

# INTERESSE PÚBLICO E DESAPROPRIAÇÃO: O CASO DOS MEGAEVENTOS NO RIO DE JANEIRO \*

PUBLIC INTEREST AND EXPROPRIATION:  
THE CASE OF MEGA-EVENTS IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Larissa Pinha de Oliveira\*\*  
Carolina Geissler Miranda de Barros \*\*\*  
Felipe Teixeira Ferreira da Silva  
Jeison Bainha de Oliveira  
Natasha Mandela Marchelli Ribeiro  
Pedro Federici Araújo  
Tayná Tavares das Chagas  
Úrsula Simões da Costa Cunha Vasconcellos

*Data de recebimento: 21/03/2014*

*Data da aprovação: 20/05/2014*

## RESUMO

Na situação de sede dos megaeventos, a cidade do Rio de Janeiro atrai as atenções de boa parte do Brasil e do mundo. Objetivando promover políticas públicas que permitam uma maior visibilidade turística e cultural, o Poder Público imprime intervenções em obras de infraestrutura e logística. É nesse cenário que a desapropriação ganha espaço enquanto ato/procedimento

---

\* Este trabalho foi produzido no âmbito do Grupo de Pesquisa em Direito Administrativo da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GPDA / FND / UFRJ).

\*\* Bacharel em Direito e Mestre em Teoria do Estado em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Professora assistente de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Aluna do programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (Direito Administrativo) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: larissapdeoliveira@gmail.com.

\*\*\* Graduandos do curso de Direito -Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Membros do Grupo de Pesquisa em Direito Administrativo da UFRJ (GPDA / FND / UFRJ). E-mails: carolina.geissler@gmail.com; felipeteixeiraf@yahoo.com.br; jeisonbra@gmail.com; nat\_mand@hotmail.com; pedrofedericiaraujo@gmail.com; taynatavares.ufrj@gmail.com; e ursula.vasconcellos@gmail.com.

de direito público utilizado pelo Estado para apropriar-se do bem de terceiro, com fundamento no interesse social ou na utilidade pública. Diante da problemática e tensão que se apresentam entre o direito de propriedade e o interesse da coletividade, pode restar um sentimento de prejuízo em relação ao particular. Essa preocupação somada aos reflexos imediatos na realidade social e nos direitos fundamentais contextualiza e justifica a presente pesquisa. Tem-se como objetivo aprofundar a discussão e verificar o interesse público nessas desapropriações. Para tanto, foram estabelecidas duas vertentes de pesquisa relacionadas aos momentos práticos da desapropriação: inicialmente, (i) a análise dos Decretos municipais para desapropriação; e, em seguida, (ii) uma pesquisa sobre as ações judiciais. No que tange ao primeiro item, trabalha-se com a hipótese de que o Poder Executivo não qualifica o interesse público na desapropriação, limitando-se a sua observação superficial e formal. Quanto ao segundo item, busca-se investigar o acesso que o desapropriado dispõe para recorrer ao Judiciário a para contestar o mérito da desapropriação. Em paralelo, são estudados os conceitos de interesse público, do mérito e da discricionariedade, bem como a motivação dos atos administrativos, à luz do Direito-Administrativo Constitucional.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Desapropriação; interesse público; discricionariedade.

## **ABSTRACT**

As host of mega-events, the city of Rio de Janeiro is attracting the attention not only from Brazil, itself, but also from around the world. In order to implement public policies that provide tourist and cultural visibility, public authorities deploy interventions for the realization of infrastructure and logistic projects. In such scenario, expropriations gain bigger proportions as a mechanism utilized by the government for taking of individual's property rights, on the grounds of social interest and public utility. The tension that appears between the right of ownership – in its private character – and the collectivity's interests, can result in a sense of loss in relation to the particular. This concern added with the immediate reflections of such governmental interventions on social reality and fundamental rights arises as the contextualization and purpose of this research. The aim is to verify the public interest

in the expropriations. For such achievement, the study analyses: (i) the expropriation decrees occurred in the city of Rio de Janeiro; and (ii) Brazil's superior courts' decisions. In relation to the first topic, the hypothesis is that public authorities do not qualify the public interest in the expropriations, limiting itself to a superficial and formal observation. In relation to the second item, the aim is to verify the access of individuals who had their property rights seized to the courts to contest the expropriation itself. The concepts of public interest, merit, discretion and motivation of administrative acts, in light of the Administrative-Constitutional Law, are worked in parallel.

### **KEY-WORDS**

Expropriation; public interest; discretion.

## INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro será sede de dois dos maiores eventos esportivos mundiais: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016<sup>1</sup>. É neste cenário de realização de megaeventos que se insere a temática do presente trabalho, que tem como eixo central uma perspectiva panorâmica do instituto da desapropriação, partindo da interlocução entre o Direito Administrativo e a prática urbanística governamental imposta pelas obras necessárias ao melhoramento das cidades-sede.

A problematização se apresenta já nos fundamentos da desapropriação, notadamente na tensão estabelecida entre os direitos individuais e o caráter social que reveste, ou deveria revestir, o procedimento expropriatório. Vale dizer, a função social da propriedade e o próprio direito de propriedade nem sempre se colocam em uma perspectiva antagônica. O interesse público pode configurar-se nos dois polos de uma relação aparentemente conflituosa, ou o interesse privado pode estar incorporado pelo próprio interesse público. Ou seja, são questões que revelam um panorama complexo de direitos e garantias do cidadão justapostos à necessidade de atuação da Administração Pública, daí, surgindo uma preocupação jurídica e social manifesta, por exemplo, no Relatório do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas<sup>2</sup> acerca das remoções em cidades que sediaram megaeventos. O volume de desapropriações exigidas pelos comitês organizadores pode ensejar um desvirtuamento do instituto, sob a roupagem de um conceito distorcido de interesse público (em desvio de finalidade), fadado a lesar os direitos humanos e a comprometer a ordem constitucional.

