



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Desapropriação: Interesse Público *Versus* Interesse Privado
As Expropriações Feitas com Base na Utilidade Pública

Maria Helena de Souza Marques Carneiro

Rio de Janeiro
2012

MARIA HELENA DE SOUZA MARQUES CARNEIRO

Desapropriação: Interesse Público versus Interesse Privado
As desapropriações feitas com base na Utilidade

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Professores Orientadores:
Mônica Areal
Néli Luiza C. Fetzner
Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2012

DESAPROPRIAÇÃO: INTERESSE PÚBLICO VERSUS O INTERESSE PRIVADO AS EXPROPRIAÇÕES FEITAS COM BASE NA UTILIDADE PÚBLICA

Maria Helena de Souza Marques Carneiro

Graduada pelo Centro Universitário da Cidade. Advogada.

Resumo: A desapropriação ordinária, consoante artigo 5º da Constituição Federal, é procedimento de direito público que gera a transferência de determinada propriedade para o Estado, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Ela possui três modalidades, que são as desapropriações baseadas na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, as quais correspondem a algum aspecto do interesse público. A desapropriação ordinária por utilidade pública é regulada pelo Decreto-Lei n. 3.365/41. Na fase administrativa do procedimento, faz-se uma ponderação entre o direito individual à propriedade e o interesse público, analisando a presença de todos os pressupostos aptos à prevalência do interesse público. Sendo, portanto, necessário sopesar o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, bem como o princípio da proporcionalidade, os quais legitimam a atuação estatal expedindo-se o competente decreto expropriatório. E, considerando que no Estado e no Município do Rio de Janeiro se têm atuado intensamente na reestruturação urbanística, surgem conflitos e discussões sobre o tema, abordando o possível desvirtuamento do procedimento expropriatório em prejuízo de direitos e garantias fundamentais.

Palavras-chaves: 1. Desapropriação. 2. Supremacia do Interesse Público. 3. Interesse Privado. 4. Proporcionalidade. 5. Ponderação de Interesses.

Sumário: Introdução. 1.Evolução Constitucional. 2.Supremacia do Interesse Público. 3.Desapropriação. 4.Princípio da Proporcionalidade. 5.Imissão Provisória na Posse e Justa Indenização. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

No intuito de disciplinar e gerir os fatos da vida, a Administração Pública instrumentaliza-se de deveres-poderes oriundos do ordenamento jurídico, extraindo da dinâmica material o melhor resultado para o interesse público.

Recentemente, o Brasil foi escolhido para sediar dois eventos mundiais: a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Nos dois casos haverá participação do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, em 2016 a Cidade do Rio atuará sozinha como sede.

Ao ser escolhido como sede, o país fixa compromisso internacional de adaptar-se aos padrões necessários à realização do evento, considerando a proposta apresentada no momento da candidatura.

De acordo com o Portal Transparência da Controladoria-Geral da União¹, no Rio de Janeiro, as obras de mobilidade urbana incluem a expansão de uma linha do metrô, construção de corredores de ônibus (BRT), modernização de estações do metrô e do trem, e obras viárias de acesso à área urbana, dentre outras. Em visão geral², tem-se que:

[...] a cidade do Rio de Janeiro passará a ter uma nova infraestrutura urbana e novas iniciativas ambientais, físicas e sociais, além de vantagens e oportunidades para a população.

Uma série de programas financiados pelo Governo para dar apoio ao evento formará a base do desenvolvimento sustentável de longo prazo. Estes programas, alguns já em curso, incluem:

- **Revitalização da Zona Portuária:** transformação da zona portuária em um grande bairro residencial, de entretenimento e turismo, que renovará o elo entre o porto e o coração da cidade.
- **Novos centros residenciais** e de entretenimento nas zonas Maracanã e Deodoro, como legado das instalações esportivas e das novas vilas.
- Importante **renovação de infraestrutura na Barra, sobretudo nas instalações esportivas, de lazer e de transporte.**
- Parque Radical de Deodoro, a zona com o maior percentual de jovens da cidade, com uma ampla variedade de instalações esportivas e de lazer. (negrito próprio)

Visando a concretizar os projetos, a Administração está licitando, celebrando contratos, normatizando, fiscalizando, intervindo na economia, desapropriando etc., ou seja, ela está se utilizando de todas as expressões do poder-dever, instrumento do interesse público, em benefício da sociedade, sob o argumento de um legado proveitoso.

¹ CGU, Controladoria-Geral da União. *Portal Transparência: Jogos Rio.2016*, transparência em 1º lugar. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/rio-de-janeiro/> e <http://www.portaldatransparencia.gov.br/rio2016/>>. Acessados em 23/02/2012.

² *Ibidem.*

Exemplo disso é o Projeto de Lei Geral da Copa do Mundo de Futebol (PL nº. 2.330/2011)³, ainda não aprovado, mas já de grande polêmica quanto à sua constitucionalidade, porquanto trata das normas vigentes durante o período dos jogos, criando um contexto de exceção referente a: restrições comerciais, venda de ingressos, aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor, criação de tipos incriminadores específicos e juízos competentes.

Na seara expropriatória, o Poder Normativo da administração consiste na edição de decreto pelo Presidente, Governador ou Prefeito, conforme o caso, o qual declarará a utilidade pública do bem, nos moldes do art. 6º, do Decreto-lei nº. 3.365/41, sendo relevante analisar a discricionariedade do Administrador ao determinar qual área é de utilidade pública, em razão do grande impacto social das desapropriações feitas em massa.

