição de 1946 para a consolidação do constitucionalismo democrático brasileiro:

A Constituição de 1946 nos traz a certeza de que toda ditadura, por mais longa e sombria, está determinada a ter um fim. E, no caso da ditadura de Vargas, pode-se dizer que a luz que se seguiu às trevas foi de especial intensidade: o liberalismo do texto de 46 deve ser motivo de orgulho para todos os brasileiros. Foi parâmetro importante para nossa recente experiência constituinte e há de ser lembrada com atenção e respeito.

Portanto, embora marcada por diversas contradições internas (Guimarães, 2024), a Constituição de 1946 representou importante marco no processo de redemocratização brasileira após o período ditatorial do Estado Novo, especialmente no que se refere à consolidação do Estado Social e ao fortalecimento das garantias fundamentais.

Nesse contexto, a Constituição de 1946 ampliou significativamente a concepção jurídica do direito de propriedade, não apenas reafirmando suas garantias constitucionais, mas também estabelecendo novas responsabilidades relacionadas ao seu exercício. Em seu artigo 141, §16, a Carta manteve redação relativamente semelhante à prevista na Constituição de 1934; contudo, inovou ao determinar expressamente que a indenização decorrente de desapropriação ou ocupação da propriedade deveria ocorrer de forma prévia e em dinheiro, entendimento que permanece consagrado na atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Além disso, a Constituição de 1946 foi a primeira Constituição brasileira a vincular expressamente o uso da propriedade ao bem-estar social, aproximando-se de maneira mais concreta da noção de função social da propriedade. Da mesma forma, também foi pioneira ao introduzir fundamentos relacionados à reforma agrária no ordenamento constitucional brasileiro, especialmente ao prever, em seu artigo 147, a possibilidade de o Estado promover a justa distribuição da propriedade, buscando assegurar condições econômicas e sociais mais equilibradas à população.

Observa-se, portanto, que a Constituição de 1946 aprofundou o processo de relativização do caráter absoluto da propriedade privada iniciado pela Constituição de 1934, reforçando a ideia de que o exercício do direito de propriedade deveria compatibilizar-se com os interesses sociais e com a promoção da justiça social.

Por outro lado, a Carta outorgada de 1967 representa um reflexo direto do autoritarismo instaurado no Brasil após o golpe militar de 1º de abril de 1964. Elaborada durante o regime militar, a nova Constituição consolidou a centralização do poder político nas mãos do Executivo, promovendo significativo enfraquecimento das instituições democráticas e das garantias constitucionais individuais.

Marcada pelo fortalecimento do Poder Executivo (Bonavides, 1991), a Constituição de 1967 institucionalizou diversos mecanismos de controle político característicos do regime militar, como a restrição do pluripartidarismo, a limitação da participação popular por meio das eleições indiretas e a ampliação dos poderes excepcionais conferidos ao governo. Além disso, o período foi marcado pelo intenso cerceamento de direitos e liberdades individuais, especialmente da liberdade de expressão, da liberdade política e do livre exercício da oposição, bem como pela imposição de censura prévia aos meios de comunicação e às manifestações culturais.

A Constituição de 1967 também foi profundamente marcada pela edição dos Atos Institucionais, instrumentos normativos de caráter excepcional que, na prática, funcionavam como normas supraconstitucionais, submetendo os poderes estatais, a sociedade civil, as instituições democráticas, o Direito e a própria Constituição às arbitrariedades impostas pelo regime militar. Os Atos Institucionais representam um dos períodos mais críticos da história do constitucionalismo brasileiro, uma vez que serviram como mecanismos de exceção destinados a ampliar os poderes do Executivo e a legitimar medidas autoritárias incompatíveis com o Estado Democrático de Direito (Silva, 2024).

Nesse contexto, o regime militar promoveu severas restrições às garantias fundamentais e concentrou amplos poderes nas mãos do governo, enfraquecendo significativamente os limites constitucionais ao exercício do poder estatal. Os Atos Institucionais permitiam, entre outras medidas, a suspensão de direitos políticos, a cassação de mandatos eletivos, a restrição ao *habeas corpus* e a ampliação da censura e da repressão política, consolidando um cenário de forte instabilidade democrática e limitação das liberdades públicas.

Contudo, apesar do caráter autoritário da Constituição de 1967 e das limitações impostas aos direitos individuais, o texto constitucional não apresentou mudanças substanciais em relação ao conceito jurídico de propriedade quando comparado às constituições anteriores. A propriedade permaneceu sendo reconhecida como direito fundamental, porém condicionada aos interesses coletivos e sociais.

Nesse sentido, a Constituição de 1967 manteve expressamente a previsão da função social da propriedade ao inseri-la no Título III, denominado “Da Ordem Econômica e Social”, especialmente em seu artigo 160, inciso III. Tal previsão demonstra que, mesmo em um contexto político autoritário, o ordenamento constitucional brasileiro preservou a concepção social da propriedade consolidada nas constituições anteriores, afastando gradativamente a antiga visão liberal-absolutista.

Observa-se, portanto, importante continuidade na evolução constitucional do direito de propriedade, que passou a ser compreendido não apenas como garantia patrimonial individual, mas também como instituto jurídico vinculado ao bem-estar social, à ordem econômica e à promoção dos interesses coletivos. Desse modo, a Constituição de 1967 contribuiu para consolidar a superação da concepção individualista e imutável da propriedade privada, reforçando sua vinculação à função social.

2.2 O DIREITO DE PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Em contrapartida ao caráter autoritário da Constituição de 1967, surge a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atual norma suprema do ordenamento jurídico brasileiro e principal marco do processo de redemocratização nacional. Promulgada após o fim do regime militar, a Constituição de 1988 representou a consolidação do Estado Democrático

de Direito, restabelecendo garantias fundamentais, fortalecendo a participação popular e ampliando significativamente a proteção dos direitos individuais, sociais e coletivos.

Entretanto, a nova ordem constitucional não decorreu de um processo de ruptura absoluta com o sistema jurídico anterior, mas sim de uma transição política gradual e negociada, característica do processo de abertura democrática brasileira. Nesse sentido, conforme destaca Paulo Bonavides (1991, p. 451):

Mas é constatação, sem dúvida, apenas aparente, porquanto, se a Carta Magna não foi precedida de um ato da independência, como a Carta Política do Império, de 1824, ou da queda de um império, como a de 1891, ou do fim de uma república oligárquica – a chamada Pátria Velha carcomida, posta abaixo pelas armas liberais da constituição de 1930 – como a Constituição de 1934, ou da ruína de uma ditadura e dissolução do Estado Novo, como a de 1946, ou até mesmo de um golpe de Estado que aniquilou com um violento ato institucional uma república legítima, qual fez a de 1967, nem por isso a ruptura deixa de ser a nota precedente do quadro constituinte instado em 1987, visto que ela se operou na alma da Nação, profundamente rebelada contra o mais longo eclipse das liberdades públicas: aquela noite de 20 anos sem parlamento livre e soberano, debaixo da tutela e violência dos atos institucionais, indubitavelmente um sistema de exceção, autoritarismo e ditadura cuja remoção a Constituinte se propunha fazê-lo, como em rigor o fez, promulgando a Constituição ora vigente.

Portanto, verifica-se que o surgimento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 decorre, em grande medida, da insatisfação social acumulada durante o regime militar instaurado sob o patrocínio da Constituição de 1967. A crise do modelo autoritário, associada às constantes restrições às liberdades públicas e aos direitos fundamentais, impulsionou a necessidade de reconstrução democrática e de elaboração de uma nova ordem constitucional pautada na participação popular e na ampliação das garantias constitucionais.

Vale ressaltar a significativa participação popular no processo constituinte de 1988. Ainda que nem todas as propostas apresentadas pela sociedade tenham sido efetivamente incorporadas ao texto constitucional, a Assembleia Constituinte recebeu inúmeras sugestões e emendas populares acompanhadas de milhares de assinaturas, demonstrando forte mobilização social em torno da construção da nova Constituição (Bonavides, 1991)

Tal participação representou não apenas uma importante inovação política no constitucionalismo brasileiro, mas também profunda transformação social e democrática. Diferentemente do cenário descrito por Aristides Lobo (1889) ao comentar a Proclamação da República, quando afirmou que “o povo assistiu àquilo bestializado”, a população brasileira passou a ocupar posição ativa no processo de elaboração constitucional de 1988, participando diretamente dos debates que definiriam os novos rumos políticos, sociais e jurídicos do país.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elenca, em seu artigo 5º, os direitos e garantias fundamentais protegidos pela República Federativa do Brasil. Já em seu *caput*, o texto constitucional assegura o direito à propriedade como direito fundamental do cidadão, reforçando sua relevância dentro da ordem constitucional democrática. Além disso, o inciso XXII do referido dispositivo garante expressamente o direito de propriedade, enquanto o inciso XXIII estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, verifica-se que a Constituição de 1988 preservou a propriedade como direito fundamental protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro, mas afastou definitivamente a antiga concepção absolutista da propriedade privada ao condicioná-la ao cumprimento de sua função social. Assim, o direito de propriedade passou a coexistir com deveres constitucionais voltados à promoção do interesse coletivo, da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

Além disso, por integrar o rol dos direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º, o direito à propriedade também possui natureza de cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, §4º, inciso IV, da Constituição, razão pela qual não pode ser abolido sequer por meio de emenda constitucional.

Vale ainda ressaltar que os incisos XXIV e XXV do artigo 5º disciplinam importantes hipóteses de intervenção estatal na propriedade privada. O inciso XXIV estabelece que a desapropriação deverá ocorrer mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvadas as exceções previstas no próprio texto constitucional. Tal previsão demonstra que nem toda desapropriação será necessariamente indenizada em pecúnia ou precedida de indenização prévia, especialmente nas hipóteses constitucionais de desapropriação-sanção e expropriação.

Por sua vez, o inciso XXV autoriza o uso da propriedade particular pelas autoridades competentes em casos de iminente perigo público, assegurando ao proprietário eventual indenização posterior caso haja dano decorrente da utilização do bem pelo poder público (BRASIL, 1988). Observa-se, portanto, que a Constituição de 1988 ampliou significativamente os mecanismos de intervenção estatal sobre a propriedade privada, sempre buscando compatibilizar a proteção do direito individual de propriedade com os interesses sociais e coletivos previstos pelo Estado Democrático de Direito.

Ademais, a Carta Magna de 1988 inovou significativamente ao incorporar ao ordenamento constitucional brasileiro a figura da desapropriação-sanção, modalidade de intervenção estatal que não havia sido prevista de forma expressa nas constituições anteriores

e que representa importante avanço no enfrentamento das desigualdades sociais e das práticas ilícitas relacionadas ao uso indevido da propriedade privada.

Nesse contexto, destaca-se a previsão contida no artigo 243 da Constituição, dispositivo que será analisado de maneira mais aprofundada em momento oportuno, e que autoriza a expropriação de propriedades utilizadas para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou para a exploração de trabalho escravo, sem qualquer indenização ao proprietário. Tal previsão evidencia significativa evolução histórica, jurídica e social do direito de propriedade no constitucionalismo brasileiro, uma vez que afasta definitivamente a antiga concepção absolutista da propriedade privada e condiciona sua proteção ao cumprimento de finalidades compatíveis com os interesses sociais e com a ordem constitucional.

Dessa forma, a desapropriação-sanção surge como importante instrumento constitucional de repressão a práticas ilícitas, demonstrando que o exercício do direito de propriedade não pode servir de amparo para atividades criminosas ou incompatíveis com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Portanto, é possível verificar que, ao longo da história do Brasil, as constituições acompanharam as transformações históricas, sociais e democráticas vivenciadas pela sociedade brasileira, sofrendo constantes modificações, especialmente no que se refere ao conceito de propriedade privada e às formas de intervenção estatal sobre ela. O direito de propriedade, inicialmente concebido sob uma perspectiva liberal e absolutista, passou gradativamente a ser relativizado e condicionado aos interesses sociais e coletivos, acompanhando a evolução do próprio Estado brasileiro.

Nesse contexto, observa-se que o constitucionalismo brasileiro se encontra em permanente processo de transformação, buscando adaptar-se às novas realidades políticas, econômicas e sociais do país. Assim, a evolução constitucional do direito de propriedade demonstra não apenas mudanças jurídicas, mas também profundas alterações na própria compreensão do papel do Estado, da função social da propriedade e da necessidade de promoção do desenvolvimento social, da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

2.3 A RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Conforme analisado anteriormente, o direito à propriedade esteve em constante transformação ao longo da história constitucional brasileira. Inicialmente, sob forte influência do liberalismo clássico inglês, a propriedade era concebida como um direito absoluto, perpétuo e inviolável (Silva, 2005), não cabendo ao Estado intervir em seu exercício, salvo em situações excepcionais previamente estabelecidas em lei.

Tal concepção consolidou-se principalmente em razão das ideias iluministas que influenciaram os movimentos revolucionários norte-americano e francês, os quais passaram a reconhecer a propriedade como um direito natural e indispensável à liberdade do indivíduo. Nesse contexto, tanto a Independência dos Estados Unidos quanto a Revolução Francesa contribuíram para a consolidação da visão liberal clássica da propriedade privada, compreendida como garantia fundamental contra eventuais arbitrariedades estatais.

Essa concepção esteve presente nas Constituições brasileiras de 1824 e 1891, refletindo diretamente a realidade política e econômica existente no Brasil à época. Durante o período imperial e, posteriormente, na Primeira República oligárquica, o cenário político nacional encontrava-se fortemente dominado pelas elites agrárias e econômicas, que buscavam sobretudo assegurar a proteção de seus patrimônios e propriedades frente ao poder estatal. Assim, o ordenamento constitucional daquele período demonstrava reduzida preocupação com a promoção da igualdade social ou com a efetivação de direitos coletivos, priorizando essencialmente a proteção patrimonial e as liberdades individuais características do Estado Liberal.

Contudo, a Constituição de 1934 promoveu importante inovação no ordenamento jurídico brasileiro ao introduzir os fundamentos do Estado Social. A partir desse novo modelo constitucional, o Estado brasileiro deixou de atuar exclusivamente na proteção dos direitos negativos de primeira geração, característicos do liberalismo clássico, passando também a assumir deveres relacionados à proteção dos direitos sociais e à promoção da justiça social.