O artigo desenvolve um estudo teórico sobre o instituto da desapropriação e seus possíveis reflexos na prática administrativa e no dia-a-dia de uma sociedade complexa. O objeto da presente pesquisa consiste na investigação da noção jurídica de interesse público e da sua aplicação no âmbito dos decretos expropriatórios e das ações judiciais de desapropriação. Os objetivos específicos podem ser elencados: (i) a análise da publicização e a compreensão da motivação do ato de desapropriação, em especial, ao modo pelo qual o interesse público manifesta-se na conduta administrativa; (ii) a verificação da atuação do Poder Judiciário no exame do mérito da desapropriação, isto é, se o juiz discute o interesse público em desapropriar, se há a

---

<sup>1</sup> Enquanto a primeira trata-se da “maior competição esportiva de uma única modalidade do planeta”, a segunda representa “o maior evento esportivo do planeta”. Disponível em <<http://pt.fifa.com/worldcup/organisation/sustainability/index.html>> e <<http://rio2016.com/os-jogos/olimpicos/evento>>.

<sup>2</sup> Ver <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/176/13/PDF/G0917613.pdf?OpenElement>>. Acessado em: 01.08.2013.

observância ou não dos requisitos constitucionais do instituto, quais sejam, a utilidade pública e o interesse social; e (iii) se o cidadão desapropriado possui mecanismos eficazes para contestar, suspender ou mesmo anular a desapropriação.

Parte-se de uma perspectiva doutrinária de viés crítico e democrático originária da Constituição de 1988 que almeja analisar a desapropriação e a noção de interesse público na construção da hipótese a ser comprovada: a de que a utilização do instituto para viabilizar os megaeventos na cidade do Rio de Janeiro e a sua regulamentação, no ordenamento jurídico brasileiro, estão em descompasso com uma ordem constitucional garantidora de direitos fundamentais. Compreensão esta que não tolera uma atuação exclusivamente vertical do Estado, mas que coloca o interesse público a serviço de todos, da sociedade e do cidadão como membro dessa ordem comunitária.

No exame dos aspectos conceituais, serão utilizados como referenciais teóricos os conceitos de interesse público, mérito, discricionariedade e motivação nas obras dos professores Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Tratam-se de noções que se articulam e traduzem toda a complexidade da prática administrativa das desapropriações, assim como a eventual possibilidade de levar questões pertinentes à apreciação do Poder Judiciário. Como já mencionado, subentende-se o interesse público como um conceito dinâmico e mutável, variável em função dos arquétipos estatais. Por discricionariedade e mérito administrativo entende-se o espaço concedido pelo legislador ao administrador para decidir diante do caso concreto, verdadeiro juízo político de oportunidade e de conveniência próprio do titular do Poder Executivo. Por sua vez, a motivação será tratada como autêntico dever dos órgãos estatais no horizonte contemporâneo do Direito Administrativo, sendo imperioso discutir a necessidade ou não de ampliar esta justificação da conduta estatal.

A metodologia do trabalho foi construída ao longo da pesquisa em Direito Administrativo, escolhendo-se o tema da desapropriação em virtude da atualidade do debate e da contraposição (por vezes aparente) entre os anseios da coletividade e dos indivíduos. A noção de interesse público apareceu como conceito jurídico capaz de refletir boa parte da problemática atinente ao procedimento expropriatório. Na verificação da existência ou não do interesse público nas desapropriações para megaeventos, realizou-se pesquisa dos decretos expropriatórios municipais, com recorte temporal de três anos e oito meses, tendo por base a data da escolha do Brasil como sede desses megaeventos esportivos<sup>3</sup>. No decorrer da pesquisa, a fim de traçar um padrão de

<sup>3</sup> Estima-se que 2010 é o ano de início das obras de infraestrutura urbanística necessárias à adequação da cidade do Rio de Janeiro para recebimento das Olimpíadas. Toma-se como marco inicial a divulgação de que a cidade seria sede dos XXXI Jogos Olímpicos de Verão 2016, em 02 de outubro de 2009. Ver <<http://www.olympic.org/rio-2016-summer-olympics>>. Acessado em: 20.10.2013.

comportamento do Poder Judiciário em relação às ações judiciais de desapropriação, decidiu-se realizar investigação jurisprudencial cujo critério foi a verificação de todas as decisões disponíveis na base de dados virtual do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), utilizando-se de palavras-chave para refinamento da análise, verificando-se o teor das decisões para mapear as possíveis condutas dos juízes diante do interesse público.

A larga discussão doutrinária e as pesquisas de dados parecem apontar para o anacronismo do Decreto-Lei n.º 3.365/1941 que regulamenta a desapropriação. Será demonstrado que, em boa medida, a lógica das práticas administrativa e judiciária acerca do instituto encontra-se em descompasso com a ordem constitucional atual. Uma lógica que não respeita o princípio da motivação dos atos administrativos, que impossibilita a discussão sobre a existência ou não de um interesse público legitimador da atuação do Estado em desapropriar e que, sobretudo, não fornece mecanismos eficazes para que o cidadão desapropriado conteste a desapropriação.

Diante das conclusões e resultados alcançados, algumas sugestões e reflexões acerca da temática poderão apontar para a necessidade de criar mecanismos que possibilitem a reformulação do instituto da desapropriação como instrumento de política pública social, garantindo-se assim maior harmonia entre este fundamental instituto do Direito Administrativo e a nova ordem constitucional pós-1988.

## 1. DESAPROPRIAÇÃO: CONCEITO E FUNDAMENTOS

A desapropriação é ato/procedimento mediante o qual o Poder Público, com base no interesse social ou na utilidade pública, de forma compulsória, em caráter originário, toma para si o bem de um particular mediante prévia e justa indenização em dinheiro<sup>4-5</sup>. Sua previsão no ordenamento jurídico abarca diversas formas e os mais variados diplomas legais, sendo a regra fundamental do instituto o art. 5º,

---

<sup>4</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 872.