No Rio de Janeiro, a polêmica é tanta que o Ministério Público Federal, no ano passado, publicou edital de convocação para audiência pública, para ouvir “cidadãos, governos e empresas” e “colher informações sobre a garantia dos direitos dos moradores das regiões em obras.”⁴

O site da UOL, em 22/06/2011, publicou matéria com a síntese da audiência sob o título: “MP compara prefeitura do rio a nazistas nas desapropriações de imóveis para copa do mundo e olimpíada”⁵, deixando claro que o Ministério Público não estaria satisfeito com o desenvolvimento das obras.

³ BRASIL. Projeto de Lei nº. 2.330/2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=520245>>. Acessado em: 23 dez. 2011.

⁴ MPF, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Audiência pública, 2011, Rio de Janeiro. *O Maracanã está atualmente em obras de modernização para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016*. Realizada das 14h às 18h, no auditório da sede da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, localizado no 6º andar. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_patrimonio-publico-e-social/mpf-tj-realiza-audiencia-publica-sobre-impactos-das-obras-no-maracana/?searchterm=olimp%C3%ADadas>. Acessado em 15/03/2012.

⁵ UOL ESPORTE RIO. Disponível em: <<http://esporte.uol.com.br/rio-2016/ultimas-noticias/2011/06/22/mp-compara-prefeitura-do-rio-a-nazistas-na-desapropriacao-de-imoveis-para-copa-e-olimpiada.jhtm>>. Acessado em 15 mar. 2012.

Aparentemente, o Estado estaria agindo com abuso de poder, porquanto as desocupações não estariam respeitando o procedimento legal. Sendo assim, a audiência resultou em “[...] duras críticas sobre supostas arbitrariedades nas áreas onde passarão os novos corredores viários do Rio [...]”.

Ainda em 2011, a Relatoria Especial da ONU – Organização das Nações Unidas – publicou o guia⁶ de “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?”, no qual o Comitê de Direitos Econômicos define remoções forçadas como a “retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção de seus direitos”⁷.

O guia também aponta que a proteção ao indivíduo deve ser estendida aos que não possuem propriedade regular, entendendo que o direito à moradia vai além do legalismo jurídico, sendo inerente à dignidade de todo ser humano, encontrando ressonância no artigo 6º da Constituição Federal, que elenca a moradia como um dos direitos sociais fundamentais.

Não importa a forma legal da residência – as pessoas devem receber proteção mesmo se não tiverem título ou documentação formal relacionados à sua casa ou terra. Remoções e despejos forçados devem ocorrer apenas em “circunstâncias excepcionais”, ou seja, em casos absolutamente necessários que envolvam proteção da saúde e do bem-estar coletivos, e quando não há alternativas viáveis.

Dentre os pressupostos da remoção, de acordo com o guia, aparece o interesse público e o respeito às normas pátrias, dando-se relevo à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001.

Toda remoção deve: (a) ser autorizada por lei; (b) ser levada a cabo em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos; **(c) ser realizada apenas com o objetivo de promover o interesse público geral**; (d) ser razoável e proporcional; (e) ser regulada de forma a garantir indenização justa e reinserção social. (negrito próprio)

⁶ ONU, Organização das Nações Unidas. *Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?*. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?cat=539&lang=pt>>. Acessado em: 22 fev. 2012.

⁷ *Ibidem*.

A questão central é permeada de opiniões dissonantes do Estado, da imprensa, das ONGs e da ONU, pois até que ponto o interesse público pode ser usado como subterfúgio para o abuso do poder estatal?

O atuar administrativo deve ser pautado na lei, almejando à satisfação social, e ao se distanciar disto, o ato administrativo pode ser atingido pelo desvio de finalidade em sentido amplo, caracterizando-se como ilegal, porquanto desatendido o interesse público.

O artigo discutirá a ponderação entre o interesse público e o privado, atinente à propriedade privada, que tal como o primeiro goza de proteção constitucional. Além disso, analisar-se-á o procedimento expropriatório, o conceito de justa indenização e de discricionariedade do ente público ao escolher determinada área.

Em tempo, esclarece-se que o tema ainda é novo em nosso ordenamento, não havendo decisões transitadas em julgado, mas apenas audiências públicas, declarações políticas e estudos elaborados por membros da sociedade. No mais, será feito um paralelo com situações ocorridas nas obras dos Jogos Pan-americanos.

1. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

A dicotomia entre a propriedade individual e o interesse público voltado à urbanização é um tema nada recente no ordenamento. Na década de 70, Caio Tácito⁸, ao analisar as problemáticas ligadas às desapropriações da época, lembrou que em nossa primeira constituição (Constituição do Império – 1824) já era garantido o direito à propriedade com a “condicionante de que ‘se o bem público, legalmente

⁸ TÁCITO, Caio. Problemas Atuais de Desapropriação. *Revista Da Procuradoria Geral de São Paulo*, São Paulo. n. 06, p. 23-38, jul. 1975.

verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado pelo valor dela’.”

Tem-se, então, a clássica desapropriação realizada por um “bem público”, ou seja, um benefício para toda a sociedade, mediante o pagamento de justa e prévia indenização, que deverá ser efetiva em dinheiro.