Nesse contexto, surgiu, pela primeira vez, no constitucionalismo brasileiro, a concepção de função social da propriedade, instituto que se consolidou nas constituições posteriores e permanece presente na atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O reconhecimento da função social da propriedade representou não apenas avanço no campo dos direitos sociais, mas também verdadeira ruptura com a concepção liberal clássica da propriedade, perspectiva pela qual cabia ao Estado apenas protegê-la contra intervenções externas indevidas. Contudo, com o advento da função social da propriedade, essa concepção

sofreu profunda transformação, uma vez que o exercício do direito de propriedade passou a estar condicionado ao atendimento de finalidades econômicas e sociais compatíveis com os interesses da coletividade.

Assim, a função social da propriedade passou a atuar como importante elemento limitador dos poderes do proprietário, ampliando significativamente as hipóteses de intervenção do Estado na propriedade privada, especialmente por meio da previsão da desapropriação mediante prévia indenização, instrumento destinado à satisfação de necessidades públicas e interesses coletivos. Dessa forma, observa-se que o constitucionalismo social brasileiro iniciou, a partir de 1934, um gradual processo de relativização do caráter absoluto da propriedade privada, subordinando seu exercício aos objetivos sociais e ao interesse público (Bonavides, 1991)

O conceito de função social da propriedade permaneceu presente nas constituições brasileiras posteriores, sendo gradativamente aprimorado até alcançar maior consolidação na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente em seu artigo 5º, inciso XXIII, o qual estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988). A partir da Constituição de 1988, a função social da propriedade passou a ocupar posição central no ordenamento constitucional brasileiro, consolidando-se como um dos principais instrumentos de promoção da justiça social e de enfrentamento das desigualdades econômicas e sociais existentes no país.

Além disso, a Constituição de 1988 ampliou significativamente as possibilidades de intervenção estatal na propriedade privada, fortalecendo mecanismos constitucionais voltados à compatibilização entre os interesses individuais do proprietário e os interesses coletivos da sociedade. Dessa forma, o texto constitucional rompeu definitivamente com a antiga concepção liberal clássica da propriedade como direito absoluto e ilimitado, passando a compreendê-la não apenas como garantia individual patrimonial, mas também como instituto jurídico dotado de relevante função econômica e social.

Nesse contexto, a propriedade privada deixou de ser analisada exclusivamente sob a ótica individualista característica do Estado Liberal, passando a ser interpretada em conformidade com os princípios do Estado Social e Democrático de Direito, especialmente aqueles relacionados à dignidade da pessoa humana, à justiça social, à redução das desigualdades e ao bem-estar coletivo (Silva, 2005).

Além disso, para discutir a limitação do direito fundamental à propriedade, torna-se necessário compreender a existência ou não de direitos fundamentais absolutos no ordenamento jurídico brasileiro. A concepção de direitos absolutos possui origem na tradição jusnaturalista, segundo a qual determinados direitos seriam inerentes à própria natureza humana, cabendo ao Estado apenas reconhecê-los e protegê-los (Mendes; Branco, 2026).

Entretanto, conforme destaca Gilmar Mendes (2026), a adoção irrestrita desse entendimento conduziria à ideia de que determinados direitos seriam ilimitados, prevalecendo sempre sobre os interesses coletivos e sobre os demais direitos fundamentais igualmente assegurados pela Constituição. Tal interpretação se demonstra incompatível com a própria estrutura do Estado Democrático de Direito, uma vez que os direitos fundamentais coexistem dentro de um sistema constitucional marcado pela necessidade de harmonização entre interesses individuais e coletivos (Mendes; Branco, 2026).

Nesse mesmo sentido, Robert Alexy (2008) também questiona a existência de direitos fundamentais absolutos ao afirmar que a própria ideia de princípios absolutos se revela contraditória diante das inevitáveis colisões entre direitos constitucionalmente protegidos. Para o autor, a convivência entre diferentes direitos fundamentais exige a realização de ponderações e limitações recíprocas, especialmente quando o exercício de determinado direito interfere diretamente na esfera jurídica de terceiros ou nos interesses da coletividade. Assim, sustenta que “até onde o princípio absoluto alcançar não pode haver direitos fundamentais” (Alexy, 2008, p. 111).

Portanto, verifica-se que, no entendimento da doutrina constitucional contemporânea, é pacífico que os direitos fundamentais não possuem caráter absoluto, podendo sofrer limitações quando entram em conflito com outros valores constitucionalmente protegidos, inclusive com outros direitos fundamentais. Dessa forma, o exercício de um direito fundamental não pode ocorrer de maneira ilimitada ou incompatível com os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, sendo necessária a harmonização entre os interesses individuais e coletivos previstos pela ordem constitucional (Mendes; Branco, 2026). Portanto, encontra-se consolidado no constitucionalismo brasileiro o entendimento de que não existem direitos fundamentais absolutos, conclusão que igualmente se aplica ao direito de propriedade. Embora protegido como garantia fundamental pela Constituição de 1988, o exercício desse direito passou a submeter-se a limitações decorrentes dos interesses sociais, da ordem econômica constitucional e do princípio da função social da propriedade.

Portanto, a função social da propriedade consolidou-se como instrumento constitucional indispensável à limitação do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. A vigente Carta Magna não apenas consagrou esse princípio no artigo 5º, inciso XXIII, mas também o incorporou em diversos outros dispositivos constitucionais, especialmente no artigo 170, incisos II e III, ao estabelecer a propriedade privada e sua função social como princípios da ordem econômica (Silva, 2005)

Além de reconhecer a função social como elemento estruturante do exercício da propriedade, a Constituição de 1988 também inovou ao prever mecanismos sancionatórios aplicáveis ao proprietário que descumpre os deveres constitucionais inerentes ao uso adequado do bem. Dessa forma, o texto constitucional passou a admitir intervenções estatais mais severas, inclusive modalidades especiais de desapropriação, quando a utilização da propriedade se mostrar incompatível com os interesses sociais, econômicos e coletivos tutelados pela ordem constitucional.

Nesse sentido, a função social da propriedade atua como importante mecanismo de equilíbrio entre os interesses individuais do proprietário e os direitos fundamentais da coletividade, impedindo que o exercício do direito de propriedade seja utilizado de maneira abusiva, antissocial ou contrária aos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Dentro dessa perspectiva de proteção da função social da propriedade, o ordenamento jurídico brasileiro passou a admitir diversas modalidades de intervenção estatal na propriedade privada. Embora cada instituto possua características e finalidades próprias, que serão analisadas de maneira aprofundada posteriormente, sua previsão constitucional demonstra que a própria Constituição da República estabelece hipóteses em que o interesse coletivo poderá prevalecer sobre o interesse individual do proprietário.

Nesse contexto, o texto constitucional prevê instrumentos como a requisição administrativa, disciplinada no artigo 5º, inciso XXV; a desapropriação de imóveis urbanos, prevista no artigo 182, §3º; a desapropriação para fins de reforma agrária, disciplinada no artigo 184; além do tombamento, previsto no artigo 216, §1º. Soma-se a esses mecanismos outros institutos de intervenção estatal tradicionalmente reconhecidos pela doutrina e pela legislação infraconstitucional, como as limitações administrativas, a ocupação temporária e a servidão administrativa.

Contudo, a Constituição de 1988 promoveu inovação ainda mais significativa ao instituir hipótese excepcional de perda da propriedade privada com natureza sancionatória,

prevista em seu artigo 243. O referido dispositivo autoriza a expropriação sem qualquer indenização das propriedades rurais e urbanas utilizadas para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou para a exploração de trabalho escravo, destinando-as posteriormente a finalidades sociais definidas constitucionalmente.

Dessa forma, observa-se que o constitucionalismo contemporâneo brasileiro afastou definitivamente a concepção liberal clássica da propriedade como direito absoluto e ilimitado. O direito de propriedade permanece constitucionalmente protegido, porém condicionado ao cumprimento de sua função social e submetido às limitações impostas pelos interesses coletivos, pela ordem econômica e pelos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Portanto, a evolução do constitucionalismo brasileiro demonstra que o direito de propriedade deixou de ser compreendido como garantia absoluta e ilimitada, passando a submeter-se aos interesses sociais e aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou essa transformação ao preservar a propriedade como direito fundamental e, simultaneamente, condicioná-la ao cumprimento de sua função social.

Nesse contexto, a função social da propriedade passou a atuar como elemento legitimador das intervenções estatais na propriedade privada, permitindo inclusive medidas sancionatórias diante da utilização incompatível com os interesses coletivos. Assim, a relativização do direito de propriedade não representa sua supressão, mas sim sua adequação às exigências sociais, econômicas e constitucionais contemporâneas.

3. A DESAPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Conforme demonstrado na seção anterior, o instituto da desapropriação integra o ordenamento jurídico brasileiro desde período anterior à própria Constituição Imperial de 1824, encontrando sua primeira previsão normativa no Decreto de 21 de maio de 1821 (Salles, 2009). Desde então, o instituto passou por sucessivas transformações legislativas e constitucionais, acompanhando as mudanças políticas, econômicas e sociais vivenciadas pelo Estado brasileiro. Esse processo evolutivo contribuiu para a consolidação da desapropriação como um dos principais instrumentos de intervenção estatal na propriedade privada, assumindo contornos e finalidades distintas daquelas originalmente concebidas no século XIX.

Sob perspectiva conceitual, José Cretella Júnior (1991) define a desapropriação como o procedimento por meio do qual o Estado, visando à satisfação de interesses públicos ou sociais, promove a transferência compulsória da propriedade e da posse de determinado bem pertencente ao particular, mediante prévia indenização, observadas as exceções previstas pela Constituição. Em sentido semelhante, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2026) conceitua o instituto como mecanismo jurídico-administrativo que autoriza o Poder Público a retirar compulsoriamente determinado bem do patrimônio privado quando necessário à efetivação de finalidades públicas ou sociais, substituindo-o por justa indenização e observando os pressupostos legais e constitucionais que legitimam a medida.

A relevância da desapropriação para a consecução dos interesses coletivos fez com que o instituto fosse disciplinado por diversos diplomas normativos ao longo da história brasileira. Como reflexo das transformações experimentadas pelo Estado, a intervenção na propriedade privada foi gradativamente aperfeiçoada, ampliando suas hipóteses de incidência e seus fundamentos jurídicos.

Atualmente, a desapropriação constitui um dos mais importantes instrumentos de atuação estatal voltados à concretização do interesse público. Conforme analisado anteriormente, uma de suas manifestações decorre do descumprimento da função social da propriedade, hipótese que evidencia a compatibilização entre o direito de propriedade e os valores consagrados pela ordem constitucional vigente. Todavia, o instituto não se limita a essa finalidade, abrangendo diversas modalidades destinadas à satisfação de necessidades públicas, utilidades públicas e interesses sociais.

Embora possua fundamento constitucional, a disciplina da desapropriação não se esgota no texto da Constituição. O instituto é regulamentado por um conjunto de normas infraconstitucionais responsáveis por estabelecer seus pressupostos, modalidades, procedimentos e efeitos jurídicos. Nesse contexto, a análise dessas disposições revela-se indispensável para a compreensão do regime jurídico da desapropriação e de sua importância como mecanismo de harmonização entre a proteção da propriedade privada e a prevalência do interesse coletivo.

3.1 O REGIME JURÍDICO DA DESAPROPRIAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A primeira previsão normativa da desapropriação no direito brasileiro remonta ao Decreto de 21 de maio de 1821, portanto anterior à promulgação da Constituição Imperial de 1824 (SALLES, 2009, p. 63). O referido diploma representou o marco inicial da positivação do instituto no ordenamento jurídico nacional, estabelecendo a possibilidade de intervenção estatal na propriedade privada mediante compensação ao proprietário. O decreto possuía a seguinte redação:

Decreto de 21 de maio de 1821

Sendo uma das principaes bases do pacto social entre os homens a segurança de seus bens; e Constando-Me que com horrenda infracção do Sagrado Direito de Propriedade se commettem os attentados de tomar-se, a pretexto de necessidades do Estado, e Real Fazenda, effeitos de particulares contra a vontade destes, e muitas vezes para se locupletarem aquelles, que os mandam violentamente tomar; e levando sua atrocidade a ponto de negar-se qualquer titulo para poder requerer a devida indemnisação: Determino que da data deste em diante, a ninguem possa tomar-se contra sua vontade cousa alguma de que fôr possuidor, ou proprietario; sejam quaesquer que forem as necessidades do Estado, sem que primeiro de commum acordo se ajuste o preço, que lhe deve por a Real Fazenda ser pago no momento da entrega; e porque póde acontecer que alguma vez falem meios proporcionaes a tão promptos pagamentos: Ordeno, nesse caso, que ao vendedor se entregue Título apparelhado para em tempo competente haver sua indemnisação. quando elle sem constrangimento consinta em lhe ser tirada a cousa necessaria ao Estado e aceite aquelle modo de pagamento. Os que o contrario fizerem' incorrerão na pena do dobro do valor a beneficio dos offendidos. O Conde dos Arcos, do Conselho de Sua Magestade, Ministro e Secretario

de Estado dos Negocios do Reino do Brazil, e Estrangeiros, o tenha assim entendido, e o faça executar com os despachos necessarios (BRASIL, 1821).

A análise do referido decreto demonstra que o direito de propriedade já era concebido como uma garantia de elevada relevância jurídica no período anterior à Independência. A intervenção estatal sobre o patrimônio privado somente era admitida em situações excepcionais, vinculadas a necessidades consideradas indispensáveis ao interesse público. Nesse sentido, o diploma representou importante avanço para a proteção da propriedade privada ao vedar sua retirada arbitrária pelo Poder Público, condicionando a desapropriação ao pagamento de prévia e justa indenização ao proprietário.

Observa-se, ainda, a influência das concepções liberais difundidas pela Revolução Francesa (Salles, 2009), especialmente no reconhecimento da propriedade como um direito natural merecedor de proteção estatal. Embora o Estado reservasse para si a prerrogativa de desapropriar bens particulares em situações de necessidade pública, tal faculdade encontrava limites na exigência de compensação patrimonial ao expropriado. Dessa forma, o Decreto de 21 de maio de 1821 constituiu o primeiro marco normativo da desapropriação no Brasil, estabelecendo fundamentos que seriam posteriormente incorporados pelas constituições brasileiras, sobretudo a excepcionalidade da medida e a obrigatoriedade da indenização prévia.