<sup>5</sup> De certa forma a doutrina do Direito Administrativo traz conceitos bem semelhantes sobre o instituto, vejamos: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 750: “Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização.”; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 165-166: “A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.” Ou ainda: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: Parte Introdutória; Parte Geral; Parte Especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 379: “(...) o grau máximo da intervenção ordinatória e concreta do Estado na propriedade privada, que opera a transferência compulsória de um bem para o domínio público, de forma onerosa, permanente, não executória e de execução delegável, imposta discricionariamente pela declaração de existência de um motivo de interesse público legalmente suficiente”.

## XXIV da Constituição<sup>6</sup>.

Para esta pesquisa, o diploma legal pertinente é o Decreto-Lei n.º 3.365/1941, considerado como a lei geral das desapropriações, tendo em vista que a pesquisa apenas abrangerá a desapropriação ordinária, por utilidade pública ou interesse social.

O referido art. 5º, XXIV da CRFB/88 traz os pressupostos da desapropriação, isto é, os requisitos constitucionais que legitimam a atuação da Administração Pública para desapropriar. Elucidativamente, expõe-se as considerações acerca dos pressupostos da desapropriação: a *necessidade pública* se dá quando a Administração Pública se depara com problema inadiável, cuja única solução é desapropriar o bem de um particular; por sua vez, a noção de *utilidade pública* é mais ampla, de forma que se dará quando a desapropriação for vantajosa e conveniente ao interesse coletivo, sem que reflita, necessariamente, um problema emergencial; já o *interesse social* deve consubstanciar-se nos próprios direitos sociais, utilizando o instituto da desapropriação em prol dos menos favorecidos e/ou como forma de distribuição de riqueza<sup>7</sup>.

No transcorrer da desapropriação existem duas fases: a primeira fase é administrativa, na qual há a declaração da utilidade pública ou interesse social do bem a ser desapropriado por meio de ato do chefe do Poder Executivo, em específico, um decreto<sup>8</sup>. Após, tem início o procedimento de desapropriação, quando o proprietário é notificado de que seu patrimônio será objeto de intervenção drástica do Estado, podendo contestar o ato/procedimento na esfera administrativa. Havendo um acordo entre proprietário e Ente Público, encerra-se aí o procedimento, quando o bem do particular passará a integrar o patrimônio público, após justa indenização. Porém, é cediço que a maioria dos casos de desapropriação não se encerra na fase administrativa, isto porque, quando não há acordo, deverá ser proposta uma ação de desapropriação<sup>9</sup> pelo Ente expropriante no Poder Judiciário.

---

<sup>6</sup> CRFB/88: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. *Op. Cit.*, p. 176.

<sup>8</sup> A lógica do ato administrativo expropriatório também será abordada em item específico neste estudo, onde suas peculiaridades e características serão desenvolvidas.

<sup>9</sup> Torna-se necessário estabelecer como padrão, que todas as vezes em que se mencionar a ação de desapropriação, estar-se-á falando nesta ação específica proposta pelo Poder Público em face do proprietário, após sua discordância no procedimento administrativo da desapropriação.

Traz certo desconforto a impossibilidade de se discutir os pressupostos e o próprio interesse público em desapropriar dentro do âmbito dessas ações judiciais, nas quais só poderá ser debatida a indenização, ou seja, o *quantum debeatur* pela expropriação da propriedade. O regulamento da desapropriação traz a necessidade de uma Ação Direta para contestá-la<sup>10</sup>, ação que não é definida em qualquer lugar no ordenamento jurídico. Ou seja, não há propriamente um meio definido para contestar as ações expropriatórias do Poder Público, se existe, este meio pode não ser eficaz numa lógica que privilegia o Administrador. Nesse sentido, manter o bem sob o qual pendeu declaração de utilidade pública ou interesse social será tarefa árdua, quase impossível, conforme se demonstrará a seguir.

Na mesma temática, é importante consignar que o interesse público que expressa requisitos/pressupostos da desapropriação encontrará dificuldade ao enfrentar os seus fundamentos. A função social da propriedade, como fundamentação do instituto da desapropriação, conceito largamente aceito na ordem constitucional atual, relativiza o direito de propriedade, condicionando seu exercício ao atendimento da sua função social<sup>11</sup>. Entretanto, é certo que se estabelece uma tensão entre a função social da propriedade e o direito de propriedade em seu caráter privado, que, por mais que condicionado ao exercício funcional, ainda está erigido como direito fundamental<sup>12</sup>. Ressalte-se que a função social da propriedade e o próprio direito de propriedade nem sempre se colocam em uma perspectiva antagônica; é possível a configuração do interesse público nos dois polos de uma relação aparentemente conflituosa, ou o interesse privado pode estar incorporado pelo próprio interesse público. Quer dizer, são situações que revelam um panorama complexo de direitos e garantias do cidadão justapostos à necessidade de atuação da Administração Pública.

Deste arcabouço lógico-conceitual, no decorrer do trabalho, uma perspectiva crítica será traçada sobre este tão importante instituto do Direito Administrativo que é a desapropriação. Uma proposta de democratizar o instituto e de destacar o seu caráter social que não se restringirá à lógica legalista de discussão e contestação da

---

<sup>10</sup> Isto em virtude dos arts. 9º e 20 do Decreto-Lei n.º 3.365/1941: “Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública. (...) Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”.

<sup>11</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira, MACEDO FILHO, Edson. **Desapropriação em áreas urbanas de assentamentos informais**: limites e alternativas a sua aplicação. Em: Revisitando o instituto da desapropriação (Coords. Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin) Belo Horizonte: Forum, 2009, pp. 225-226.