Leonardo José Carneiro da Cunha⁹, Professor Adjunto da Faculdade de Direito do Recife – UFPE, faz uma catalogação constitucional sobre a desapropriação no Brasil, afirmando que em “todas as Constituições Republicanas, resta estabelecido que a desapropriação deve atender ao procedimento previsto em lei [...]”. Segundo o ilustre professor:

CF/1891, art. 72, parágrafo 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, **salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia**”

CF/1934, art. 113, nº. 17: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A **desapropriação por necessidade ou utilidade pública** far-se-á nos termos da lei, **mediante prévia e justa indenização**. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”

Constituição de 1937, art. 122, nº. 14: “o direito de propriedade, **salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública**, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;”

CF/1946, art. 141, parágrafo 16: “É garantido o direito de propriedade, **salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro**. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.”

CF/1967, art. 150, parágrafo 22: “É garantido o direito de propriedade, **salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro**, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.”

EC nº 1/1969, art. 153, parágrafo 22: “ § 22. É assegurado o direito de propriedade, **salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro**, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as au-

⁹ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 8 ed. São Paulo: Didática, 2010, p. 633.

toridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. [...]”
(negrito próprio)

A preservação da propriedade vem de um entendimento patrimonialista do ordenamento jurídico nacional, segundo o qual a coisa prevalecia sobre o homem. A ideia de ponderação, contudo, esteve presente em praticamente todas as constituições, até mesmo na de 1937 _ reconhecidamente autoritária, porquanto embasada no modelo fascista _ intitulada de Constituição “Polaca”¹⁰, a qual garantiu a expropriação em benefício do interesse público.

Com muito mais razão, a Carta de 1988 que é a última Constituição Republicana, pós-ditadura, garantidora de inúmeros direitos individuais e coletivos não destoou das antecedentes, resguardando a propriedade no rol dos direitos e garantias individuais da pessoa [Art. 5º, XXII].

No entanto, a garantia do direito de propriedade não pode ser vista peremptoriamente, do contrário chegar-se-ia à conclusão de que nenhuma norma o atingiria. O exercício absoluto do direito individual geraria abusos, razão pela qual o Estado adotou a criação de limitações negativas e imposições positivas.

Estes deveres e ônus são aplicados sem desrespeitar a garantia de um conteúdo mínimo essencial ao exercício da propriedade, servindo como modos de harmonizá-la a sua função social, condicionante e relativizadora do direito individual, porquanto o desequilíbrio entre a garantia e o seu condicionante traz ao Estado o dever de atuar incisivamente, de sorte a restaurar o equilíbrio, impondo limitações, restrições e supressões ao particular. A desapropriação é um instrumento de supressão, aplicada ou não como sanção, na hipótese de o interesse público se sobrepor ao particular.

¹⁰ MARTINS, Flávia Bahia. *Direito Constitucional*. 2 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2011, p. 72.

Vê-se, portanto, que as constituições pátrias sopesaram dois valores no momento da desapropriação: o direito de propriedade e o interesse público, sendo o primeiro relativizado, de modo a legitimar a desapropriação.

2. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Trata-se de um princípio basilar, caracterizado por prerrogativas conferidas à Administração Pública, que atua em “patamar de superioridade”¹¹ em relação ao particular, o que não significa desrespeito a seus direitos. Ao contrário de tantos outros, como, por exemplo, a legalidade, o princípio da supremacia não está expressamente descrito na Carta de 1988, “sendo depreendido de inúmeras regras constitucionais que a ele aludem ou impliquem manifestações concretas dessa superioridade do interesse público”¹².

Sempre que houver confronto entre os interesses, há de prevalecer o coletivo. É o que ocorre no caso de desapropriação por utilidade pública, por exemplo. Em 2011, o Prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, publicou o Decreto nº. 33.774¹³, declarando de utilidade pública a área de entorno do Engenho – Estádio Olímpico João Havelange –, no bairro do Engenho de Dentro, de sorte a viabilizar o acesso ao local.

[...] Art. 1.º Ficam declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis abaixo relacionados, necessários aos projetos na área de entorno do Estádio Olímpico João Havelange, no bairro do Engenho de Dentro, XIII RA.

I - Desapropriação Total (...)

II - Desapropriação Parcial (...)

Art. 2.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 9 de maio de 2011; 447.º ano da fundação da Cidade.

EDUARDO PAES

¹¹ MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 5 ed. Rio de Janeiro, Niterói: Impetus, 2011. p. 26.

¹² *Ibidem*, p. 27.

¹³ Diário Oficial do Município do Rio De Janeiro. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/sdcgibin/om_isapi.dll?advquery=33774&infobase=10052011.nfo&record={1AE4}&softpage=_infomain&x=59&y=8&zz=>>. Acessado em: 29 Mar. 2012.

A Supremacia do Interesse Público fica configurada pela sua principal forma de atuação: regulação das relações entre o particular e o Estado. No caso citado, é evidente que os proprietários afetados com o decreto expropriatório terão sua esfera jurídica afetada de forma brusca. Entretanto, ao sopesar interesses contrapostos, aquilo que for mais favorável à coletividade deve preponderar. E, considerando que o acesso ao estádio é difícilimo, em vista da estrutura viária local, é dever do Estado adequar a área aos fins públicos.

Não se deve deixar de lado que à época da construção do Estádio Olímpico João Havelange, a estrutura urbanística era a mesma da atual. O decreto expropriatório advém do Governo César Maia, visando à realização dos Jogos Pan-americanos de 2007. Então, as questões viárias já deveriam ter sido consideradas, a fim de se evitarem remendos e prejuízos aos administrados.

Entretanto, por mais que os proprietários dos imóveis tidos como de utilidade pública sintam-se lesados pela Administração, não há dúvida que até mesmo eles, integrantes da coletividade, serão beneficiados pelas obras públicas de acesso ao Estádio Olímpico, motivo pelo qual é válida a expropriação.