Nessa mesma linha evolutiva, o artigo 590 do Código Civil de 1916 passou a prever hipóteses de perda da propriedade imóvel em razão de necessidade pública, relacionadas à defesa do território nacional, à segurança pública, aos socorros públicos em casos de calamidade e à salubridade pública (Salles, 2006). O dispositivo reforçava a compreensão de que a propriedade privada, embora amplamente protegida pelo ordenamento jurídico, poderia sofrer restrições e até mesmo ser transferida compulsoriamente ao Estado quando presentes razões relevantes de interesse coletivo.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que regulou sobre o instituto da desapropriação por utilidade pública, conhecida também como a lei geral da desapropriação (Cretella Júnior, 1991), promoveu significativa sistematização do regime jurídico da desapropriação no Brasil. Ainda vigente, o diploma consolidou-se como a principal norma infraconstitucional sobre a matéria, disciplinando os pressupostos, procedimentos e efeitos da desapropriação. Ao longo de sua vigência, o decreto passou por diversas alterações

destinadas a adequá-lo às transformações constitucionais e sociais experimentadas pelo país, sem perder sua posição central na disciplina do instituto (Cretella Júnior, 1991).

Além de disciplinar as hipóteses autorizadoras da desapropriação, o decreto-lei estabeleceu regras procedimentais destinadas a garantir maior segurança jurídica tanto ao Poder Público quanto ao particular atingido pela medida. O diploma regulamentou aspectos relacionados à declaração de utilidade pública, à fase judicial da desapropriação, aos critérios de indenização e à imissão provisória na posse, consolidando-se como a principal norma infraconstitucional responsável pela disciplina do instituto.

Posteriormente, a promulgação da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, representou novo avanço na evolução legislativa da desapropriação ao regulamentar especificamente a desapropriação por interesse social (Salles, 2009). Diferentemente da desapropriação por utilidade pública, voltada predominantemente à execução de obras, serviços e atividades estatais, a desapropriação por interesse social passou a ter como finalidade a promoção de objetivos relacionados ao bem-estar coletivo e à redução de desigualdades sociais.

Nesse contexto, a Lei nº 4.132/1962 ampliou as possibilidades de intervenção estatal na propriedade privada ao prever hipóteses destinadas à proteção de grupos socialmente vulneráveis, ao aproveitamento adequado da terra e à implementação de políticas públicas de interesse social. Tal diploma refletiu a crescente influência das concepções do Estado Social no ordenamento jurídico brasileiro, aproximando o instituto da desapropriação dos objetivos de justiça social, que passariam a ganhar maior relevância nas constituições posteriores.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, o instituto da desapropriação passou a ser interpretado sob a ótica do Estado Democrático de Direito, especialmente à luz dos princípios da função social da propriedade, da dignidade da pessoa humana e da supremacia do interesse público. Embora o texto constitucional tenha ampliado as hipóteses de intervenção estatal na propriedade privada e introduzido novas modalidades expropriatórias, os principais diplomas infraconstitucionais que disciplinavam a matéria, notadamente o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e a Lei nº 4.132/1962, foram recepcionados pela nova ordem constitucional, permanecendo como os fundamentos normativos centrais da desapropriação no direito brasileiro.

Com a consolidação do regime jurídico da desapropriação no ordenamento brasileiro, especialmente a partir das referidas normas infraconstitucionais, a doutrina passou a identificar três fundamentos essenciais capazes de legitimar a intervenção estatal na propriedade privada:

a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social (Cretella Júnior, 1991). Tais fundamentos constituem a base jurídica das diversas modalidades expropriatórias previstas no ordenamento brasileiro, razão pela qual sua análise revela-se indispensável para a compreensão do instituto da desapropriação.

3.2 A NECESSIDADE PÚBLICA, UTILIDADE PÚBLICA E O INTERESSE SOCIAL COMO FUNDAMENTOS DA DESAPROPRIAÇÃO

Para compreender as modalidades de desapropriação previstas no ordenamento jurídico brasileiro, torna-se necessário analisar, inicialmente, os fundamentos que legitimam a intervenção estatal na propriedade privada. A doutrina majoritária identifica como pressupostos da desapropriação a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social, fundamentos que encontram respaldo constitucional, especialmente nos artigos 5º, inciso XXIV, e 184 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Nesse contexto, a atuação expropriatória do Estado somente se mostra legítima quando amparada por uma das hipóteses constitucionalmente reconhecidas. Assim, seja nas modalidades que asseguram prévia indenização ao proprietário, seja nas hipóteses excepcionais de caráter sancionatório, a intervenção estatal na propriedade exige a presença de fundamento jurídico apto a justificar a prevalência do interesse público sobre o interesse individual.

A necessidade pública, segundo a concepção de Hely Lopes Meirelles (1998), configura-se nas situações excepcionais em que o Poder Público se depara com circunstâncias urgentes que exigem a imediata incorporação de determinado bem ao patrimônio estatal, de modo a viabilizar a pronta satisfação do interesse público. Trata-se, portanto, de hipótese em que a atuação estatal não pode ser postergada sem prejuízo à coletividade.

Nesse mesmo sentido, Miguel Seabra Fagundes (1984, p. 287-288 *apud* Di Pietro, 2026, p. 179) leciona que “existe necessidade pública quando a Administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem”.

Dessa forma, observa-se que a necessidade pública está associada à existência de situações emergenciais ou de extrema urgência, nas quais a transferência compulsória da propriedade para o Estado revela-se indispensável para a proteção de interesses coletivos

relevantes. Nesses casos, a desapropriação surge como instrumento necessário para permitir uma resposta estatal rápida e eficaz diante de circunstâncias que não admitem demora ou adiamento.

A título exemplificativo, a necessidade pública pode justificar a desapropriação de imóveis localizados em áreas indispensáveis à execução de obras emergenciais destinadas à contenção de desastres naturais ou à proteção da população diante de situações de grave risco coletivo.

Seguindo a concepção de Miguel Seabra Fagundes (1984, p. 287-288 *apud* Di Pietro, 2026, p. 179), a utilidade pública caracteriza-se nas hipóteses em que a desapropriação se revela conveniente e vantajosa para a satisfação do interesse coletivo, ainda que não exista situação de urgência ou necessidade inadiável que torne a incorporação do bem absolutamente indispensável. Em sentido semelhante, Hely Lopes Meirelles (1998, p. 492) menciona que “a utilidade pública se apresenta quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível”.

Como principal exemplo dessa modalidade, pode-se mencionar a desapropriação de imóveis destinados à construção de hospitais, escolas, rodovias ou demais obras de infraestrutura pública. Nessas situações, não se verifica a existência de circunstâncias emergenciais que exijam atuação imediata do Poder Público. Todavia, a localização do bem pode revelar-se estratégica para a execução de determinado projeto estatal, tornando sua incorporação ao patrimônio público conveniente para a melhor prestação de serviços à coletividade.

Desse modo, a utilidade pública distingue-se da necessidade pública em razão dos fundamentos que justificam a intervenção estatal. Enquanto a necessidade pública está associada a situações excepcionais e urgentes, que demandam resposta imediata da Administração, a utilidade pública decorre da conveniência administrativa e da relevância social da destinação conferida ao bem, visando à implementação de obras, serviços ou atividades que promovam o interesse coletivo.

Embora parte da doutrina sustente que necessidade pública e utilidade pública constituem fundamentos equivalentes da desapropriação, diferenciando-se apenas pelo grau de urgência da situação concreta, a Constituição Federal optou por distingui-los ao lado do interesse social. Para os fins deste trabalho, entretanto, importa reconhecer que ambos representam fundamentos legítimos para a intervenção estatal na propriedade privada (Salles,

2009), razão pela qual se mostra necessária a análise do interesse social como terceiro fundamento legitimador da desapropriação.

O interesse social caracteriza-se nas hipóteses em que a atuação estatal busca promover o bem-estar coletivo, especialmente por meio da proteção dos grupos socialmente mais vulneráveis e da implementação de medidas destinadas à melhoria das condições de vida da população. Nessa perspectiva, a intervenção do Estado volta-se à redução das desigualdades sociais, à promoção de uma distribuição mais equilibrada da riqueza e à concretização dos objetivos de justiça social previstos na ordem constitucional (Fagundes, 1984*apud* Di Pietro, 2026).

As hipóteses de desapropriação por interesse social encontram-se disciplinadas principalmente pela Lei nº 4.132/1962, diploma que regulamentou a intervenção estatal na propriedade privada com a finalidade de atender demandas coletivas relacionadas ao bem-estar social. Diferentemente das desapropriações fundadas na necessidade pública ou na utilidade pública, essa modalidade frequentemente não possui como objetivo a incorporação definitiva do bem ao patrimônio estatal. Em muitos casos, busca-se destinar o bem desapropriado a terceiros ou a programas públicos específicos, de modo a promover maior justiça distributiva e assegurar o cumprimento da função social da propriedade (Carvalho Filho, 2025).

Entre as hipóteses mais tradicionais, destaca-se a desapropriação para fins de reforma agrária prevista no artigo 184 da Constituição Federal. Nessa hipótese, imóveis rurais que não cumprem sua função social podem ser desapropriados e destinados a trabalhadores rurais ou famílias aptas a promover seu adequado aproveitamento econômico e social. O objetivo da medida não consiste na mera incorporação do imóvel ao patrimônio público, mas na implementação de políticas voltadas à redução das desigualdades fundiárias e à efetivação da função social da propriedade.

Dessa forma, o interesse social revela-se como importante fundamento legitimador da desapropriação, permitindo ao Estado intervir na propriedade privada com a finalidade de promover a justiça social e concretizar direitos coletivos constitucionalmente protegidos. Trata-se de pressuposto diretamente relacionado à evolução do Estado Social e à superação da concepção liberal clássica da propriedade como direito absoluto, reforçando a compreensão de que o exercício desse direito deve estar em conformidade com os interesses da coletividade.

Além disso, o interesse social apresenta relevante aproximação com determinadas modalidades expropriatórias de caráter sancionatório, especialmente com a desapropriação-

confisco prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Embora possuam fundamentos jurídicos distintos, ambos os institutos compartilham a preocupação com a destinação social da propriedade e com a prevalência dos interesses coletivos diante de situações em que o exercício do direito de propriedade se mostra incompatível com os valores protegidos pela ordem constitucional.

Assim, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social constituem os fundamentos clássicos que legitimam a atuação expropriatória do Estado. A partir desses pressupostos, o ordenamento jurídico brasileiro desenvolveu diferentes modalidades de desapropriação, cada qual dotada de requisitos, finalidades e regimes jurídicos próprios, cuja análise se mostra indispensável para a compreensão da desapropriação-confisco prevista no artigo 243 da Constituição Federal

3.3 MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Após a análise dos pressupostos que legitimam a intervenção estatal na propriedade privada, torna-se necessário examinar as principais modalidades de desapropriação previstas no ordenamento jurídico brasileiro. A doutrina classifica o instituto em duas grandes categorias: a desapropriação ordinária e a desapropriação sancionatória.

A desapropriação ordinária representa a modalidade tradicional de intervenção estatal na propriedade, encontrando fundamento no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, bem como no Decreto-Lei nº 3.365/1941 e na Lei nº 4.132/1962. Sua principal característica consiste na transferência compulsória do bem ao Poder Público mediante prévia e justa indenização, observados os requisitos constitucionais e legais aplicáveis.

Por sua vez, a desapropriação sancionatória distingue-se da modalidade ordinária por decorrer do descumprimento de deveres constitucionais impostos ao proprietário. A Constituição Federal de 1988 prevê três hipóteses dessa natureza. As duas primeiras estão relacionadas ao descumprimento da função social da propriedade urbana e rural, disciplinadas, respectivamente, nos artigos 182, § 4º, e 184 da Constituição (Di Pietro, 2026). A terceira hipótese encontra-se prevista no artigo 243 da Carta Magna e consiste na denominada desapropriação-confisco, instituto cuja incidência decorre da utilização ilícita da propriedade para o cultivo de plantas psicotrópicas ou para a exploração de trabalho escravo.

Diante das particularidades que distinguem essas modalidades, mostra-se relevante sua análise, ainda que de forma sucinta, a fim de compreender os diferentes graus de intervenção estatal admitidos pelo ordenamento jurídico brasileiro e, sobretudo, contextualizar o estudo da desapropriação-confisco, objeto central da presente pesquisa.

3.3.1 A DESAPROPRIAÇÃO ORDINÁRIA

A desapropriação ordinária constitui a modalidade tradicional de intervenção estatal na propriedade privada, representando a regra geral do sistema expropriatório brasileiro. Seu fundamento encontra-se no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como nas normas infraconstitucionais que regulamentam o instituto, especialmente o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e a Lei nº 4.132/1962.

Diferentemente das modalidades sancionatórias previstas pela Constituição Federal, a desapropriação ordinária não decorre da prática de ilícito pelo proprietário ou do descumprimento de deveres constitucionais relacionados ao exercício do direito de propriedade. Sua finalidade consiste na satisfação de necessidades coletivas legitimamente reconhecidas pelo ordenamento jurídico, desde que presentes os pressupostos da necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

Nesse contexto, a principal característica dessa modalidade expropriatória consiste na garantia da prévia e justa indenização ao proprietário, de modo que a transferência compulsória do bem ao Poder Público seja acompanhada da correspondente compensação patrimonial. Trata-se, portanto, da forma mais comum de desapropriação existente no direito brasileiro, servindo de parâmetro para a compreensão das demais modalidades previstas pela Constituição.

A desapropriação ordinária encontra fundamento nos pressupostos anteriormente analisados, podendo ocorrer por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social (Nohara, 2025). Trata-se da modalidade tradicional de desapropriação prevista no ordenamento jurídico brasileiro, na qual a transferência compulsória da propriedade tem por finalidade atender demandas de interesse coletivo legitimamente reconhecidas pelo Estado.