<sup>12</sup> CRFB/88: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (...)”



desapropriação, que impede qualquer debate relacionado ao mérito da desapropriação, despolitizando o tratamento da questão<sup>13</sup>. É certo que há necessidade de um entendimento da desapropriação como procedimento sujeito a uma espécie de controle de gestão democrática, o que torna a definição do interesse público tema crucial para o desenvolvimento do estudo.

## 2. INTERESSE PÚBLICO COMO CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO: SUA APLICAÇÃO NA PRÁTICA DA DESAPROPRIAÇÃO

### 2.1. Conceitos jurídicos indeterminados: o que são?

No cenário constitucional em que a atividade administrativa é estritamente dependente da lei, o princípio da legalidade administrativa permite que sejam realizados pela Administração apenas aqueles atos legalmente previstos, não cabendo à Administração a prática de qualquer ato que se afaste ou desvie da lei, sob pena de incorrer em arbitrariedade<sup>14</sup>. Nesse contexto de uma atuação administrativa permeada pelo princípio da legalidade, balizador do Estado de Direito<sup>15</sup>, os conceitos jurídicos indeterminados despontam como ferramentas essenciais para permitir que a Administração Pública atue com maior eficiência no atendimento dos anseios de uma sociedade cada vez mais complexa<sup>16</sup>.

O próprio Estado de Direito passou a demandar do Poder Legislativo a edição de normas dotadas de maior abstração, de maneira a conceder certa margem de liberdade à atuação do administrador. Assim, permitir-se-ia ao administrador a adoção da melhor solução possível no caso concreto. Como já adiantava John Locke, ainda no século XVII, há inúmeras situações que a lei não pode prever e que precisam ser deixadas à discricionariedade daquele que tenha o Poder Executivo em mãos,

---

<sup>13</sup> FERNANDES, Edésio, AFONSIN, Betânia. **Revisitando o instituto da desapropriação**: uma agenda de temas para reflexão. *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>14</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 12-13.

<sup>15</sup> É importante lembrar que o princípio da legalidade é próprio do Estado de Direito, uma vez que este é o fruto da submissão do Estado à Lei. Em: *Idem*. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 58.

<sup>16</sup> KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados**: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 14.

devendo agir conforme as exigências do bem e para vantagem do público<sup>17</sup>.

Na busca da decisão mais justa e correta para o caso concreto, as normas administrativas vinculadas com “linguagem tipificadora” deram lugar a normas mais abertas, permitindo sua melhor adequação às necessidades de cada caso específico<sup>18</sup>. Dentro desse contexto de abertura do texto normativo, os conceitos jurídicos indeterminados cumprem o papel essencial de viabilizar, no mundo fático, a aplicação dos princípios e valores trazidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sem o risco de ferir o princípio da legalidade, imprescindível ao Estado de Direito. Permite que a Administração Pública atue com maior precisão no atendimento das exigências da sociedade sem deixar que essa atuação seja inserida na roupagem da arbitrariedade.

Contudo, deve-se atentar para o fato de que os conceitos jurídicos indeterminados possuem algum conteúdo determinável, uma densidade mínima<sup>19</sup>. O conceito jurídico indeterminado nunca poderá ser entendido como uma “carta branca” ao Administrador. Na interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados deve-se ter em mente que:

“existe um dever jurídico de boa administração (...) porque a norma só quer a solução excelente. Se não for esta a adotada, haverá pura e simplesmente violação da norma de Direito, o que enseja correção jurisdicional, dado que terá havido vício de legitimidade”<sup>20</sup>.

## 2.2. Interesse público como conceito jurídico indeterminado.

O interesse público representa um dos temas de maior relevância no âmbito do Direito Administrativo. Principalmente, quando se considera que o interesse público deve ser, necessariamente, o fim a ser alcançada na prática de todo ato adminis-

---

<sup>17</sup> “Many things there are, which the law can by no means provide for; and those must necessarily be left to the discretion of him that has the executive power in his hands, to be ordered by him as the public good and advantage shall require: nay, it is fit that the laws themselves should in some cases give way to the executive power, or rather to this fundamental law of nature and government”. Em: LOCKE, John. **Second Treatise of Government**. Indiana: Hackett Publishing Company, Inc., 1980.

<sup>18</sup> KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados**: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>19</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 37.

trativo<sup>21</sup>, de maneira que qualquer ato que o desrespeiteserá considerado inválido<sup>22</sup>. Na mesma esteira, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado é considerada por grande parte da doutrina um *princípio estruturante do Direito Administrativo*<sup>23</sup>.

Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que o conceito de interesse público deve ser concebido como “a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade”<sup>24</sup>, de tal sorte que o interesse público jamais poderá ser entendido como um interesse exclusivo do Estado, tampouco contraposto à ideia de interesse individual.

Classifica-se o interesse público em *primário e secundário*<sup>25</sup>. O primeiro representa o interesse da coletividade, materializado na junção do interesse de cada indivíduo, enquanto membro da sociedade, ao passo que o segundo representa o interesse do Estado, enquanto ente personalizado. O interesse público primário é entendido como o “interesse público propriamente dito”<sup>26</sup>. Conforme preceitua Celso Antônio, o interesse secundário só pode ser a finalidade pretendida pelo Estado quando coincidir, indubitavelmente, com o interesse primário. Além disso, o interesse público primário não pode, em hipótese alguma, ser confundido com o interesse particular de cada indivíduo<sup>27</sup>.

Contudo, forçoso se faz reconhecer a artificialidade de uma suposta contraposição acentuada entre o interesse público e o interesse privado, visto que o interesse público pode também estar na satisfação de determinados interesses privados<sup>28</sup>. Quer dizer, não há antagonismo entre as noções – o interesse público não é “um interesse *a se stante*, autônomo, desvinculado dos interesses de cada uma das partes

---

<sup>21</sup> KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados**: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>22</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. *Op. Cit.*, p. 58.

<sup>23</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **A noção jurídica de interesse público no Direito Administrativo Brasileiro**. Em: *Direito Administrativo e Interesse Público: estudos em Homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello* (coords. Romeu Felipe Bacellar Filho e Daniel Wunder Hachem). Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 89.