Pondera-se que, a relação entre Estado e cidadão deve ser pautada no postulado da reciprocidade, o qual implica constante ponderação dos interesses reciprocamente relacionados, fundamentados na sistemática das normas constitucionais.

Considerando que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado não é mais visto de modo absoluto, uma vez que à vista do interesse público primário, a atuação estatal deve respeito ao ambiente democrático e aos direitos fundamentais. Logo, os proprietários dos imóveis declarados como de utilidade pública podem recorrer a Judiciário, caso entendam necessário, porquanto supremacia não é sinônimo de arbitrariedade.

3. DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é espécie de expropriação, conceituada como procedimento administrativo, pelo qual o Estado-Administrador impõe a perda do bem ao proprietário, mediante indenização justa, cujo pressuposto é a prévia declaração de utilidade pública, consoante doutrina da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴.

Em regra, a desapropriação é classificada em três modalidades: 1ª) comum ou ordinária; 2ª) sancionatória ou extraordinária, prevista no plano diretor [Lei nº. 10.257/01] e na Constituição Federal de 1988 [art. 182]; 3ª) indireta, descrita pelo não uso adequado do procedimento.

O procedimento expropriatório aqui tratado é o ordinário por utilidade pública. Esclarece-se, porém, em síntese, que a desapropriação geral, comum ou ordinária pode ser fundada na utilidade pública, na necessidade pública ou no interesse social, consoante art. 5º, XXIV, da Constituição Federal.

O primeiro Código Civil Brasileiro, Lei nº. 3.071/1916, revogado pela Lei nº. 10.406/2002, elencava as hipóteses caracterizadoras de utilidade e de necessidade públicas, as quais serviram de parâmetro para as legislações posteriores.

A desapropriação por necessidade pública delinea-se pela situação de urgência, inesperada, de essencialidade tamanha a justificar a transferência dos bens à Administração. O interesse social, previsto no art. 2º, da Lei nº. 4.132/962, caracteriza-se pela conveniência social, conforme objetivo da República Brasileira em reduzir as desigualdades sociais e regionais [art. 3º, III, da CRFB]. Assim, a Administração pode apoderar-se do bem particular para distribuí-los.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 159.

A utilidade pública traduz-se na conveniência decorrente da transferência da propriedade. Não se trata de essencialidade, mas sim oportunidade e vantagem ao interesse coletivo. Há, portanto, uma margem discricionária quanto às escolhas da localidade e forma de execução dos melhoramentos.

Esse procedimento administrativo “retrata a existência de uma sequência de atos e atividades do Estado e do proprietário, desenvolvidos nas esferas administrativa e judicial”¹⁵, sob o regime de direito público, caracterizando a supremacia do Estado sobre o indivíduo-proprietário, consoante ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho¹⁶, citando Sayagués Laso.

Administrativamente, a desapropriação por utilidade pública se desenvolve em duas fases¹⁷: declaratória e executória. De acordo com o Decreto-lei nº. 3.365/41, na primeira fase o Poder Público declara como utilidade pública determinada área [art. 2º], mediante decreto-legislativo [art. 6º], o qual possui natureza de lei de efeitos concretos, representativa de ato administrativo, com validade de cinco anos, sob pena de caducidade.

Após, o expropriante cumpre com todas as providências necessárias à efetivação da transferência do bem ao seu patrimônio, dando início à fase executória, que pode se operar administra ou judicialmente.

Havendo acordo entre as partes, a desapropriação será amigável¹⁸, portanto, o proprietário transfere ao Poder Público o seu bem, mediante indenização paga. O consenso equivale a negócio jurídico bilateral, composto dos mesmos elementos de um contrato de compra e venda.

¹⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 24 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 750.

¹⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ibidem*, p. 750.

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ibidem*, p. 765.

¹⁸ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 471.

A judicialização advém do não acordo entre as partes, seja pela discordância do valor ou por qualquer vício nos atos administrativos, que impeça a transferência da propriedade particular à Administração.

Nesta fase, também é aplicado o Decreto-lei nº. 3.365/41, além do Código de Processo Civil, em caso de omissão [art. 42]. E durante o trâmite processual é possível que o Poder Público requeira a imissão provisória na posse, mediante um dado depósito [art. 15], desde que caracterizada situação de urgência. O objeto do litígio, após integrar o patrimônio público, mesmo que provisoriamente, não será restituído, restando ao particular uma indenização pela falha administrativa.

O bem, por sua vez, pode ser conceituado como tudo aquilo que nos agrada¹⁹, enquanto a propriedade é o direito que recai sobre ele. De acordo com o Professor Caio Mário, ela “é o direito de usar, gozar, e dispor da coisa, e reivindicá-la do poder de quem injustamente a detenha.”²⁰

A Constituição de 1988 catalogou o direito à propriedade como fundamental, não podendo sequer ser restringido por emendas constitucionais, tal como a vida, a liberdade, a igualdade e a segurança. José Adércio Leite Sampaio e Afrânio Nardy²¹ entendem que:

O reconhecimento da propriedade como direito humano se prende à sua noção função de proteção pessoal do seu titular. Há uma **função individual da propriedade** que consiste na garantia da **autonomia privada do ser humano** e no desenvolvimento da sua personalidade, pois os direitos reais são outorgados a uma pessoa para a **realização pessoal da posição de vantagem que exerce sobre a coisa.**
(grifo próprio)

¹⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil, vol. I* 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 116.

²⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil, vol. IV.* 22 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 75.

²¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais.* 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 178

José Afonso da Silva, membro da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democráticos, afirma que “o direito civil não disciplina a propriedade, e sim as relações civis a ela inerentes [...]”. Por isso, a necessidade de um procedimento administrativo regido por regras de direito público para relativizar esse direito subjetivo, evitando o atuar incauto do administrador e o desvio de finalidade.

A supremacia do interesse público, paradigma usado para relativizar a propriedade, pode ser conceituado como um apanhado de proveitos individuais, considerados como um todo, desde que favoráveis aos reclames sociais, refletindo sua função social. Na desapropriação, o Decreto-Lei nº. 3.365/41, no art. 5º, arrola quais são as hipóteses caracterizadoras de utilidade pública, dentre elas: a abertura, conservação e o melhoramento de vias ou logradouros públicos; o funcionamento de meios de transporte coletivo; e, a criação de estádios.

Dessa forma, a propriedade pode ser vista sob dois aspectos: o individual e o metaindividual, cuja atribuição recai sobre o ente estatal, que a regulará, harmonizando interesses. Para tanto, a Administração utiliza-se do direito urbanístico, o qual disciplinará os espaços habitáveis.

José dos Santos Carvalho Filho, citando José Afonso da Silva, define direito urbanístico pelo conjunto de normas positivas organizatórias dos “espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”²².

O direito urbanístico é ramo do direito público ocupado com normas coercitivas, visando sistematizar o comportamento dos indivíduos através da política urbana, a qual busca propiciar o pleno desenvolvimento da cidade, em consonância com sua função social, garantindo o bem-estar dos cidadãos.

²² FILHO, José dos Santos Carvalho. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 06.

Por isso, é necessário que o Administrador investigue a vontade da população, bem como os reflexos de seus comandos, fazendo jus à gestão democrática. Não havendo, portanto, espaço para um “*processo impositivo (ou vertical) de urbanização*, de caráter unilateral e autoritário e, em consequência, sem qualquer respeito às manifestações populares coletivas”²³. Acaso isso aconteça, cabe ao Judiciário harmonizar os interesses.

No curso da construção do Engenhão, discutiu-se o reflexo das obras no Museu do Trem, cuja natureza é de patrimônio histórico do país, ou seja, o interesse público estava voltado à manutenção do museu, não podendo o avanço da cidade prejudicar outros valores sociais. Em razão da sua má conservação, foi determinada pelo Tribunal do Estado do Rio de Janeiro²⁴, a sua reforma e restauração:

Apelação cível. Ação civil pública. Proteção ao patrimônio histórico-cultural do Município do Rio de Janeiro. Danos ao acervo tombado do "Museu do Trem", contemporâneos e posteriores a construção do Estádio Olímpico do "Engenhão". (...) Patrimônio de inegável valor histórico e cultural. Preservação que se impõe. Aplicação do artigo 216, §1º da Constituição Federal (...) Prova pericial que demonstra o precário estado de conservação do "Museu do trem". Dever do réu de restaurar o acervo e reparar o dano ao patrimônio histórico-cultural do Município do Rio de Janeiro. Recurso provido. Ementário: 10/2012 - N. 1 - 15/03/2012. Precedente Citado: STJ REsp 1034012/DF, Rel.Min. Sidnei Beneti, julgado em 17/11/2009.

O Poder de Polícia, instrumento usado para intervenção do Estado na propriedade privada, do qual é expressão a própria desapropriação, é definido como a atividade administrativa que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, bem como regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público. Em seu sentido amplo impõe ao administrado a obrigação de fazer, não fazer e de tolerar.

²³ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ibidem*, p. 298.

²⁴ TJRJ, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº. 0005392-74.2004.8.19.0001, Desembargador Agostinho Teixeira de Almeida Filho, Décima Câmara Cível. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw?MGWLPN=DIGITAL1A&LAB=CONxWEB&PGM=WEBPCNU88&PORTAL=1&protproc=1&N=201100134267>>. Acessado em: 29 Mar. 2012.

A Professora Fernanda Marinela²⁵ entende de modo diverso, aduzindo não ser possível verificar a incidência do Poder de Polícia na desapropriação, uma vez que o Estado adquire efetivamente a propriedade, em lugar de impor-lhe uma limitação. Pondera-se, porém, que no curso da expropriação, o particular submete-se à vontade estatal, quando, por exemplo, entrega sua propriedade antes do pagamento completo da indenização, em vista da urgência na imissão da posse.

O cerne, contudo, não está no instituto administrativo a ser aplicado, mas na ponderação, da qual resulta atividade que gera prejuízos insignificantes, quando comparados ao bem-estar social. O emérito Professor e Doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello exemplifica da seguinte forma:

É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, *dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente pelo Estado), (...)*. Veja-se: um indivíduo pode ter, e provavelmente terá, pessoalmente – e máximo – interesse em não ser desapropriado, *mas não pode, individualmente, ter interesse em que não haja o instituto da desapropriação*, conquanto neste, eventualmente, venha a ser utilizado em seu desfavor.

É óbvio que cada indivíduo *terá pessoal interesse em que exista dito instituto*, já que, enquanto membro do corpo social, necessitará que sejam liberadas áreas para abertura de ruas, estradas, ou espaços onde se instalarão aeródromos, escolas, hospitais, hidroelétricas, canalizações necessárias aos serviços públicos etc., cuja disponibilidade não poderia ficar à mercê da vontade dos proprietários em comercializá-los.