Nessa modalidade, o bem desapropriado é incorporado ao patrimônio público, passando a ostentar a natureza jurídica de bem público (Carvalho Filho, 2025). A partir de então, sua utilização passa a ser direcionada à consecução de finalidades públicas, buscando atender

necessidades da coletividade por meio da implementação de obras, serviços ou políticas públicas. Como exemplos, podem ser citadas as desapropriações destinadas à construção de rodovias, hospitais, escolas, aeroportos e demais obras de infraestrutura voltadas ao interesse público.

Além disso, a desapropriação ordinária é realizada, como regra, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, nos termos do artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988. Tal garantia evidencia que essa modalidade expropriatória não possui natureza sancionatória, uma vez que a perda da propriedade é acompanhada da correspondente compensação patrimonial ao proprietário.

Nesse contexto, a desapropriação ordinária não se destina à punição do particular, mas à satisfação de necessidades coletivas e à concretização de finalidades públicas legitimamente reconhecidas pelo ordenamento jurídico. Sua utilização está diretamente relacionada ao dever estatal de promover políticas públicas, executar obras de interesse coletivo e assegurar maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Dessa forma, a intervenção do Estado na propriedade privada não decorre de qualquer conduta ilícita ou do descumprimento de obrigações pelo proprietário. Ao contrário, a desapropriação ocorre em razão de características específicas do imóvel, como sua localização, dimensão ou aptidão para determinada finalidade pública, que tornam sua incorporação ao patrimônio estatal conveniente ou necessária para a realização do interesse coletivo.

Essa característica diferencia substancialmente a desapropriação ordinária das modalidades sancionatórias previstas pela Constituição Federal, nas quais a intervenção estatal decorre do descumprimento de deveres constitucionais relacionados ao exercício do direito de propriedade.

3.3.2 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A desapropriação para fins de reforma agrária constitui uma das modalidades de desapropriação sancionatória previstas pela Constituição da República de 1988. Disciplinada no art. 184 e incisos, essa modalidade autoriza privativamente a União a desapropriar, por interesse social, os imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social, mediante

prévia e justa indenização em Títulos da Dívida Agrária, conforme estabelecido pelo próprio texto constitucional (Di Pietro, 2026).

Diferentemente da desapropriação ordinária, em que a intervenção estatal decorre da necessidade pública, utilidade pública ou interesse social relacionados às características do bem e à sua aptidão para atender finalidades públicas específicas, a desapropriação para fins de reforma agrária possui fundamento no descumprimento de um dever constitucional imposto ao proprietário. Nessa hipótese, a atuação estatal não se justifica pela conveniência da incorporação do imóvel ao patrimônio público, mas pela inobservância da função social da propriedade rural.

Como exemplo dessa modalidade, pode-se mencionar a desapropriação de imóvel rural improdutivo que permanece sem exploração econômica adequada por longo período, deixando de atender aos requisitos constitucionais da função social da propriedade. Nessa hipótese, a União poderá promover sua desapropriação e destiná-lo a programas de reforma agrária, buscando conferir ao imóvel aproveitamento compatível com os objetivos constitucionais de justiça social e desenvolvimento rural.

Trata-se de importante instrumento de efetivação dos princípios constitucionais da justiça social e da função social da propriedade, permitindo ao Estado intervir em imóveis rurais improdutivos ou explorados em desacordo com os critérios estabelecidos pelo artigo 186 da Constituição Federal. Por essa razão, essa modalidade expropriatória ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, ao conciliar a proteção do direito de propriedade com os objetivos constitucionais de redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento social no meio rural.

A caracterização do descumprimento da função social da propriedade rural encontra-se disciplinada no art. 186 da Constituição Federal, que estabelece os requisitos necessários para que o imóvel rural atenda à sua finalidade constitucional (Di Pietro, 2026). De acordo com o referido dispositivo, a função social é cumprida quando a propriedade observa, simultaneamente, o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Dessa forma, a Constituição Federal afastou definitivamente a concepção da propriedade rural como um direito exclusivamente individual, condicionando sua proteção jurídica ao atendimento de finalidades econômicas, sociais, ambientais e trabalhistas. Assim, a

desapropriação para fins de reforma agrária surge como instrumento legítimo de intervenção estatal quando verificado o descumprimento desses requisitos constitucionais, permitindo que imóveis rurais incompatíveis com sua função social sejam destinados à promoção da justiça social e à concretização dos objetivos da política agrária brasileira.

Contudo, embora a desapropriação para fins de reforma agrária possua natureza sancionatória, o constituinte optou por preservar o direito do proprietário à indenização. Diferentemente da desapropriação ordinária, na qual a indenização é realizada de forma prévia e, em regra, mediante pagamento em dinheiro, a desapropriação agrária adota regime indenizatório diferenciado. Nos termos do artigo 184 da Constituição Federal, a indenização referente à terra nua é efetuada por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em prazo de até vinte anos, preservado seu valor real, enquanto as benfeitorias úteis e necessárias são indenizadas em dinheiro.

A adoção desse modelo indenizatório evidencia o caráter peculiar da desapropriação para fins de reforma agrária. Embora não afaste integralmente o direito à compensação patrimonial do proprietário, a Constituição estabelece condições menos favoráveis do que aquelas observadas na desapropriação ordinária, justamente em razão do descumprimento da função social da propriedade rural. Nesse sentido, a indenização em títulos representa uma das consequências jurídicas impostas ao proprietário que não utiliza seu imóvel em conformidade com os deveres constitucionais inerentes ao direito de propriedade.

Observa-se, portanto, que a desapropriação para fins de reforma agrária representa importante mecanismo de concretização da função social da propriedade rural. Embora preserve o direito à indenização, ainda que sob regime diferenciado, essa modalidade demonstra que o ordenamento constitucional brasileiro admite intervenções mais severas sobre a propriedade quando verificado o descumprimento de deveres constitucionais. Essa lógica será ainda mais acentuada nas demais modalidades sancionatórias, especialmente na desapropriação-confisco, prevista no artigo 243 da Constituição Federal.

3.3.3 DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA

A desapropriação urbanística sancionatória constitui modalidade especial de intervenção estatal na propriedade privada prevista no artigo 182, § 4º, inciso III, da Constituição de 1988. O instituto está inserido no contexto da política de desenvolvimento

urbano e possui como finalidade assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, princípio fundamental que orienta a ordenação das cidades e a utilização adequada do solo urbano.

Diferentemente da desapropriação ordinária, que, assim como a desapropriação para fins de reforma agrária, a desapropriação urbanística possui natureza sancionatória, uma vez que sua incidência está relacionada ao descumprimento dos deveres constitucionais impostos ao proprietário. Nesse sentido, a Constituição autoriza a intervenção estatal sobre imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, quando seu proprietário deixa de conferir ao bem a destinação socialmente adequada exigida pelo ordenamento jurídico.

A aplicação dessa modalidade expropriatória, contudo, não ocorre de forma imediata. O artigo 182, § 4º, da Constituição Federal estabelece um sistema gradual de sanções, permitindo ao Poder Público municipal exigir inicialmente o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do imóvel. Persistindo a inércia do proprietário, poderá ser aplicado o IPTU progressivo no tempo e, somente em último caso, a desapropriação do bem (Di Pietro, 2026).

Essa sistemática evidencia que a desapropriação urbanística não possui caráter meramente arrecadatório ou confiscatório, mas constitui instrumento voltado à efetivação da função social da propriedade e ao adequado planejamento urbano. Busca-se evitar a retenção especulativa de imóveis e promover a utilização racional do espaço urbano em benefício da coletividade.

Assim como ocorre na desapropriação para fins de reforma agrária, a desapropriação urbanística sancionatória não afasta completamente o direito à indenização. Nos termos do artigo 182, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, o proprietário será indenizado mediante títulos da dívida pública aprovados previamente pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, assegurado o valor real da indenização e os juros legais.

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal admite a imposição de restrições significativas ao direito de propriedade quando verificado o descumprimento de sua função social. Ainda assim, mesmo diante da natureza sancionatória da medida, o ordenamento constitucional preserva o direito à indenização do proprietário, o que o diferencia da próxima modalidade de desapropriação.

3.3.4 DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO

A desapropriação-confisco constitui a modalidade mais gravosa de intervenção estatal na propriedade privada prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Diferentemente das demais modalidades expropriatórias analisadas anteriormente, nessa hipótese, o proprietário não faz jus a qualquer forma de indenização, ocorrendo a perda integral do bem em favor do Estado. Em razão dessa peculiaridade, parcela significativa da doutrina atribui ao instituto natureza eminentemente sancionatória, uma vez que sua incidência decorre da utilização da propriedade para a prática de atividades consideradas incompatíveis com os valores fundamentais protegidos pela Constituição Federal (Di Pietro, 2026).

Prevista originalmente no artigo 243 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a desapropriação-confisco representou importante inovação no constitucionalismo brasileiro ao estabelecer severa consequência jurídica para a utilização ilícita da propriedade. Em sua redação original, o dispositivo constitucional determinava a expropriação das glebas em que fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, destinando-as à implementação de programas de reforma agrária e habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 81, de 2014, ampliou o alcance do artigo 243 ao incluir, entre as hipóteses de expropriação, a exploração de trabalho escravo. Com isso, o constituinte derivado reforçou a proteção de valores fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana e à função social da propriedade, estabelecendo que tanto o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas quanto a exploração de mão de obra em condições análogas à escravidão autorizam a perda da propriedade, sem prejuízo das demais sanções civis, administrativas e penais cabíveis.

É importante destacar que a natureza jurídica da desapropriação-confisco não é pacífica na doutrina. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2026), a medida deve ser compreendida como hipótese de expropriação, e não propriamente de desapropriação, em razão de suas peculiaridades constitucionais. Em sentido semelhante, Hely Lopes Meirelles (1998) sustenta que o instituto sequer poderia ser classificado como verdadeira desapropriação, uma vez que lhe falta um de seus elementos tradicionalmente essenciais: a indenização ao proprietário. Sob essa perspectiva, a hipótese prevista no artigo 243 da Constituição Federal aproxima-se mais

de um autêntico confisco estatal do que das modalidades clássicas de desapropriação conhecidas pelo Direito Administrativo.

Tal entendimento decorre do fato de que a desapropriação, em sua concepção tradicional, pressupõe a transferência compulsória da propriedade mediante justa compensação patrimonial ao expropriado. Na desapropriação-confisco, contudo, a perda do bem ocorre sem qualquer indenização, circunstância que levou parte da doutrina a defender que o instituto possui natureza jurídica própria, distinta das demais modalidades expropriatórias previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse contexto, surge importante questionamento: por qual razão o constituinte optou por instituir uma modalidade de desapropriação sem qualquer forma de indenização ao proprietário? A resposta encontra-se na própria finalidade do artigo 243 da Constituição Federal e na gravidade das condutas que autorizam sua incidência.

Diferentemente das demais modalidades sancionatórias anteriormente analisadas, a desapropriação-confisco não decorre apenas do descumprimento da função social da propriedade. Nessa hipótese, a intervenção estatal está associada à utilização do imóvel como instrumento para a prática de atividades ilícitas expressamente rechaçadas pelo ordenamento jurídico, como o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e a exploração de trabalho escravo. Trata-se, portanto, de situação que ultrapassa a mera inobservância dos deveres inerentes ao exercício do direito de propriedade, atingindo diretamente valores constitucionais fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana, à ordem social, à saúde pública e à segurança coletiva.

Sob essa perspectiva, o constituinte entendeu que a utilização da propriedade para a prática de ilícitos de elevada gravidade afasta a legitimidade da proteção constitucional normalmente conferida ao proprietário. Por essa razão, optou-se pela adoção de medida mais severa do que aquelas previstas nas demais modalidades expropriatórias, autorizando a perda da propriedade sem qualquer compensação patrimonial. Assim, a desapropriação-confisco representa o mais intenso grau de intervenção estatal admitido pela Constituição Federal sobre o direito de propriedade, refletindo a especial reprovação constitucional das condutas descritas no artigo 243.

A desapropriação-confisco encontra regulamentação na Lei nº 8.257/1991, diploma responsável por disciplinar o procedimento aplicável às hipóteses de expropriação previstas no artigo 243 da Constituição Federal. Contudo, a referida legislação foi elaborada em momento

anterior à Emenda Constitucional nº 81/2014, razão pela qual regulamenta apenas os casos relacionados ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, permanecendo silente quanto às hipóteses de exploração de trabalho em condições análogas à escravidão.

Não obstante as lacunas legislativas existentes, a desapropriação-confisco ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que representa a mais intensa forma de intervenção estatal no direito de propriedade. O instituto evidencia que a proteção constitucional conferida à propriedade privada não é absoluta, admitindo restrições severas quando o bem é utilizado para a prática de atividades ilícitas incompatíveis com os valores fundamentais tutelados pela Constituição Federal.

Todavia, tanto o artigo 243 da Constituição Federal quanto a Lei nº 8.257/1991 não apresentam resposta expressa para uma questão de elevada relevância jurídica: a aplicação da desapropriação-confisco quando o proprietário não participou da atividade ilícita, não obteve qualquer benefício decorrente dela e sequer possuía conhecimento dos fatos praticados em seu imóvel. Surge, assim, o debate acerca dos limites constitucionais da medida expropriatória e da necessidade de proteção do terceiro de boa-fé, tema que se revela central para a compreensão da compatibilidade da desapropriação-confisco com princípios constitucionais como o devido processo legal, a intranscendência das sanções e a proteção do direito de propriedade.

4. A PROTEÇÃO DO TERCEIRO DE BOA-FÉ NA DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO

Conforme analisado anteriormente, a desapropriação-confisco, prevista no artigo 243 da Constituição Federal, representa a mais severa modalidade de intervenção estatal no direito de propriedade existente no ordenamento jurídico brasileiro. Sua aplicação autoriza a perda da propriedade sem qualquer forma de indenização quando constatada a utilização do imóvel para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou para a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão.

Entretanto, apesar da relevância constitucional atribuída ao combate dessas práticas ilícitas, a aplicação da desapropriação-confisco suscita importantes controvérsias jurídicas, especialmente quando o proprietário do imóvel não participou da atividade ilícita, não obteve qualquer benefício decorrente dela e sequer possuía conhecimento dos fatos praticados em sua propriedade. Nessa hipótese, surge o questionamento acerca da compatibilidade da medida expropriatória com princípios constitucionais fundamentais, como a proteção ao direito de propriedade, o devido processo legal e a intranscendência das sanções.