<sup>24</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. *Op. Cit.*, p. 58.

<sup>25</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. *Op. Cit.*, p. 65.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>27</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>28</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Prefácio: o Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público**. Em: *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. (Org. Daniel Sarmiento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

que compõe o todo”<sup>29</sup>. O que pode haver é um interesse singular, um interesse individual do sujeito que, eventualmente, contrapõe-se ao interesse do todo, ao interesse da coletividade entendido como aquele “igualmente pessoal destas mesmas pessoas ou grupos, mas que comparecem enquanto partícipes de uma coletividade maior na qual estão inseridos”<sup>30</sup>.

O conceito de interesse público, como todo conceito jurídico indeterminado, apresenta uma densidade mínima, sendo a partir desse conteúdo mínimo que se desenvolverá sua concretização. Para tal fim, utiliza-se a ideia de *zona de certeza positiva* e *zona de certeza negativa*. Enquanto naquela estão inseridas todas as situações em que não há dúvida do cabimento da aplicação da palavra que os designa, nesta última estão inseridas as hipóteses em que não há dúvida de não estar abrangida por tal palavra<sup>31</sup>.

O ordenamento jurídico disponibiliza diversos instrumentos dos quais o administrador pode lançar mão no momento da interpretação e aplicação prática dos conceitos indeterminados. Dentre esses instrumentos insere-se a *interpretação sistemática*<sup>32</sup>, constitucional, derivada do fenômeno da constitucionalização do Direito, que tem como marco a passagem da Constituição para o centro da ordem jurídica. Com isso, pretende-se dizer que “os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional”<sup>33</sup>, de forma que todo e qualquer ato normativo deve ser, em todos os momentos, interpretado à luz da Carta Magna<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **A noção jurídica de “interesse público”**. Em: Grandes temas de Direito Administrativo (Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo: Malheiros, 2009, p. 181.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>31</sup> *Idem*, **Discricionariedade e controle jurisdicional**. *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>32</sup> A interpretação sistemática determina que qualquer disposição isolada deve ser interpretada em conformidade com os princípios gerais do sistema jurídico, de forma a preservar a coerência do sistema. No processo interpretativo, deve-se levar em conta a subordinação e a conexão das normas do ordenamento como um todo, que inicia-se pela Constituição. Em: FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão dominação. São Paulo: Atlas S.A., 2010, pp. 256-257.

<sup>33</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.33.

<sup>34</sup> Para melhor compreensão, o professor Fábio de Oliveira assevera que “a discricionariedade só alberga alternativas tuteladas pela diretividade da Constituição, do ordenamento jurídico. [...] em que pese a programática normativa ser, muitas vezes, veiculada por meio de conceitos fluidos, a junção entre um conceito vago e outro pode indicar maior objetividade ou vinculatividade, conceitos determináveis, o que reflete a interpretação sistemática, haja vista que a integração do sistema positivo confere maior exatidão aos conceitos jurídicos”. Em: OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Morte e Vida da Constituição Dirigente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 369.

Aliado à classificação do interesse público em primário ou secundário e à interpretação sistemática, há um mecanismo importante na determinação do conceito jurídico, o *princípio da razoabilidade*<sup>35</sup>. Nesse sentido, objetivando garantir a efetivação dos direitos previstos no ordenamento jurídico, em tese, o princípio da razoabilidade acarreta vinculação, de modo que se imponha como correta apenas uma conduta no caso concreto<sup>36</sup>.

Assim, partindo da aplicação no caso concreto do princípio da razoabilidade, incluindo seus três subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade), chega-se à conclusão de que, somente em casos excepcionais, há de fato uma indeterminabilidade do conceito a ensejar uma atuação discricionária por parte da Administração. Resta evidente que, quando utilizados todos os mecanismos dispostos no ordenamento jurídico, na quase totalidade de casos, o interesse público a ser perseguido no caso concreto se corporificará, de forma a direcionar a Administração Pública para a tomada da melhor solução no caso específico.

Para que, nas hipóteses práticas, possa chegar à resposta que se busca, é extremamente necessário, ainda, que a Administração Pública utilize todos os meios disponíveis ao seu alcance. Além dos destacados acima, pode-se tomar como exemplos a realização de debates, consultas e audiências públicas, todos previstos pelo Estatuto da Cidade<sup>37</sup>, bem como estudos de impacto orçamentário, de impacto ambiental e de impacto de vizinhança.

Na maior parte dos casos, será possível chegar à conclusão de que o conceito jurídico indeterminado enseja, em verdade, uma vinculação. Após o teste dos subprincípios da razoabilidade, se remanescerem ao administrador duas ou mais soluções ótimas é que se pode falar em discricionariedade, isto é, em uma margem de liberdade concedida ao administrador para que ele escolha, no caso concreto, a melhor situação possível<sup>38</sup>.

Portanto, para garantir uma atuação da Administração Pública pautada no princípio da legalidade, não se pode permitir que o conceito jurídico indeterminado

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 365.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 366.

<sup>37</sup> Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001: “Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: (...) II – debates, audiências e consultas públicas; (...)”.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 366.

seja utilizado como instrumento da arbitrariedade<sup>39</sup>. Em todas as hipóteses fáticas é imprescindível que o administrador almeje perseguir a determinação do conceito, especificamente, do interesse público. Somente assim a verificação da supremacia do interesse público sobre o privado pode existir como justificadora do exercício da função administrativa<sup>40</sup>.

### 2.3. Verificação do interesse público na prática da desapropriação para os megaeventos

A temática do interesse público atinge relevância ainda maior quando inserida no contexto de aplicação do instituto da desapropriação. Isso porque a possibilidade de o Poder Público efetivar a desapropriação tem por base, precisamente, a supremacia do interesse público sobre o particular. Importante destacar que a problemática que circunda o dito princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, conquanto recorrente na academia brasileira, revela-se tema ainda inesgotado e pressupõe – logicamente – a incursão na própria noção de interesse público, seus limites e significação.