No plano dos fatos, a Transcarioca, que fará a ligação do bairro Barra da Tijuca ao da Penha, as obras inicialmente passarão pelos bairros “Barra da Tijuca, Jacarepaguá, Curicica, Taquara, Tanque, Praça Seca, Campinho, Madureira, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Penha”²⁶. Treze bairros serão beneficiados com a nova via, bem como a sociedade em geral, pelo descongestionamento do tráfego. Entretanto, a pessoa individualmente considerada sofre pela perda ou limitação da sua propriedade.

²⁵ MARINELA, Fernanda. *op cit*, p. 840.

²⁶ Portal da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível no site: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smo/exibeconteudo?article-id=1627068>>. Acessado em: 28 fev. 2011.

Por outro lado, o interesse público não pode aferido apenas em abstrato. Muitas vezes, o projeto urbanístico apresenta útil à coletividade. Contudo, após o uso ordinário motivador da construção ele transforma-se num monumento ao desperdício de erário, resultando no inadequado manejo do Poder Administrativo.

3. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

A proporcionalidade é o equilíbrio exigido entre os meios e fins dos atos administrativos. Este princípio não está expresso na Constituição Federal, porém é depreendido por meio de interpretação teológica.

De acordo com a Professora Fernanda Marinela²⁷, autores como Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro incorporam o princípio da proporcionalidade ao da razoabilidade, sendo o primeiro meio de se chegar ao segundo. O importante é consignar o dever do Administrador de agir por meio de “padrões comuns da sociedade em que vive”²⁸, deixando de lado interesses particulares.

Dessa forma, não é lícito à Administração Pública valer-se de medidas restritivas ou formular exigências aos particulares além daquilo que for estritamente necessário para a realização da finalidade pública almejada. Visa-se, com isso, a adequação entre os meios e os fins, vedando-se a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

O professor José dos Santos Carvalho Filho decompõe o princípio da Proporcionalidade três elementos²⁹: 1ª) adequação, considerando que o ato deve atingir a finalidade pretendida; 2ª) exigibilidade ou necessidade, porquanto o Poder Públi-

²⁷ MARINELA, Fernanda. *Op. Cit.*, p. 52.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op Cit.*, p. 80.

²⁹ Filho, José dos Santos Carvalho *A Desapropriação e o Princípio da Proporcionalidade*. In: MARIBELA, Fernanda; BOLZAN, Fabrício. *Leituras Complementares de Direito Administrativo: Advocacia Pública*. 2 ed. Bahia: Jus Podivm, 2010, p. 351- 372.

co deve escolher o meio menos gravoso à sociedade; 3ª) proporcionalidade em sentido estrito, relativa a análise custo-benefício.

A aplicação correta da proporcionalidade tem por fim restringir a margem de atuação administrativa. Portanto, mesmo nos atos discricionários, não é dado ao administrador poder de agir ilimitado. Pelo contrário, faz-se um controle duro sobre os reflexos de duas escolhas, de sorte a salvaguardar o interesse público.

O professor José dos Santos Carvalho Filho³⁰ entende que o procedimento administrativo de desapropriação deve ser feito com aplicação do princípio da proporcionalidade, de sorte a evitar a arbitrariedade do expropriante. Para tanto, devem ser analisados os motivos reais, justificadores da intenção do administrador público, em lugar da mera adequação legal e constitucional, além de se efetuar “controle da adequação do processo de desapropriação aos fins desejados pelo Poder Público”³¹.

Retomando aos elementos do princípio da proporcionalidade, tem-se que o controle exercido pela Administração no procedimento administrativo de expropriação deve examinar a presença dos três: adequação, exigibilidade ou necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

O juízo de adequação analisa o motivo real da desapropriação, e não a mera subsunção legal, conferindo se ela está de acordo com os fins públicos. Então, no caso da Transcarioca, perquiri-se a sua real necessidade, ou seja, questiona-se sua utilidade à população diretamente interessada. À primeira vista, ela traz benefício aos moradores da Cidade do Rio de Janeiro, porque irá reduzir o tempo de deslocamento entre os moradores da zona oeste para o restante da cidade, inclusive ao Aeroporto Internacional Tom Jobim – “Galeão”. Contudo, a proporcionalidade-adequação sozinha não basta, é necessário analisar os demais elementos.

³⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ibidem*, p. 362.

³¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ibidem*, p. 362.

Em relação à exigibilidade, é necessário verificar se há equilíbrio entre a conduta administrativa e os gravames trazidos aos cidadãos, porquanto a “meta administrativa deve ser perseguida com a menor densidade possível”³². Por fim, na proporcionalidade em sentido estrito, o controle baseado no equilíbrio entre as vantagens e desvantagens trazidas com o ato estatal.

Voltando ao exemplo fático da Transcarioca, embora a Administração apresente inúmeros benefícios à população, as críticas ainda são muitas, pelo desrespeito dos agentes públicos ao lidar com os expropriados, seja pelo valor das indenizações ou mesmo por entender que a via deveria ser construída em outro local. Sendo assim, fica difícil analisar se realmente há a preservação do princípio da proporcionalidade em todos os seus aspectos.