A problemática ganha especial relevância diante da ausência de previsão expressa, tanto na Constituição Federal quanto na Lei nº 8.257/1991, acerca da situação do proprietário de boa-fé. Tal lacuna deu origem a intensos debates jurisprudenciais sobre os limites da desapropriação-confisco e sobre a necessidade de proteção daqueles que não contribuíram para a prática do ilícito que ensejou a expropriação.

Diante desse cenário, a presente seção tem por objetivo analisar a proteção jurídica conferida ao terceiro de boa-fé no âmbito da desapropriação-confisco, examinando os princípios constitucionais aplicáveis à matéria, a evolução da jurisprudência dos tribunais superiores e, especialmente, os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 399 da Repercussão Geral.

4.1 O SILÊNCIO CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVO ACERCA DO TERCEIRO DE BOA-FÉ.

Para iniciar a análise da proteção do terceiro de boa-fé na desapropriação-confisco, torna-se necessário examinar inicialmente o artigo 243 da Constituição da República Federativa do

Brasil de 1988, dispositivo que instituiu essa modalidade expropriatória no ordenamento jurídico brasileiro e estabeleceu seus principais contornos constitucionais.

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

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

O referido dispositivo prevê a expropriação das propriedades rurais e urbanas nas quais sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, determinando sua destinação à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo da aplicação das demais sanções previstas em lei.

Da leitura do artigo 243, verifica-se que o constituinte definiu expressamente as hipóteses autorizadoras da desapropriação-confisco, bem como os efeitos decorrentes de sua aplicação. O dispositivo deixa claro que a utilização da propriedade para a prática das atividades ilícitas nele previstas enseja a perda do bem sem qualquer compensação patrimonial ao proprietário, evidenciando o caráter excepcional e severo da medida.

Além disso, o parágrafo único do referido artigo estabelece que os bens de valor econômico apreendidos em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes ou da exploração de trabalho escravo serão confiscados e revertidos a fundos de destinação específica. No caso das expropriações relacionadas ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, a Lei nº 8.257/1991 prevê que tais recursos sejam destinados ao financiamento de atividades de fiscalização e de instituições voltadas ao tratamento e à recuperação de dependentes químicos (Di Pietro, 2026). No que se refere às hipóteses de exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, ainda se verifica a existência de debates legislativos acerca da destinação dos bens confiscados, destacando-se o Projeto de Lei nº 5.970/2019.

Contudo, apesar de disciplinar as hipóteses de incidência e os efeitos da desapropriação-confisco, o artigo 243 da Constituição Federal não estabelece critérios expressos para a situação do proprietário que não participou da atividade ilícita, não auferiu qualquer benefício dela

decorrente e tampouco possuía conhecimento de sua ocorrência. A omissão do texto constitucional quanto a essa hipótese suscita relevantes questionamentos acerca dos limites da medida expropriatória e da possibilidade de sua aplicação a indivíduos que não contribuíram para a prática do ilícito.

Ao analisar a Lei nº 8.257/1991, diploma responsável por regulamentar o procedimento da expropriação prevista no artigo 243 da Constituição Federal, observa-se que o legislador igualmente não estabeleceu critérios específicos para a situação do proprietário que não participou da atividade ilícita, não dela se beneficiou e tampouco possuía conhecimento de sua ocorrência. Embora a legislação discipline aspectos processuais relevantes da desapropriação-confisco, como a legitimidade para propositura da ação, a produção de provas e a destinação dos bens expropriados, não há previsão expressa acerca dos requisitos subjetivos necessários para a responsabilização do proprietário.

A relevância dessa lacuna torna-se ainda mais evidente diante das particularidades das relações jurídicas envolvendo a propriedade rural e urbana. Situações como contratos de arrendamento, comodato, posse exercida por terceiros, exploração econômica realizada por prepostos ou até mesmo a demora na regularização registral da propriedade podem resultar na utilização ilícita do imóvel por indivíduos diversos do proprietário. Nessas hipóteses, surge o questionamento acerca da possibilidade de aplicação da desapropriação-confisco a pessoas que não contribuíram para a prática do ilícito e que dele não obtiveram qualquer proveito.

Dessa forma, a ausência de regulamentação específica acerca da posição jurídica do terceiro de boa-fé revela uma das principais controvérsias relacionadas à aplicação do artigo 243 da Constituição Federal. A definição dos limites da medida expropriatória e da eventual necessidade de demonstração de participação, benefício ou conhecimento do proprietário passou a ser construída predominantemente pela jurisprudência, especialmente pelos tribunais superiores.

4.2 OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA DESAPROPRIAÇÃO-CONFISCO

Conforme demonstrado no tópico anterior, tanto o artigo 243 da Constituição Federal quanto a Lei nº 8.257/1991 deixaram de disciplinar expressamente a situação do proprietário que não participou da atividade ilícita, dela não obteve qualquer proveito e tampouco possuía conhecimento de sua ocorrência. Essa lacuna normativa impõe a necessidade de interpretar a

desapropriação-confisco à luz dos princípios e garantias fundamentais previstos na própria Constituição Federal, de modo a compatibilizar a efetividade da medida expropriatória com a preservação do Estado Democrático de Direito.

Embora o artigo 243 estabeleça hipótese excepcional de perda da propriedade sem qualquer indenização, sua aplicação não pode ser analisada de forma isolada, mas em conjunto com os demais direitos e garantias constitucionais que integram a ordem jurídica brasileira. A Constituição Federal constitui um sistema normativo uno e coerente, razão pela qual nenhum de seus dispositivos pode ser interpretado de maneira dissociada dos princípios que estruturam a proteção dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, torna-se imprescindível examinar os limites constitucionais da desapropriação-confisco, especialmente aqueles relacionados à tutela do direito de propriedade, ao princípio da intranscendência da pena, ao devido processo legal e às garantias do contraditório e da ampla defesa. A análise desses princípios revela-se indispensável para compreender em que medida o ordenamento jurídico brasileiro admite a incidência da expropriação prevista no artigo 243 da Constituição Federal sobre proprietários que não contribuíram para a prática da atividade ilícita.

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, o direito à propriedade constitui direito fundamental expressamente assegurado pelo artigo 5º, inciso XXII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A existência da desapropriação-confisco prevista no artigo 243, contudo, não afasta essa natureza jurídica nem elimina a proteção constitucional conferida à propriedade privada. Ao contrário, a interpretação desse dispositivo deve ocorrer em harmonia com o conjunto de direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela própria Constituição.

É certo que o direito de propriedade não possui caráter absoluto. A própria Constituição estabelece limitações ao seu exercício ao determinar que a propriedade deve atender à sua função social (art. 5º, XXIII) e ao admitir hipóteses de desapropriação por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social (art. 5º, XXIV). Dessa forma, o texto constitucional reconhece que a proteção da propriedade pode sofrer restrições sempre que presentes fundamentos constitucionalmente legítimos.

Entretanto, a circunstância de o direito de propriedade admitir limitações não autoriza concluir que sua proteção constitucional desapareça diante da incidência do artigo 243. A desapropriação-confisco representa hipótese excepcional de intervenção estatal e, justamente

por sua excepcionalidade, deve ser interpretada em consonância com os demais direitos e princípios constitucionais, especialmente quando sua aplicação puder atingir proprietários que não participaram da atividade ilícita ou que dela não tinham conhecimento.

Nessa perspectiva, verifica-se a existência de uma aparente tensão entre normas constitucionais. De um lado, o artigo 243 autoriza a expropriação das propriedades utilizadas para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou para a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão; de outro, subsiste a tutela constitucional do direito de propriedade e das garantias fundamentais asseguradas aos particulares. Conforme menciona Robert Alexy (2008), os conflitos entre princípios constitucionais exigem análise das circunstâncias do caso concreto, mediante processo de ponderação que permita harmonizar os valores constitucionais em tensão.

Desse modo, a proteção constitucional da propriedade revela-se elemento indispensável para a interpretação do artigo 243 da Constituição Federal, especialmente nos casos em que se discute a situação jurídica do proprietário que não contribuiu para a prática do ilícito. A definição dos limites dessa proteção, contudo, não depende exclusivamente do direito de propriedade, exigindo também a análise de outras garantias constitucionais, que serão analisadas a seguir.

O princípio da intranscendência da pena encontra previsão expressa no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo o qual nenhuma pena passará da pessoa do condenado. Trata-se de garantia fundamental que impede a imposição de sanções a indivíduos que não tenham contribuído para a prática do ilícito, assegurando que a responsabilização estatal recaia exclusivamente sobre aquele que efetivamente praticou a conduta vedada pelo ordenamento jurídico.

Embora tradicionalmente associado ao Direito Penal, o referido princípio não se limita às sanções penais. A doutrina administrativa reconhece que a pessoalidade das sanções administrativas constitui verdadeira limitação ao exercício do poder sancionador do Estado, irradiando seus efeitos para todas as espécies de sanções que possuam natureza punitiva ou restritiva de direitos (Carvalho Filho, 2025). Nessa perspectiva, a atuação estatal deve observar a responsabilidade pessoal do infrator, vedando a imposição de consequências gravosas a terceiros que não tenham participado da prática do ilícito.

Essa compreensão assume especial relevância na análise da desapropriação-confisco, prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Conforme demonstrado anteriormente, parte da doutrina reconhece que essa modalidade expropriatória possui natureza eminentemente

sancionatória, porque impõe ao proprietário a perda definitiva do bem sem qualquer forma de indenização em razão da utilização ilícita da propriedade (Di Pietro, 2026). Ainda que existam divergências acerca de sua natureza jurídica, é inegável que a medida representa uma das mais severas restrições ao direito de propriedade admitidas pelo ordenamento constitucional brasileiro.

Diante desse contexto, surge o questionamento acerca da incidência do princípio da intranscendência da pena na desapropriação-confisco. Se a medida possui evidente conteúdo sancionatório, mostra-se necessário indagar se seus efeitos podem atingir proprietários que não participaram da prática ilícita, não obtiveram qualquer benefício dela decorrente e sequer possuíam conhecimento de sua ocorrência. A resposta a essa questão exige a interpretação sistemática do artigo 243 em conjunto com as demais garantias fundamentais previstas na Constituição Federal, afastando a compreensão de que a expropriação possa operar de maneira automática ou desvinculada da análise das circunstâncias concretas.

Nesse sentido, a proteção conferida pelo artigo 5º, inciso XLV, revela-se relevante parâmetro interpretativo para a aplicação da desapropriação-confisco. Isso porque admitir que a perda da propriedade recaia indistintamente sobre qualquer proprietário, independentemente de sua participação ou ciência acerca da atividade ilícita, pode conduzir à responsabilização de indivíduos estranhos ao fato, hipótese que suscita dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o princípio da pessoalidade das sanções e com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Não se pretende afirmar, com isso, que o princípio da intranscendência da pena impeça, por si só, a aplicação da desapropriação-confisco. O que se verifica é que sua incidência impõe limites constitucionais à atuação estatal, exigindo que a interpretação do artigo 243 seja realizada em harmonia com as demais garantias fundamentais asseguradas pela Constituição. É nesse contexto que se insere a discussão acerca da proteção do terceiro de boa-fé, cuja construção foi desenvolvida predominantemente pela jurisprudência dos tribunais superiores, em especial pelo Supremo Tribunal Federal, conforme será analisado nos tópicos seguintes.

Além do direito fundamental à propriedade e do princípio da intranscendência da pena, a desapropriação-confisco também deve observar as garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstas nos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição de 1988. Tais garantias constituem importantes limitações ao exercício do poder estatal, assegurando que nenhuma restrição a direitos fundamentais seja imposta sem a observância do

procedimento previsto em lei e sem que seja assegurada ao interessado a possibilidade de participar da formação da decisão.

O devido processo legal representa um dos pilares do Estado Democrático de Direito, exigindo que toda atuação estatal capaz de restringir direitos individuais seja realizada em conformidade com as normas constitucionais e legais. Em complemento, o contraditório e a ampla defesa asseguram ao proprietário o direito de conhecer as alegações formuladas contra si, produzir provas, impugnar os elementos apresentados pela parte contrária e exercer plenamente sua defesa durante o processo judicial.

A observância dessas garantias assume especial relevância na desapropriação-confisco, considerando que essa modalidade expropriatória impõe a perda definitiva da propriedade sem qualquer indenização. Em razão da gravidade dos efeitos produzidos pela medida, mostra-se necessário examinar quais elementos devem ser demonstrados no curso do processo para autorizar a incidência do artigo 243 da Constituição Federal.

Além da comprovação da existência do cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou da exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, a ausência de previsão expressa acerca da situação do proprietário de boa-fé suscita questionamentos sobre a necessidade de apreciação das circunstâncias concretas de cada caso. Aspectos relacionados ao exercício da posse, à existência de contratos de arrendamento, comodato ou outras formas de utilização do imóvel por terceiros podem assumir relevância para a adequada solução da controvérsia.

Diante desse cenário, torna-se pertinente investigar de que forma as garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa influenciam a aplicação da desapropriação-confisco, especialmente nos casos em que se discute a participação, o conhecimento ou o eventual benefício obtido pelo proprietário em relação à atividade ilícita. A resposta a essa questão foi construída, em grande medida, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cuja evolução será analisada no tópico seguinte.

4.3 A PROTEÇÃO DO TERCEIRO DE BOA-FÉ NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ANÁLISE DO TEMA 399 DA REPERCUSSÃO GERAL

O Recurso Extraordinário n.º 635.336/PE deu origem ao Tema 399 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, tornando-se o principal precedente sobre a proteção do terceiro de boa-fé na desapropriação-confisco, prevista no artigo 243 da Constituição Federal. A controvérsia teve origem em ação de expropriação ajuizada pela União com o objetivo de promover a perda de propriedade rural na qual foram localizadas culturas ilegais de *Cannabis sativa*, popularmente conhecida como maconha, em duas propriedades rurais localizadas no Município de Santa Maria da Boa Vista, no Estado de Pernambuco (Brasil, 2016).