Conforme o explanado acima, a expressão *interesse público* por ser um conceito jurídico indeterminado não apresenta conceituação uniforme, gera dificuldade e escassez de consenso. Interesse público é noção plural, permeada de acentuada carga valorativa, não representando novidade, porquanto reflexo de uma realidade social cambiante, com grande mobilidade de sentido. Por conseguinte, o interesse público se depara com a mutabilidade própria das relações da contemporaneidade.

Não obstante, uma das críticas lançadas à primazia do interesse público sobre o particular refere-se a sua indeterminabilidade abstrata<sup>41</sup>. Questiona-se se a referida fluidez e plasticidade da noção não ofereceriam risco aos direitos fundamentais, porquanto a defesa de um triunfo, *a priori*, e em qualquer caso, do interesse público importaria na assunção de uma postura arbitrária, de permanente choque com o valor fundamental da segurança jurídica.

Vale dizer: o interesse público, seja ele qual for, nem sempre terá supremacia

---

<sup>39</sup> A discricionariedade não pode se confundir com a arbitrariedade. Enquanto na primeira a adoção de determinada solução se dá segundo critérios de “*oportunidade, conveniência, justiça, equidade*”, limitados pela lei, na segunda há a ultrapassagem desses limites por parte do administrador. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Op. Cit., p. 220.

<sup>40</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. Op. Cit., pp. 71-72.

<sup>41</sup> ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”*. Em: *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 191.

em detrimento do particular. Somente a primazia, *in concreto*, de um interesse público legal, constitucional, entendido como o interesse da sociedade capaz de albergar os direitos fundamentais (inclusive os direitos sociais), merece amparo.

Diante da suposição que milita em favor dos atos administrativos, presume-se legítima a atuação estatal até eventual prova em contrário. A regra é presumir que aquilo que a Administração afirma ser interesse público realmente o seja e que, como regra, predomine sobre o interesse privado. Notadamente, frente à percepção de que o interesse público é noção correlacionada à ideia de solidariedade e validada nos direitos individuais.

Contudo, deve-se atentar para o fato de que os conceitos jurídicos indeterminados possuem uma densidade mínima a partir da qual se concretizam<sup>42</sup>. Ainda que não constituam noção pronta e acabada, seu conteúdo possui conexão e referibilidade com a normatividade constitucional, enquanto produto de um consenso fundamental<sup>43</sup>. Assim, no horizonte de um Estado Democrático de Direito, eventuais prerrogativas conferidas à Administração Pública devem ser tomadas no seu caráter instrumental, na medida em que constituem autênticos *deveres-poderes*<sup>44</sup> conferidos ao administrador na consecução do interesse público, da finalidade legal (aqui compreendida na perspectiva alargada, enquanto vinculação ao ordenamento jurídico como um todo).

Sem embargo, cabe também realçar que a indeterminação de um conceito não pode servir de entrave a sua aplicação, porque a abstração do texto legal não produz, necessariamente, discricionariedade no plano fático ou empírico<sup>45</sup>. Na grande maioria dos casos, o conceito jurídico indeterminado acarretará, em verdade, uma vinculação, sempre que a Administração utilizar os mecanismos postos a sua disposição. Além disso, os níveis de indeterminação serão distintos dependendo da hipótese. Assim:

“quando se considera o interesse público como sinônimo de bem comum, ou seja, como fim do Estado, a indeterminação atinge o seu grau mais elevado. Essa indeterminação diminui quando o princípio é considerado nos diferentes ramos do direito”<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>43</sup> OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Por uma teoria dos princípios**: o princípio constitucional da razoabilidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 172 e 173.

<sup>44</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>45</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. *Op. Cit.*, pp. 28-32.

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da supremacia do interesse público**: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo* (Coords. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro). São Paulo: Atlas, 2010, p. 98.

Exemplificando: dentre os fundamentos constitucionais da desapropriação ordinária, encontra-se o *interesse social*, noção indubitavelmente plástica e permeada de fluidez. Contudo, no caso do projeto do *Porto do Rio*, um dos macroprojetos imobiliários sediados no Rio de Janeiro, não resta dúvida de que o interesse social a justificar eventuais desapropriações apenas restará configurado, se for resultado de um projeto urbanístico público e inclusivo dos cidadãos cariocas, legitimando o dispêndio de vultosos recursos públicos<sup>47</sup>.

É necessário deixar claro que a desapropriação tem como fundamento a supremacia do interesse público sobre o privado, justamente por esse motivo, para que a Administração possa efetuar uma desapropriação, é preciso, na atuação administrativa, haver de fato um interesse público a se sobrepor ao interesse particular. A Administração deve utilizar todos os mecanismos disponíveis para a busca do interesse público propriamente dito. Os critérios para a sua aferição precisam ser utilizados de forma objetiva. Isso porque, sem a visualização de um interesse público legítimo a se sobrepor ao interesse do particular diretamente afetado à propriedade, não há qualquer justificativa para a prerrogativa da Administração em desapropriar. A Administração estará, sem sombra de dúvidas, extrapolando os limites legais de sua atuação.

### **3. DECRETOS EXPROPRIATÓRIOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO**

#### **3.1. Princípio da motivação no ordenamento jurídico atual.**

Para a compreensão da temática da motivação dos atos administrativos torna-se imprescindível abordar o conceito de “motivo”, que nada mais é do que a junção dos *pressupostos de direito* e dos *pressupostos de fato* que fundamentam o ato administrativo<sup>48</sup>. Enquanto o primeiro se refere a determinado dispositivo legal como fundamento de certo ato, o último corresponde ao conjunto de circunstâncias fáticas que levaram a Administração a praticar esse ato<sup>49</sup>. Conquanto o motivo e a motivação dos atos administrativos estejam intimamente relacionados, ambos os conceitos não podem, em circunstância alguma, ser confundidos.