A relevância desse princípio na expropriação, é que não se pode “sacrificar um direito ou uma liberdade sem vantagem para a coletividade”³³, sob pena de invalidação do “fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida”³⁴. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal³⁵ já se pronunciou, conforme informativo nº 19, no qual foi descaracterizada a utilidade pública, legitimadora da expropriação:

STF INFORMATIVO Nº 19. Desapropriação e Desvio de Finalidade.
Anulado por desvio de finalidade decreto municipal que expropriara terras para construção de ramal ferroviário ligando fábrica de cimento a linha pertencente à Rede Ferroviária Federal, para facilitar o escoamento de sua produção. No caso, considerou-se descaracterizado o fim de utilidade pública do decreto, cujo direcionamento atendia a interesse privado. Ofensa ao art. 153, § 22, da CF 69. Precedente citado: RE 64.559-SP (DJ 21.05.71.). Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Paulo Brossard, que não conheciam do recurso. RE 97.693-MG, rel. Min. Néri da Silveira, 13.02.96.

³² FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ibidem*, p.364.

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro* 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 139.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Ibidem*, p. 139.

³⁵ STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº. 97.693-MG*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo19.htm#Desapropria%C3%A7%C3%A3o%20e%20Desvio%20de%20Finalidade>>. Acessado em: 20 mar. 2012.

Nesse contexto, percebe-se que a aplicação do princípio da proporcionalidade, em todos os seus aspectos, é ferramenta de controle mais eficaz do que o princípio da legalidade, concluindo-se que nem todos os atos pautados na lei atendem ao interesse público.

4. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE E JUSTA INDENIZAÇÃO

A indenização deve ser justa, prévia e em dinheiro, consoante texto expresso da Constituição Federal de 1988. O Professor José dos Santos Carvalho Filho³⁶ entende que tais características representam os princípios da precedência, da justiça e da pecuniariedade, sendo certo que todos devem estar presentes, sob pena de ilegalidade do ato expropriatório.

Interessante questão é a relativa ao conceito de justeza da indenização. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello³⁷ a indenização justa “é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo em seu patrimônio”.

Considerando que o ordenamento jurídico veda o enriquecimento ilícito de qualquer pessoa, pública ou privada, a indenização há de representar medida de justiça, englobando todos os prejuízos sofridos com a perda da propriedade, isto é, o dano material, emergente e o lucro cessante, além dos juros moratórios e compensatórios [art. 15-A, do Decreto-lei nº. 3.365/41], caso haja imissão provisória na posse.

³⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. *Op. Cit.*, p. 783.

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 382-383.

Em caso de urgência, o expropriante pode imitir-se provisoriamente na posse, nos termos do § 1º, do art. 15, do Decreto-lei nº. 3.365/41, mediante o depósito:

a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originalmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel. (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

Considerando que boa parte dos expropriados não concordam com o valor depositado, busca-se a solução por meio do Poder Judiciário, o qual determina a realização de perícia, a fim de verificar a justeza da indenização.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos Agravos de Instrumento nº. 0002319-19.2012.8.19.0000 e nº 0053393-49.2011.8.19.0000, declarou que a moradia é direito fundamental, razão pela qual a imissão provisória deve resguardar o direito do proprietário, não sendo admissível arbitrariedade estatal.

0002319-19.2012.8.19.0000 - DES. MARIA AUGUSTA VAZ

Julgamento: 27/03/2012

DESAPROPRIAÇÃO E IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE DO IMÓVEL EM CARÁTER LIMINAR. AVALIAÇÃO UNILATERAL SEM OBSERVÂNCIA DAS ALÍNEAS DO §1º DO ARTIGO 15 DO DECRETO LEI 3365/41. IMPOSIÇÃO DE PERÍCIA JUDICIAL PRÉVIA. PRETENSÃO DEMOLITÓRIA PELO ENTE EXPROPRIANTE. Por previsão constitucional refletiva de direito fundamental à dignidade humana e à moradia, a desapropriação por interesse público impõe que a indenização deva ser justa e prévia, refletindo o verdadeiro valor do imóvel desapropriado, de forma que não parece razoável admitir, no caso concreto, a avaliação unilateral da agravada, aliada ao fato de que o decreto expropriatório data de 2008, e a alegação de urgência veio em julho de 2011.

(...) A perícia ganha mais importância pelo fato de que a agravante alega, de forma muito plausível, que a agravada pretende demolir o imóvel, comprometendo sobremaneira a realização de perícia posterior de forma adequada. Dá-se parcial provimento ao recurso.

0053393-49.2011.8.19.0000 - DES. CHERUBIN HELCIAS SCHWARTZ - Julgamento: 27/03/2012.
DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 15 E § 1º-A DO DL. 3365-41. COMPATIBILIDADE. Existe compatibilidade entre o § 1º-A, do art. 15 da lei geral das desapropriações (DL. 3365/41) e o "caput" do mesmo dispositivo, de modo que a princípio, vincula-se o órgão judicial à oferta feita pelo expropriante para fins de imissão provisória na posse (§ 1º-A). **Havendo porém, como no caso, justificável dúvida acerca da correção da oferta, pode o Juiz determinar a realização de perícia prévia, como assentado na jurisprudência do e. STJ.** Seguimento negado nos termos do art. 557 do CPC, mantida a determinação de realização de perícia prévia.
(Grifo próprio)

Dessa maneira, percebe-se que o procedimento expropriatório “é agasalhado na legislação como ensejador de soluções rápidas em favor do expropriante”³⁸, que, em tese, está a defender o interesse da coletividade. Contudo, ao proprietário não sobram muitos meios “para defender-se contra o Leviatã”³⁹.

CONCLUSÃO

Mesmo vivendo em regime democrático, marcado pela sua função social, a perda da propriedade é de difícil aceitação, seja por sentimentos individualistas ou pela forma em que isso ocorre.