O caso apresentava uma peculiaridade relevante para a controvérsia constitucional posteriormente enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal. O cultivo ilegal de 6.180 (seis mil cento e oitenta) pés de maconha alcançava dois imóveis rurais distintos, matriculados separadamente, cujos proprietários originários já haviam falecido. Em razão do falecimento, a posse e a exploração econômica das propriedades passaram a ser exercidas pelos respectivos herdeiros, circunstância que deu origem à discussão acerca da possibilidade de aplicação da desapropriação-confisco a proprietários que alegavam não ter participado do cultivo ilícito nem possuir conhecimento de sua existência (Brasil, 2016).

O Recurso Extraordinário foi interposto pelo Ministério Público Federal em face do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que manteve a improcedência do pedido expropriatório em relação aos proprietários que alegavam não ter participado do cultivo ilícito.

O acórdão recorrido consignou o seguinte entendimento:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EXPROPRIAÇÃO. DE GLEBAS. CULTIVO ILEGAL DE PLANTAS PSICOTRÓPICAS (MACONHA). ART. 243, DA CF/88. LEI N. 8.257/91. DECRETO 577/92. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PROPRIETÁRIO. I. O art. 243 da Constituição Federal instituiu importante mecanismo de combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, ao permitir a imediata expropriação de quaisquer terras onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. II. Não haverá prescrição no que tange ao prazo de promoção da desapropriação do art. 243 da Carta Magna, posto que a Lei que regula essa espécie de expropriação silencia a respeito. III. O cultivo de plantas psicotrópicas, sem a devida autorização da autoridade competente, caracteriza-se por ilícito que acarretará na desapropriação sem direito à indenização. IV. O Pleno desta Corte Regional já se posicionou no sentido de que é objetiva a responsabilidade do proprietário de terras destinadas para o plantio de espécies psicotrópicas, sendo em consequência irrelevante, a existência ou inexistência de culpa na utilização criminosa. (AR n. 4.842 PE, Pleno, rel. des. federal Paulo Roberto de Oliveira Lima,

A partir dessa controvérsia, surgiu uma das principais questões jurídicas enfrentadas pelo Supremo Tribunal Federal: definir se a responsabilidade do proprietário, para fins de aplicação da desapropriação-confisco prevista no artigo 243 da Constituição Federal, possui natureza objetiva ou subjetiva. Conforme destacado no voto do Ministro Gilmar Mendes, essa definição tornou-se o núcleo central do Recurso Extraordinário n.º 635.336/PE, uma vez que dela dependeria a possibilidade de proteção do proprietário que não participou da atividade ilícita, não obteve qualquer proveito dela decorrente e tampouco possuía conhecimento de sua ocorrência.

A solução dessa controvérsia revela-se fundamental para a compreensão da posição jurídica do terceiro de boa-fé. Caso prevalecesse a responsabilidade objetiva, a simples localização de culturas ilegais no imóvel seria suficiente para autorizar a expropriação, independentemente da conduta do proprietário. Por outro lado, o reconhecimento da responsabilidade subjetiva permitiria a análise das circunstâncias concretas do caso, especialmente quanto à existência de participação, benefício, ciência ou culpa do titular da propriedade.

Essa distinção é decisiva porque define o alcance da proteção conferida ao terceiro de boa-fé. Na responsabilidade objetiva, o proprietário poderia perder o imóvel apenas em razão do fato ilícito ocorrido em sua propriedade, ainda que praticado exclusivamente por terceiros. Já na responsabilidade subjetiva, abre-se espaço para verificar se o proprietário contribuiu, por ação ou omissão, para a prática ilícita, ou se adotou conduta diligente diante das circunstâncias do caso concreto.

Portanto, o Tema 399 não se limitou a discutir uma questão meramente processual ou classificatória. O julgamento enfrentou diretamente os limites constitucionais da desapropriação-confisco, buscando definir se a sanção prevista no artigo 243 poderia atingir indistintamente qualquer proprietário ou se deveria ser afastada quando demonstrada a ausência de culpa, inclusive nas modalidades *in vigilando* ou *in eligendo*.

Ao iniciar a fundamentação de seu voto, o Ministro Gilmar Mendes concentrou a análise em uma das principais controvérsias jurídicas do caso: a natureza da responsabilidade do proprietário para fins de aplicação da desapropriação-confisco, prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Para enfrentar essa questão, o relator realizou uma análise do processo legislativo da Lei nº 8.257/1991, diploma responsável por regulamentar a expropriação decorrente da localização de culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

O Ministro destacou que o projeto originário da Lei nº 8.257/1991 continha dispositivos que buscavam disciplinar situações específicas envolvendo proprietários que não tivessem participação na atividade ilícita. Entre essas previsões, encontrava-se a extinção da ação expropriatória quando fosse comprovado que o imóvel havia sido objeto de esbulho possessório, bem como a garantia de indenização ao condômino de boa-fé que não tivesse qualquer relação com o cultivo ilegal. O texto original também previa que a desapropriação deveria recair sobre a totalidade do imóvel, e não apenas sobre a área onde fosse localizado o plantio ilícito (Brasil, 2016).

Entretanto, conforme ressaltado pelo relator, tais dispositivos foram vetados pelo Presidente da República sob o fundamento de que seriam incompatíveis com a disciplina constitucional da desapropriação prevista no artigo 243 da Constituição Federal. A justificativa do veto partia da premissa de que a responsabilidade do proprietário possuía natureza objetiva, tornando irrelevante a demonstração de culpa, de conhecimento da atividade ilícita ou mesmo da boa-fé do titular do imóvel (Brasil, 2016).

Ao examinar esse histórico legislativo, o Ministro Gilmar Mendes afastou a interpretação adotada pelos vetos presidenciais. Em seu entendimento, a responsabilidade do proprietário não poderia ser considerada integralmente objetiva, uma vez que tal compreensão permitiria a imposição da sanção constitucional a proprietários completamente alheios à prática criminosa. Por outro lado, também não se trataria de responsabilidade subjetiva em sua concepção clássica. O relator afirmou que a responsabilidade prevista no artigo 243 da Constituição Federal possui natureza subjetiva, embora apresente significativa aproximação com a responsabilidade objetiva, em razão do dever de vigilância inerente ao exercício do direito de propriedade (Brasil, 2016).

O Ministro também enfrentou a situação dos imóveis pertencentes a mais de um proprietário. Em seu voto, consignou que a comprovação da boa-fé de apenas alguns condôminos não impede a incidência da desapropriação-confisco sobre a integralidade do imóvel. Nessa hipótese, a expropriação permanece aplicável em relação ao bem como um todo, cabendo aos condôminos que comprovadamente não participaram da atividade ilícita buscar, por meio de ação autônoma, o ressarcimento dos prejuízos sofridos perante os coproprietários responsáveis pela prática delituosa. Com essa solução, o relator procurou preservar a efetividade da medida expropriatória sem afastar a possibilidade de recomposição patrimonial dos condôminos de boa-fé.

O voto destaca que o proprietário possui o dever jurídico de zelar pela utilização lícita de seu imóvel, dever que decorre diretamente da função social da propriedade. Todavia, o próprio Ministro ressalva que essa obrigação não possui caráter absoluto, registrando que "só se pode exigir do proprietário que evite o ilícito quando evitar o ilícito estava razoavelmente ao seu alcance" (Brasil, 2016, p. 14).

A partir dessa construção, o relator concluiu que a aplicação da desapropriação-confisco exige a demonstração de culpa do proprietário, ainda que nas modalidades *in vigilando* ou *in eligendo*. Em razão dessa compreensão, atribuiu ao proprietário o ônus de demonstrar que não concorreu para a prática da atividade ilícita nem deixou de adotar as medidas de fiscalização que razoavelmente poderiam ser exigidas diante das circunstâncias do caso concreto. Dessa forma, o Ministro Gilmar Mendes afastou a adoção de uma responsabilidade estritamente objetiva, sem deixar de reconhecer que o exercício do direito de propriedade impõe deveres positivos de vigilância e fiscalização ao seu titular.

Ao acompanhar integralmente o voto do Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Ricardo Lewandowski também atribuiu especial relevância à alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 81/2014 no artigo 243 da Constituição Federal. Para o Ministro, a inclusão da expressão "observado, no que couber, o disposto no art. 5º" conferiu maior proteção ao direito de propriedade, permitindo que o proprietário demonstre, no caso concreto, que não agiu com dolo ou culpa, inclusive nas modalidades *in vigilando* ou *in eligendo* (Brasil, 2016, p. 16).

O Ministro ressaltou que a proteção conferida pelo artigo 5º da Constituição Federal não afasta a incidência da desapropriação-confisco, mas assegura ao proprietário a possibilidade de demonstrar que não contribuiu para a prática da atividade ilícita. Nessa hipótese, contudo, o ônus da prova incumbe ao próprio proprietário, que deverá comprovar a inexistência de qualquer conduta culposa capaz de justificar a aplicação da sanção constitucional. Como exemplo, mencionou a hipótese de esbulho possessório, situação em que o titular do imóvel perde o controle da posse e, conseqüentemente, deixa de possuir condições de impedir a utilização ilícita da propriedade (Brasil, 2016).

Ao analisar as circunstâncias do caso concreto, o Ministro Ricardo Lewandowski observou que o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região consignou expressamente a participação dos proprietários na atividade ilícita. Dessa forma, considerando que o Recurso Extraordinário não admite o reexame do conjunto fático-probatório, concluiu que não seria possível modificar as premissas estabelecidas pelo tribunal de origem. Em razão disso,

acompanhou integralmente o voto do relator para negar provimento ao recurso extraordinário (Brasil, 2016).

Observa-se que o voto do Ministro Ricardo Lewandowski reforça a construção desenvolvida pelo relator ao reconhecer que a proteção do terceiro de boa-fé decorre da interpretação sistemática do artigo 243 com o artigo 5º da Constituição Federal. Ao mesmo tempo, evidencia que essa proteção não possui aplicação automática, dependendo da demonstração, pelo próprio proprietário, de que não concorreu para a prática da atividade ilícita nem deixou de cumprir os deveres de vigilância inerentes ao exercício do direito de propriedade.

Embora tenha acompanhado a conclusão do voto do relator para negar provimento ao Recurso Extraordinário, o Ministro Edson Fachin apresentou fundamentação parcialmente distinta quanto à natureza da responsabilidade do proprietário prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Em seu entendimento, a principal controvérsia submetida ao Supremo Tribunal Federal consistia em definir se a aplicação da desapropriação-confisco exigiria a comprovação de dolo ou culpa do proprietário ou se a simples constatação da atividade ilícita seria suficiente para autorizar a incidência da sanção constitucional.

Inicialmente, o Ministro observou que um dos principais argumentos apresentados pelo Ministério Público Federal consistia na necessidade de interpretação do artigo 243 da Constituição Federal à luz do princípio da proporcionalidade. Segundo o recorrente, a adoção da responsabilidade subjetiva seria a solução mais adequada para conciliar a proteção do direito de propriedade com a repressão às atividades ilícitas, evitando que proprietários completamente alheios ao cultivo ilegal fossem atingidos pela desapropriação-confisco (Brasil, 2016).

Todavia, o Ministro Edson Fachin afastou essa linha de fundamentação ao entender que o próprio constituinte originário, posteriormente complementado pelo constituinte derivado por meio da Emenda Constitucional nº 81/2014, já realizou o juízo de proporcionalidade entre a proteção do direito de propriedade e a necessidade de repressão às condutas descritas no artigo 243 da Constituição Federal. Em razão disso, sustentou que não caberia ao intérprete promover nova ponderação sempre que inexistisse margem para atividade interpretativa, uma vez que essa escolha já havia sido realizada pelo próprio texto constitucional (Brasil, 2016).

O Ministro reconheceu, entretanto, que a inclusão da expressão "observado, no que couber, o disposto no art. 5º", promovida pela Emenda Constitucional nº 81/2014, possibilita a apreciação de situações excepcionais capazes de afastar a incidência da desapropriação-

confisco. Como exemplo, mencionou a hipótese de esbulho possessório apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes, admitindo que, em circunstâncias dessa natureza, a proteção conferida pelo artigo 5º da Constituição Federal pode justificar solução distinta daquela prevista como regra geral (Brasil, 2016).

Apesar dessa ressalva, o Ministro Edson Fachin concluiu que a responsabilidade do proprietário prevista no artigo 243 da Constituição Federal possui natureza objetiva (Brasil, 2016). Para o Ministro, a expropriação representa consequência jurídica inerente ao próprio direito real de propriedade, bastando a comprovação das hipóteses constitucionais de incidência para que ocorra a perda do imóvel, independentemente da demonstração de dolo ou culpa do proprietário. Em seu voto, registrou expressamente que a expressão "sem qualquer indenização ao proprietário", constante tanto da redação originária quanto da redação conferida pela Emenda Constitucional nº 81/2014, evidencia a intenção do constituinte de estabelecer um regime de responsabilidade objetiva para fins de desapropriação-confisco.

Ao final, embora tenha acompanhado o relator quanto ao desfecho do caso concreto, o Ministro apresentou declaração de voto propondo tese diversa do relator, defendendo que "é objetiva a responsabilidade para fins de expropriação prevista no art. 243 da Constituição da República" (Brasil, 2016, p. 21).

O voto do ilustre Ministro Edson Fachin demonstra que, mesmo entre os ministros, permaneceram divergências relevantes acerca da fundamentação constitucional da desapropriação-confisco, especialmente no que se refere à natureza da responsabilidade do proprietário e aos limites da proteção conferida ao terceiro de boa-fé.

O Ministro Teori Zavascki também acompanhou integralmente o voto do relator, apresentando importantes fundamentos acerca da natureza jurídica da responsabilidade prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Em sua manifestação, destacou inicialmente que a desapropriação-confisco possui natureza eminentemente sancionatória, circunstância que impõe sua interpretação em conformidade com o sistema constitucional de proteção aos direitos e garantias fundamentais, especialmente aqueles previstos no artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 2016).

Partindo dessa premissa, o Ministro afirmou que um sistema sancionatório fundado exclusivamente na responsabilidade objetiva seria incompatível com as garantias constitucionais asseguradas ao proprietário. Para o Ministro, a imposição de uma sanção tão gravosa quanto a perda definitiva da propriedade exige a observância de elementos subjetivos

relacionados à conduta do titular do imóvel, não sendo admissível que a expropriação decorra unicamente da constatação objetiva da atividade ilícita (Brasil, 2016).