A motivação dos atos administrativos contempla a explicitação dos motivos

<sup>47</sup> Acerca do assunto, consultar: <<http://www.soniabello.com.br/porto-do-rio-sera-mesmo-uma-maravilha-3/>>. Acesso em: 26.10.2013.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. *Op. Cit.*, p. 218.

<sup>49</sup> *Idem*. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 136.



que culminaram com a prática do ato. Trata-se de um assunto que ainda suscita grande discussão no âmbito do Direito Administrativo. Ao passo que alguns autores entendem que a motivação é necessária somente quando a lei a exige expressamente<sup>50</sup>, outros autores entendem a motivação como um requisito de todo ato administrativo, sendo sempre obrigatória para a validade do ato<sup>51</sup>.

Por se tratar da exposição dos motivos, a motivação, segundo Maria Sylvia Di Pietro, “não pode limitar-se a indicar a norma legal em que se fundamenta o ato”<sup>52</sup>. A motivação deve ser compreendida, ainda, como princípio geral do Direito Administrativo, de forma a exigir que a Administração Pública indique, em todos os seus atos, os fundamentos de fato e de direito de todas as suas decisões<sup>53</sup>.

A exigência da justificativa de direito e de fato torna-se extremamente razoável, quando se leva em consideração que o cidadão e o Poder Judiciário, devem ter mecanismos que os permitam analisar e controlar a legalidade dos atos praticados pela Administração Pública, até mesmo para que se possa destacar se houve desvio de finalidade na atuação administrativa. Nesse sentido, é indispensável que a motivação contenha todos os elementos que permitam o controle da legalidade do ato. Isso porque a motivação é o mecanismo que possibilita a verificação da consonância ou não do ato com os princípios a que se submete a Administração Pública<sup>54</sup>.

Quando se está diante de uma motivação insuficiente, evidentemente, fica prejudicado o controle cidadão. Por essa razão que a temática da motivação ganha especial relevância dentro da problemática da desapropriação e dos decretos expropriatórios – ato pelo qual a Administração efetiva a desapropriação.

Assim, a motivação se torna uma ferramenta essencial para que os cidadãos e o próprio Poder Judiciário controlem os atos administrativos. Para que o expropriado se certifique de que foi atendido o princípio da proporcionalidade, evidencia-se a inexistência de outra forma que não o conhecimento do motivo pelo qual ele está

---

<sup>50</sup> Em CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. *Op. Cit.*, pp. 106-108: o autor defende a posição de que os atos administrativos precisam apresentar a motivação apenas quando a lei expressamente a exige.

<sup>51</sup> Na linha dos autores que defendem a obrigatoriedade da motivação em todos os atos administrativos, pode-se citar Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

<sup>52</sup> Na mesma linha, Celso Antônio Bandeira de Mello, que vai além, dispondo que na motivação devem estar abrangidas: “(a) a regra de Direito habilitante; (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir; e (c) a enunciação da pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado”. Em: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 394-395.

<sup>53</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. *Op. Cit.*, p. 77.

<sup>54</sup> *Idem*. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. *Op. Cit.*, p. 136.

sendo desapropriado. Sem conhecer esse motivo, como poderá verificar na prática se ele é legítimo e se está sendo cumprido?

Apesar de a Constituição de 1988 não prever diretamente a exigência da motivação dos atos administrativos, não é mais possível pensar em atos administrativos que a ignore, principalmente, quando se leva em consideração a irradiação constitucional para todos os demais ramos do direito. A motivação torna-se um elemento essencial para possibilitar o diálogo entre o Estado e os cidadãos. A motivação deve ser entendida, inclusive, como uma das conquistas mais importantes em termos de garantia de legalidade dos atos administrativos<sup>55</sup>.

### 3.2. Análise dos decretos expropriatórios à luz do princípio da motivação.

O decreto expropriatório, ato inicial que possui o condão de materializar a desapropriação, apresenta-se como veículo legalmente necessário à sua publicidade. Estes atos administrativos competem originalmente<sup>56</sup> aos chefes dos Poderes Executivos (presidente, governadores e prefeitos), enquanto representantes do fim socialmente pretendido pelo interesse público. São expedidos por meio dos Diários Oficiais, no âmbito de suas respectivas esferas de atuação.

Com o fito de se verificar a hipótese inicial, quer dizer, o modo pelo qual o interesse público manifesta-se na conduta administrativa, realizou-se pesquisa empírica tendo como objeto os decretos expropriatórios. Foi necessário, diante da amplitude do universo em questão, estipular critérios delimitadores da pesquisa, estabelecendo como *critério temporal* todos os decretos expropriatórios compreendidos entre os anos de 2010 e 2013<sup>57</sup> e estipulando como *critério espacial* os decretos publicados no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro.

Diante da proposta empreendida, lançou-se mão de uma pesquisa eminentemente qualitativa para atestar a profundidade da motivação expressa nos atos em

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 136.

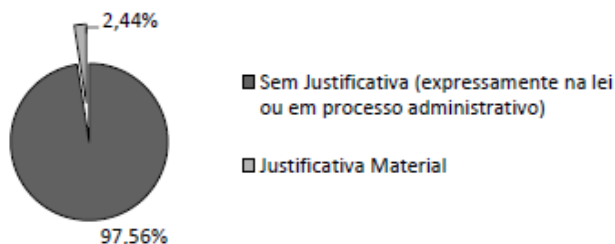
<sup>56</sup> Quanto ao tema, apesar de não se dar por meio de decreto, uma vez que este é próprio tão somente dos Entes políticos, cabe destacar que “Podem promover a desapropriação, isto é, efetivar a desapropriação, ou seja, praticar atos concretos para efetuar-la (depois de existente uma declaração de utilidade pública expedida pelos que têm poder para submeter um bem à força expropriatória), além da União, Estado, Municípios, Distrito Federal e Territórios, as autarquias, os estabelecimentos de caráter público em geral ou que exerçam funções delegadas do Poder Público e os concessionários de serviço, quando autorizados por lei ou contrato.” BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, *Op. Cit.*, p. 768.