O avanço urbanístico suscita espaço, porém pelo inchaço das grandes cidades como o Rio de Janeiro, qualquer aperfeiçoamento estrutural gera danos a alguém. Fato é que o Estado é omissivo, deixando favelas crescerem, estradas se deteriorarem, o meio ambiente ser cruelmente degradado sem qualquer fiscalização. É também comisso em diversos absurdos administrativos, como a falta de funcionalidade encontrada nas obras da rede metroviária da cidade e o abuso de poder no atuar dos agentes públicos, muitos deles desprovidos de preparo para agir numa cidade civilizada e manter o estado de urbanidade em situações de crise.

³⁸ FILHO, José dos Santos Carvalho. *op cit*, p. 362.

³⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ibidem*, p. 362.

As dificuldades em questão são fruto de uma gestão estatal ineficiente, caracterizada por episódios de corrupção e proteção de interesses escusos de protegidos políticos, o que por si só é afronta monumental aos mandamentos constitucionais da eficiência, moralidade e impessoalidade. Também é sabido que muito do que o Rio de Janeiro reflete como aglomerado urbano são atividades administrativas eivadas de desvio de finalidade, falaciosamente empregando-se a expressão interesse público como pálio da sórdida, insidiosa e patrimonialista vontade de atores sociais, interessados nas vantagens que a influência política lhes confere.

É fácil visualizar a cidade como uma área de favorecimento a grandes poderes, e não ao bem comum, haja vista, por exemplo, o planejamento urbano risível em respeito a pedestres, deficientes e passageiros de ônibus e composições ferroviárias. Quer dizer, só há preocupação em fazer com que carros automóveis tenham alguma mobilidade funcional, pouco importando como a maioria da população pode dignamente ir e voltar do trabalho.

O problema desborda do debate jurídico e alcança as áreas da ética, sociologia e antropologia, assomando óbvia a má qualidade dos recursos humanos que atuam na consecução das políticas públicas fluminenses e cariocas. Em apertadíssima suma, deve-se punir e segregar os infratores e reformular a estrutura da administração. Objetivo bem complicado pela existência de esquemas de plano de carreira no poder, do qual é significativa expressão a existência de favelas, alcunhadas precisamente como “currais eleitorais” numa triste reprodução do que pior já se viu em termos de demagogia e violência cultural.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Projeto de Lei nº. 2.330/2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=520245>>. Acessado em: 23 dez. 2011.
- CGU, Controladoria-Geral da União. *Portal Transparência: Jogos Rio.2016*, transparência em 1º lugar. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/rio-de-janeiro/> e <http://www.portaldatransparencia.gov.br/rio2016/>>. Acessado em: 23 fev. 2012.
- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 8ª Ed. São Paulo: Didática, 2010.
- DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/sdcgi-bin/om_isapi.dll?advquery=33774&infobase=10052011.nfo&record={1AE4}&softpage=_infomain&x=59&y=8&zz=>>. Acessado em: 29 Mar. 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 178.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 24 Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2011.
- _____. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- _____. *A Desapropriação e o Princípio da Proporcionalidade*. In: MARIBELA, Fernanda; BOLZAN, Fabrício. *Leituras Complementares de Direito Administrativo: Advocacia Pública*. 2. ed. Bahia: Jus Podivm, 2010, p. 351- 372.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 471
- MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.
- MARTINS, Flávia Bahia. *Direito Constitucional*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2011.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural*. São Paulo: Saraiva, 2010;
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro* 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MOARES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MPF, Ministério Público Federal. AUDIÊNCIA PÚBLICA, 2011, RIO DE JANEIRO. *O Maracanã está atualmente em obras de modernização para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016*. Realizada das 14h às 18h, no auditório da sede da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, localizado no 6º andar. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_patrimonio-

publico-e-social/mpf-rj-realiza-audiencia-publica-sobre-impactos-das-obras-no-maracana/?searchterm=olimp%C3%ADadas>. Acessado em 15/03/2012.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Direito Urbanístico e Limitações Administrativas Urbanísticas. *Revista de Informação Legislativa*. a.27, nº. 107, jul./set. 1990.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?* Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?cat=539&lang=pt>>. Acessado em: 22 fev. 2012

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*, 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, V. I.

_____. *Instituições de Direito Civil, vol. IV*. 22 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil, vol. IV*. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 75.

PORTAL DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Disponível no site: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smo/exibeconteudo?article-id=1627068>>. Acessado em: 28 fev. 2011.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº. 97.693-MG*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo19.htm#Desapropri%C3%A7%C3%A3o%20e%20Desvio%20de%20Finalidade>>. Acessado em 20 de mar. 2012

TÁCITO, Caio. Problemas Atuais de Desapropriação. *Revista Da Procuradoria Geral de São Paulo*, São Paulo. n. 06, p. 23-38, jul. 1975.

TJRJ, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº. 0005392-74.2004.8.19.0001*, Desembargador Agostinho Teixeira de Almeida Filho, Décima Câmara Cível. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw?MGWLPN=DIGITAL1A&LAB=CONxWEB&PGM=WEBPCNU88&PORTAL=1&protproc=1&N=201100134267>>. Acessado em: 29 Mar. de 2012

UOL ESPORTE RIO. Disponível em: <<http://esporte.uol.com.br/rio-2016/ultimas-noticias/2011/06/22/mp-compara-prefeitura-do-rio-a-nazistas-na-desapropriacao-de-imoveis-para-copa-e-olimpiada.jhtm>>. Acessado em 15 mar. 2012.