Entretanto, o Ministro Teori Zavascki ponderou que a rejeição da responsabilidade objetiva não impede que o ordenamento jurídico estabeleça mecanismos destinados a facilitar a aplicação da sanção constitucional. Em seu entendimento, o artigo 243 da Constituição Federal admite a existência de uma presunção relativa (*juris tantum*) de dolo ou culpa do proprietário, cabendo ao interessado produzir prova capaz de afastar essa presunção. Dessa forma, embora o elemento subjetivo seja presumido em razão da utilização ilícita do imóvel, essa presunção não possui caráter absoluto, podendo ser elidida mediante demonstração de que o proprietário não concorreu para a prática da atividade ilícita (Brasil, 2016).

Ao adotar essa interpretação, o Ministro reforçou a construção desenvolvida pelo relator ao reconhecer que a proteção do terceiro de boa-fé decorre da possibilidade de afastamento da presunção de culpa por meio da produção de prova em sentido contrário. Nessa perspectiva, a inversão do ônus da prova não elimina a necessidade de análise da conduta do proprietário, mas estabelece mecanismo processual destinado a conciliar a efetividade da desapropriação-confisco com a observância das garantias constitucionais inerentes ao direito de propriedade.

Observa-se que a fundamentação apresentada pelo Ministro Teori Zavascki contribuiu para conferir maior densidade jurídica à tese posteriormente fixada pelo Supremo Tribunal Federal. Ao qualificar a responsabilidade do proprietário como fundada em uma presunção relativa de culpa, o Ministro forneceu a base teórica que justifica a possibilidade de o proprietário afastar a incidência da desapropriação-confisco mediante a demonstração de que não agiu com dolo, culpa, culpa *in vigilando* ou culpa *in eligendo*, preservando, assim, a compatibilidade do artigo 243 da Constituição Federal com as garantias fundamentais previstas no artigo 5º da Carta Magna.

Em seguida, a Ministra Rosa Weber também acompanhou integralmente o voto do relator, apresentando fundamentação própria acerca da natureza da responsabilidade prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Inicialmente, destacou que a controvérsia submetida ao Supremo Tribunal Federal consistia em definir se a responsabilidade do proprietário do imóvel utilizado para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas deveria ser compreendida como objetiva ou subjetiva, questão que, até então, vinha sendo decidida de forma divergente pelos Tribunais Regionais Federais. A Ministra ressaltou que o próprio Superior Tribunal de Justiça, embora, em precedente anterior, tenha adotado a responsabilidade objetiva, deixou posteriormente de

enfrentar a matéria por reconhecê-la como eminentemente constitucional, circunstância que justificava a necessidade de uniformização da interpretação pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2016).

Ao analisar o artigo 243 da Constituição Federal, a Ministra observou que a Emenda Constitucional nº 81/2014 promoveu duas alterações de especial relevância. A primeira consistiu na ampliação das hipóteses de incidência da expropriação, que passou a abranger também os imóveis utilizados para a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão. A segunda, de maior importância para a controvérsia analisada, foi a inclusão da expressão "observado, no que couber, o disposto no art. 5º", determinando que a aplicação da desapropriação-confisco deve respeitar os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição (Brasil, 2016, p. 27). Para a Ministra, essa inovação demonstra que a interpretação do artigo 243 não pode ocorrer de forma isolada, devendo ser harmonizada com todo o sistema constitucional de proteção aos direitos fundamentais.

Em seguida, Rosa Weber ressaltou que a nova redação do artigo 243 eliminou o caráter de imediatismo anteriormente previsto para a expropriação, condicionando sua aplicação ao procedimento estabelecido em lei e à observância das garantias constitucionais. Além disso, destacou que o texto constitucional passou a utilizar a expressão "propriedade", e não mais "gleba", consolidando o entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal de que a expropriação deve recair sobre a integralidade do imóvel, e não apenas sobre a área onde está localizado o cultivo ilícito (Brasil, 2016).

A ilustre Ministra também observou que o artigo 243 da Constituição Federal não estabelece expressamente qual espécie de responsabilidade deve ser aplicada ao proprietário, tampouco exige sua participação direta na prática da atividade ilícita. Diante dessa lacuna normativa, entendeu ser indispensável interpretar o dispositivo de maneira compatível com o sistema constitucional de garantias, sobretudo diante do caráter eminentemente sancionatório da desapropriação-confisco. Para tanto, chamou atenção para situações excepcionais em que o proprietário não possua qualquer participação na atividade ilícita ou, inclusive, tenha adotado medidas para impedir a utilização irregular do imóvel. Nesses casos, segundo a Ministra, a adoção da responsabilidade objetiva conduziria à aplicação de sanção incompatível com os direitos fundamentais assegurados pelo artigo 5º da Constituição Federal.

Partindo dessas premissas, Rosa Weber concluiu que a desapropriação-confisco deve ser interpretada sob o regime da responsabilidade subjetiva. Em seu entendimento, o proprietário

deve ter assegurada a possibilidade de afastar a incidência da sanção constitucional mediante a demonstração de que não concorreu para a prática da atividade ilícita, nem mesmo por culpa, inclusive nas modalidades *in vigilando* ou *in eligendo* (Brasil, 2016). Ressaltou, contudo, que o ônus dessa demonstração recai sobre o próprio expropriando, cabendo-lhe comprovar que adotou as medidas de diligência razoavelmente exigíveis para impedir a utilização ilícita da propriedade.

Observa-se que o voto da Ministra Rosa Weber reforça a construção desenvolvida pelo Ministro Gilmar Mendes ao reconhecer que a proteção do terceiro de boa-fé decorre da interpretação sistemática do artigo 243 em conjunto com os direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal. Ao mesmo tempo, sua fundamentação evidencia que a adoção da responsabilidade subjetiva não compromete a efetividade da desapropriação-confisco, mas apenas impede que a sanção constitucional alcance proprietários que comprovadamente não contribuíram, por ação ou omissão culposa, para a prática da atividade ilícita.

Em sequência, divergindo da posição adotada pela maioria dos ministros, o Ministro Luiz Fux entendeu que a responsabilidade do proprietário para fins de aplicação da desapropriação-confisco possui natureza objetiva. Em seu voto, sustentou que o artigo 243 da Constituição Federal estabelece uma hipótese de expropriação-sanção fundada diretamente no próprio texto constitucional, razão pela qual o direito fundamental à propriedade admite restrição independentemente da demonstração de dolo ou culpa do proprietário.

Inicialmente, o Ministro destacou que a medida prevista no artigo 243 constitui verdadeira hipótese de expropriação, aproximando-se de um confisco civil em razão da inexistência de qualquer indenização ao proprietário. Citando a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2026), afirmou que a utilização do termo "expropriação" pelo constituinte evidencia a intenção de diferenciar essa modalidade das demais espécies de desapropriação previstas no ordenamento jurídico, justamente em razão de seu caráter sancionatório (Brasil, 2016).

Em seguida, ressaltou que a própria Constituição estabeleceu limites ao direito de propriedade ao prever expressamente a desapropriação-confisco como instrumento de combate ao tráfico ilícito de entorpecentes. Para o Ministro, tratando-se de restrição instituída diretamente pelo constituinte originário, o espaço de atuação do intérprete torna-se reduzido, cabendo ao Poder Judiciário apenas verificar o preenchimento dos requisitos previstos na

Constituição, sem acrescentar condicionantes que não foram expressamente estabelecidas pelo texto constitucional (Brasil, 2016).

Outro fundamento desenvolvido pelo Ministro consistiu na necessidade de interpretar o artigo 243 em conformidade com a política constitucional e internacional de combate ao tráfico de drogas. Destacou que a Constituição brasileira se harmoniza com a Convenção de Viena contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e com diversos ordenamentos estrangeiros que admitem mecanismos de confisco patrimonial voltados ao enfrentamento da criminalidade organizada. Segundo seu entendimento, a adoção da responsabilidade objetiva representa instrumento mais eficaz para impedir que bens utilizados em atividades criminosas permaneçam sob proteção jurídica (Brasil, 2016).

Nessa linha de raciocínio, o Ministro afirmou que a responsabilização objetiva decorre da própria finalidade do artigo 243 da Constituição Federal, dispensando qualquer investigação acerca da culpa do proprietário. Em apoio à sua posição, citou o entendimento de José Afonso da Silva, segundo o qual a expropriação prevista no referido dispositivo deve ocorrer independentemente do título que vincule o responsável pelo cultivo ilícito ao imóvel, não podendo o proprietário invocar a condição de terceiro de boa-fé para afastar a incidência da sanção constitucional (Brasil, 2016).

Por fim, Luiz Fux acrescentou que o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas representa manifesta violação à função social da propriedade, chegando a caracterizar verdadeira "função antissocial" do imóvel (Brasil, 2016, p. 38) Nessa perspectiva, concluiu que a desapropriação-confisco constitui resposta constitucional legítima à utilização ilícita da propriedade, razão pela qual votou pelo desprovimento do recurso extraordinário e propôs a fixação da tese segundo a qual a responsabilidade prevista no artigo 243 da Constituição Federal possui natureza objetiva (Brasil, 2016).

Observa-se que o voto do Ministro Luiz Fux parte de uma interpretação literal do artigo 243 da Constituição Federal e privilegia a efetividade da política de combate ao tráfico de drogas. Entretanto, esse entendimento restou vencido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que considerou necessária a harmonização do dispositivo com as garantias fundamentais previstas no artigo 5º da Constituição, especialmente a proteção do direito de propriedade, o devido processo legal e a vedação à imposição de sanções a quem não concorreu para a prática do ilícito.

Em continuação aos votos, o Ministro Dias Toffoli também divergiu da orientação que prevaleceu no julgamento, defendendo que a responsabilidade do proprietário para fins de incidência da desapropriação-confisco prevista no artigo 243 da Constituição Federal possui natureza objetiva. Em seu entendimento, o texto constitucional determina, de forma expressa e sem ressalvas, a expropriação das propriedades nas quais forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, não havendo espaço para investigar a participação subjetiva do proprietário na prática delituosa (Brasil, 2016).

O Ministro sustentou que a própria redação do artigo 243 afasta a necessidade de comprovação de dolo ou culpa do titular do imóvel. Para ele, ainda que o proprietário não tenha participado diretamente do cultivo ilícito, sua conduta omissiva, ao permitir ou tolerar a utilização da propriedade para essa finalidade, já seria suficiente para justificar a incidência da sanção constitucional. Assim, bastaria a comprovação da existência da plantação ilegal para autorizar a expropriação do imóvel (Brasil, 2016).

O Ministro também mencionou precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do próprio Supremo Tribunal Federal que, antes do julgamento do Tema 399, adotavam interpretação semelhante, reconhecendo que a responsabilidade do proprietário seria objetiva, e que a redação do artigo 243 não autorizaria a criação de requisitos não previstos expressamente pelo constituinte. Para ele, admitir a investigação da culpa do proprietário significaria introduzir condicionantes inexistentes no texto constitucional, reduzindo a efetividade da política pública de combate ao tráfico ilícito de entorpecentes (Brasil, 2016).

Outro fundamento desenvolvido no voto refere-se à finalidade da desapropriação-confisco. Segundo Dias Toffoli, a medida possui elevado grau de severidade porque busca impedir que propriedades utilizadas para atividades ilícitas permaneçam inseridas no patrimônio privado, além de possibilitar sua destinação a políticas públicas de interesse social. Nesse contexto, ressaltou manifestações anteriores do Supremo Tribunal Federal que qualificam o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas como hipótese de **função antissocial da propriedade**, circunstância que justificaria a incidência da mais grave restrição ao direito de propriedade prevista na Constituição (Brasil, 2016).

Ao final, Dias Toffoli concluiu que a interpretação mais compatível com o artigo 243 da Constituição Federal é aquela que dispensa a análise da culpa do proprietário, bastando a constatação objetiva da utilização ilícita do imóvel para autorizar a desapropriação-confisco. Por essa razão, acompanhou o Relator apenas quanto ao resultado do julgamento do caso

concreto, mantendo, entretanto, o entendimento de que a responsabilidade do proprietário possui natureza objetiva (Brasil, 2016).

Em sequência, o Ministro Marco Aurélio também acompanhou a conclusão do voto do relator, porém desenvolveu fundamentação própria acerca da natureza da expropriação prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Inicialmente, destacou que a controvérsia não deveria ser analisada sob a ótica do Direito Penal, uma vez que a norma constitucional não institui sanção penal, mas sim uma sanção patrimonial consistente na perda da propriedade em favor do Estado. Em razão dessa natureza jurídica, afirmou que a medida prevista no artigo 243 configura verdadeira hipótese de expropriação-sanção, distinguindo-se das modalidades tradicionais de desapropriação previstas no ordenamento jurídico (Brasil, 2016).

O Ministro ressaltou que o critério predominante para a incidência da expropriação não é, em princípio, de natureza subjetiva, mas objetiva, tendo em vista que a própria utilização ilícita do imóvel constitui fato suficiente para justificar a aplicação da sanção constitucional. Todavia, ponderou que, mesmo nessa hipótese, é possível cogitar da existência de elemento subjetivo relacionado à culpa do proprietário, uma vez que o exercício do direito de propriedade impõe ao titular o dever permanente de vigilância sobre a utilização do bem. Assim, a manutenção de cultivo ilegal de plantas psicotrópicas no imóvel evidencia, em regra, o descumprimento desse dever de fiscalização por parte do proprietário (Brasil, 2016).

O Ministro Marco Aurélio também enfatizou que o direito de propriedade não possui caráter absoluto no ordenamento constitucional brasileiro. Embora o artigo 5º, inciso XXII, assegure a proteção à propriedade privada, a própria Constituição condiciona seu exercício ao cumprimento da função social e prevê hipóteses excepcionais de intervenção estatal. Nesse contexto, destacou que a regra geral da desapropriação exige prévia e justa indenização, conforme dispõe o inciso XXIV do artigo 5º, mas o próprio texto constitucional ressalva expressamente as exceções nele previstas, dentre as quais se encontra a expropriação disciplinada pelo artigo 243. Dessa forma, a perda da propriedade sem indenização decorre de opção expressamente adotada pelo constituinte para reprimir condutas de elevada gravidade social (Brasil, 2016).

Por fim, relembrou entendimento anteriormente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que a expropriação deve alcançar a integralidade do imóvel, e não apenas a área em que é localizada a cultura ilícita, uma vez que o bem possui matrícula única perante o registro

imobiliário. Com esses fundamentos, concluiu pelo desprovimento do recurso extraordinário, acompanhando o relator quanto ao resultado do julgamento (Brasil, 2016).

Observa-se que o voto do Ministro Marco Aurélio se aproxima da corrente vencedora ao reconhecer que a análise da situação do proprietário não pode ser completamente dissociada de sua conduta, especialmente em razão do dever de vigilância inerente ao exercício do direito de propriedade. Entretanto, sua fundamentação atribui maior relevo ao caráter objetivo da expropriação prevista no artigo 243 da Constituição Federal, entendendo que a própria utilização ilícita do imóvel constitui o principal fundamento para a incidência da sanção patrimonial.

Ao finalizar os votos do acórdão, a presidente do Supremo Tribunal Federal, a Ministra Carmen Lúcia, também acompanhou o voto do relator, entendendo que a desapropriação prevista no artigo 243 da Constituição Federal possui natureza de expropriação, distinguindo-se das modalidades tradicionais de desapropriação em razão da inexistência de qualquer indenização ao proprietário. Para a Ministra, trata-se de verdadeira sanção patrimonial decorrente da utilização ilícita da propriedade, razão pela qual o instituto deve ser interpretado à luz das peculiaridades estabelecidas pelo próprio texto constitucional (Brasil, 2016).

Em seu voto, a Ministra inicialmente reconstruiu o histórico da controvérsia submetida ao Supremo Tribunal Federal, destacando que o recurso extraordinário buscava definir se a responsabilidade do proprietário deveria ser considerada objetiva ou subjetiva para fins de aplicação da expropriação prevista no artigo 243 da Constituição. Ressaltou que o Ministério Público Federal sustentava ser incompatível com a proteção constitucional ao direito de propriedade a imposição da perda do imóvel a quem não tivesse participado da prática ilícita nem contribuído para sua ocorrência por ação ou omissão (Brasil, 2016).

Na sequência, Carmen Lúcia lembrou que o Supremo Tribunal Federal já havia decidido, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 543.974/MG, que a expressão "gleba", constante da redação originária do artigo 243 da Constituição Federal, deveria ser compreendida como sinônimo de propriedade, razão pela qual a expropriação deve atingir a integralidade do imóvel, e não apenas a área onde foi localizado o cultivo ilícito. Também destacou que a Emenda Constitucional nº 81/2014 ampliou o alcance do dispositivo constitucional ao incluir as propriedades urbanas e as hipóteses de exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, reforçando o caráter sancionatório da medida (Brasil, 2016).

Ao enfrentar a questão central do recurso, a Ministra afirmou que a Constituição admite a expropriação das propriedades utilizadas para finalidades ilícitas, justamente porque tais situações representam grave violação à função social da propriedade. Em seu entendimento, a utilização do imóvel para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas configura fundamento suficiente para a incidência da sanção patrimonial prevista no artigo 243 da Constituição Federal, independentemente da existência de indenização, uma vez que a perda da propriedade decorre do descumprimento dos deveres constitucionais inerentes ao exercício desse direito fundamental (Brasil, 2016).

Contudo, a Ministra ressaltou que a responsabilidade do proprietário não pode ser compreendida como absolutamente objetiva. Segundo afirmou, a simples constatação da existência do cultivo ilícito revela, em regra, a participação do proprietário ou, ao menos, sua omissão quanto ao dever de fiscalização da propriedade. Essa presunção, entretanto, não possui caráter absoluto, devendo ser afastada quando demonstrado que o proprietário não agiu com dolo ou culpa. Dessa forma, embora reconheça a forte vinculação entre a atividade ilícita e a responsabilidade do titular do imóvel, Carmen Lúcia admitiu a possibilidade de exclusão da expropriação quando comprovada a ausência de culpa, evitando a adoção de um regime de responsabilidade objetiva plena (Brasil, 2016).

Ao final, a Ministra concluiu pelo desprovimento do recurso extraordinário, acompanhando integralmente a tese proposta pelo relator. Sua fundamentação reforça a compreensão de que a proteção do terceiro de boa-fé decorre da possibilidade de afastamento da presunção de responsabilidade mediante demonstração da inexistência de dolo ou culpa, preservando, ao mesmo tempo, a efetividade da expropriação-confisco como instrumento constitucional de repressão à utilização ilícita da propriedade.

Portanto, a análise dos votos proferidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 399 da Repercussão Geral evidencia que a proteção do terceiro de boa-fé não decorre de previsão expressa da Constituição Federal ou da Lei nº 8.257/1991. Trata-se de construção jurisprudencial desenvolvida pela Corte a partir da interpretação sistemática do artigo 243 em conjunto com os direitos e garantias fundamentais consagrados no artigo 5º da Constituição. Esse entendimento foi consolidado na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "a expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal pode ser afastada, desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que *in vigilando* ou *in eligendo*" (Brasil, 2016, p. 55).

Assim, a tese firmada confirma a hipótese desenvolvida nesta pesquisa, segundo a qual a tutela do direito de propriedade do terceiro de boa-fé depende da compatibilização entre a finalidade sancionatória da desapropriação-confisco e os limites constitucionais impostos ao exercício do poder estatal, impedindo que a sanção patrimonial alcance proprietários que não tenham concorrido, por ação ou omissão culposa, para a prática da atividade ilícita.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo analisar a proteção do terceiro de boa-fé diante da aplicação da desapropriação-confisco prevista no artigo 243 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente à luz da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 399 da Repercussão Geral. Para tanto, buscou-se compreender a evolução histórica do direito de propriedade no constitucionalismo brasileiro, os fundamentos constitucionais que legitimam sua relativização e os limites impostos ao exercício do poder expropriatório do Estado.

Inicialmente, verificou-se que o direito de propriedade passou por profunda transformação ao longo da história constitucional brasileira. A concepção liberal clássica, que atribuía à propriedade caráter absoluto e inviolável, foi gradativamente superada pelo constitucionalismo social, culminando na Constituição da República de 1988, que preservou a propriedade como direito fundamental, mas condicionou seu exercício ao cumprimento da função social e à observância dos demais valores protegidos pela ordem constitucional. Nesse contexto, a desapropriação passou a representar importante instrumento de intervenção estatal destinado à concretização do interesse público e da justiça social, alcançando seu grau máximo de intensidade na desapropriação-confisco, prevista no artigo 243 da Constituição Federal.

Também foi possível constatar que a desapropriação-confisco possui natureza excepcional no ordenamento jurídico brasileiro. Ao determinar a perda definitiva da propriedade sem qualquer indenização, o constituinte pretendeu estabelecer resposta especialmente severa para hipóteses de utilização do imóvel na prática de atividades consideradas incompatíveis com os valores fundamentais da Constituição, como o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão. Trata-se, portanto, da mais gravosa forma de intervenção estatal sobre o direito de propriedade prevista no direito brasileiro.

Entretanto, a pesquisa também evidenciou que nem o artigo 243 da Constituição Federal nem a Lei nº 8.257/1991 disciplinam expressamente a situação do proprietário que não participou da atividade ilícita, dela não obteve qualquer proveito e sequer possuía conhecimento de sua ocorrência. Essa lacuna normativa revelou-se um dos principais problemas jurídicos relacionados à aplicação da desapropriação-confisco, sobretudo diante da possibilidade de imposição de sanção patrimonial a indivíduos completamente alheios à prática delituosa.

A análise dos limites constitucionais da desapropriação-confisco demonstrou que a aplicação do artigo 243 não pode ser realizada de forma isolada, devendo ser interpretada em harmonia com os direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal. O direito de propriedade, embora não possua caráter absoluto, continua sendo direito fundamental protegido pelo ordenamento jurídico, assim como o princípio da intranscendência da pena, pois o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa constituem importantes limitações ao exercício do poder sancionatório estatal. A observância dessas garantias impede que a expropriação alcance indiscriminadamente proprietários que não tenham concorrido, por ação ou omissão culposa, para a prática da atividade ilícita.

Nesse cenário, verificou-se que coube ao Supremo Tribunal Federal suprir a omissão existente na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. A análise do julgamento do Recurso Extraordinário nº 635.336/PE demonstrou que o Tema 399 da Repercussão Geral representa o principal precedente acerca da proteção do terceiro de boa-fé na desapropriação-confisco. Embora tenham existido divergências quanto à natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade do proprietário, prevaleceu o entendimento de que a expropriação prevista no artigo 243 pode ser afastada quando o proprietário demonstrar que não incorreu em culpa, ainda que nas modalidades *in vigilando* ou *in eligendo*. Dessa forma, a Corte afastou a incidência de uma responsabilidade objetiva absoluta, sem afastar o rigor da sanção constitucional, estabelecendo mecanismo destinado a preservar o equilíbrio entre a repressão às atividades ilícitas e a tutela dos direitos fundamentais.

A hipótese inicialmente formulada nesta pesquisa, portanto, foi confirmada. A proteção do terceiro de boa-fé não decorre de previsão expressa do texto constitucional ou da Lei nº 8.257/1991, mas de construção jurisprudencial desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal a partir da interpretação sistemática do artigo 243 em conjunto com as garantias fundamentais previstas no artigo 5º da Constituição. A tese firmada no Tema 399 evidencia que a desapropriação-confisco, embora possua finalidade eminentemente sancionatória, não autoriza a imposição automática da perda da propriedade a quem não concorreu para a prática da atividade ilícita.

Apesar da relevante contribuição proporcionada pelo Supremo Tribunal Federal, a pesquisa demonstra que ainda subsistem importantes desafios interpretativos. Questões relacionadas aos critérios para caracterização da culpa *in vigilando* e *in eligendo*, ao grau de diligência exigido do proprietário e aos parâmetros probatórios necessários para afastar a incidência da sanção

permanecem sem disciplina legislativa específica, fazendo com que a solução dessas controvérsias continue dependente da evolução da jurisprudência.

Conclui-se, assim, que a proteção do terceiro de boa-fé constitui requisito indispensável para compatibilizar a desapropriação-confisco com o Estado Democrático de Direito. O combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e à exploração de trabalho escravo representa finalidade constitucional de elevada relevância, mas sua concretização não pode ocorrer à custa da supressão das garantias fundamentais asseguradas aos proprietários que não participaram da prática ilícita. A harmonização entre a finalidade sancionatória do artigo 243 e a proteção constitucional conferida ao direito de propriedade revela-se, portanto, condição necessária para que a desapropriação-confisco permaneça compatível com os princípios estruturantes da Constituição da República de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Marcos Magalhães de. **Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1824**. Brasília: Senado Federal, 2024.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE FILHO, Dario Alberto de. **Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1934**. Brasília: Senado Federal, 2024.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DA FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. França, 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 26 maio 2026.

BARBOSA, Antônio J. **Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2024.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5970, de 2019**. Dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho em condições análogas à de escravo e dá outras providências. Autoria: Senador Randolfe Rodrigues. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139791>. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto de 21 de maio de 1821**. Proíbe tomar-se a qualquer pessoa coisa alguma contra a sua vontade e sem indenização. Rio de Janeiro, 1821. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/dim/1821/dim-21-5-1821.html. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 635.336/PE**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorridos: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, União, Ovidio Araújo Barros e outro(a/s). Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 14 de dezembro de 2016. Inteiro Teor do Acórdão, p. 1-55. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4029283&numeroProcesso=635336&classeProcesso=RE&numeroTema=399>. Acesso em: 30 jun. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 39. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Tradução de Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à lei da desapropriação**: Constituição de 1988 e leis ordinárias. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

DANTAS FILHO, José. **Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro**: Constituição de 1937. Brasília: Senado Federal, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 39. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

ESTADOS UNIDOS. [Constituição (1787)]. **Constitution of the United States**. Washington, D.C.: United States Senate, [s.d.]. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>. Acesso em: 14 maio 2026.

FRANÇA. **Civil Code of 1804 (Code Napoléon)**. França, 1804. Disponível em: <https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/Civil%20Code%201804%20EN.pdf>. Acesso em: 26 maio 2026.

GUIMARÃES, Alexandre. **Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1946**. Brasília: Senado Federal, 2024.

LOBO, Aristides. **Carta de Aristides Lobo**. In: IMAGENS E HISTÓRIA. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://imagenshistoria.wordpress.com/tema-1-republica-velha/carta-de-aristides-lobo/>. Acesso em: 26 maio 2026.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAGNA CARTA (1215). **Magna Charta Libertatum**. Inglaterra, 1215. Disponível em: https://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas_Direitos_Humanos/MAGNA%20CARTA%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf. Acesso em: 26 maio 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 14. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

OPENAI. ChatGPT: ferramenta de inteligência artificial utilizada para revisão textual, adequação formal e normalização de referências. Versão GPT-5.5 Thinking. São Francisco: OpenAI, 2026. Disponível em: <https://chatgpt.com/>. Acesso em 2 jul. 2026.¹

PÁDUA, Thiago; SOUTO, João Carlos. **Da propriedade à moradia**: breve estudo sobre a evolução constitucional brasileira. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 9, n. 1, p. 712-738, 2021. Disponível em:

¹ A ferramenta de inteligência artificial ChatGPT, da OpenAI, versão GPT-5.5 Thinking, foi utilizada de forma auxiliar e instrumental na revisão textual, adequação formal, organização de referências e aprimoramento da redação acadêmica, sem substituição da autoria, da análise crítica, da seleção bibliográfica e da responsabilidade intelectual do autor pelo conteúdo desenvolvido.

<http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>. Acesso em: 26 maio 2026.

PORTO, Júlia Pinto Ferreira. **Reflexões sobre a Constituição Federal de 1891 do Brasil**. *Revista Sociologia Jurídica*, n. 19, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://sociologiajuridicadotnet.wordpress.com/numero-19/>. Acesso em: 26 maio 2026.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626885/>. Acesso em: 25 fev. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Rafael Silveira e. **Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro**: Constituição de 1967. Brasília: Senado Federal, 2024.