<sup>57</sup> O ano de 2010 é estimado como o marco inicial das obras de infraestrutura urbanística necessárias à adequação da cidade do Rio de Janeiro para recebimento das Olimpíadas. Toma-se como base a divulgação de que a cidade seria sede dos XXXI Jogos Olímpicos de Verão 2016, em 02 de outubro de 2009. Ver <<http://www.olympic.org/rio-2016-summer-olympics>>. Acessado em: 20.10.2013.

apreço. Para tanto, foram estabelecidas duas categorias para enquadrar os decretos analisados: (i) *sem justificativa material*; e (ii) *com justificativa material*. Os decretos foram enquadrados na primeira categoria, quando trouxeram, em seu texto, referência apenas à letra de lei ou a algum número de processo administrativo<sup>58</sup>; e na segunda categoria foram enquadrados quando elencavam, ainda que minimamente, alguns aspectos materiais justificadores da drástica intervenção estatal. Em outras palavras, na primeira categoria foram inseridos os decretos que se limitaram a expor a justificativa de direito, enquanto na segunda categoria, estão inseridos aqueles que trouxeram a exposição da justificativa de fato, além de trazer uma justificativa de direito.

A partir da análise minuciosa de cada edição do Diário Oficial publicada pelo município do Rio de Janeiro desde o ano de 2010 até outubro de 2014, encontrou-se um total de 205 (duzentos e cinco) decretos expropriatórios. Desse universo de decretos encontrados, a quantidade de 5 (cinco), que corresponde a 2,44% do total, pode ser enquadrada na categoria *com justificativa material*. E, logicamente, 200 (duzentos) decretos, que equivalem a 97,56% do total, foram enquadrados na categoria *sem justificativa material*. Vide abaixo:

**Figura 1. Gráfico com a análise da justificativa apresentada nos Decretos Expropriatórios.**



Importa destacar que mesmo os decretos expropriatórios classificados como *com justificativa material* apresentaram motivação rasa e insuficiente, de forma a não restar evidenciada a adequada qualificação do interesse público para legitimar a atuação estatal na desapropriação. Veja-se:

<sup>58</sup> Importante destacar a grande dificuldade de acesso aos processos administrativos. Durante a realização desta pesquisa, houve diversas tentativas de acesso a alguns processos administrativos. Entretanto, a dificuldade foi tanta que, em muitos casos, não conseguiu-se o acesso. Sendo difícil para membros de um grupo de pesquisa em Direito, pode-se imaginar a dificuldade para cidadãos leigos. Portanto, os decretos que trouxeram em sua justificativa apenas a referência ao processo administrativo claramente demonstram uma ausência de transparência para o cidadão. Há um evidente descumprimento do princípio da motivação, que deveria nortear todos os atos administrativos.

## Figura 2. Exemplo de Decreto Expropriatório enquadrado na categoria "com justificativa material".

DECRETO Nº. 33363, DE 18 DE JANEIRO DE 2011.

Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis citados.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o disposto nos artigos 5.º, alínea "I", e o 6.º do Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, com a redação que lhe deu a Lei Federal n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1999, e

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 108 de 25 de novembro de 2010 autorizou a constituição de Operação Interligada na área do Sambódromo com o objetivo de viabilizar a implantação de projetos e intervenções previstos para o Sambódromo, visando preparar a Cidade do Rio de Janeiro para acolher os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, especialmente no entorno imediato dos equipamentos que serão utilizados como instalações esportivas;

CONSIDERANDO que a realização destas obras constitui a oportunidade de criar um legado positivo para os bairros de Catumbi e Cidade Nova, viabilizando melhorias urbanísticas e requalificação da área de entorno do equipamento, e complementando seu projeto original, o que proporcionará seu melhor aproveitamento em eventos já tradicionais de valor turístico e cultural da Cidade;

CONSIDERANDO a oportunidade de expansão do Sambódromo para a implantação de sistema viário de circulação local, de forma a contribuir para a valorização do patrimônio cultural tombado;

CONSIDERANDO a necessidade de expansão das dependências do Sambódromo, na Avenida Marquês de Sapucaí, para adequar-se à realização dos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que a complementação do projeto original do Sambódromo, proporcionará seu melhor aproveitamento em eventos já tradicionais de valor turístico e cultural para a Cidade do Rio de Janeiro, valorizando a Avenida dos Destilés e seu entorno, bem como contribuindo para a integração da Passarela do Samba com seu entorno; e

CONSIDERANDO que os bairros da Cidade Nova e Catumbi necessitam de investimentos públicos que viabilizem a requalificação do espaço urbano, trazendo melhorias para o entorno dos demais imóveis de interesse histórico destes bairros,

DECRETA:

Art. 1.º Ficam declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação os imóveis, abaixo relacionados, necessários a implantação de sistema viário e equipamentos públicos:

- Rua Tomaz Rabelo  
Desapropriação Total  
n.º (s) 12; 18; 20 e 22.

- Travessa Pedregais  
Desapropriação Total  
n.º (s) 9; 11; 13 e 15.

Art. 2.º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.  
Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2011; 446º ano da fundação da Cidade.

EDUARDO PAES

A despeito da indicação da finalidade do ato de desapropriação, isto é, quando o Poder Público apresenta os resultados pretendidos com as obras a serem realizadas, não há qualquer exposição acerca dos caminhos trilhados para identificar o interesse público da coletividade em tais alterações urbanísticas. Não há a observância da utilização, por parte do Poder Público, de nenhum mecanismo de objetivação do conceito jurídico indeterminado que é o interesse público.

Como se percebe, há oportunidade e espaço legal<sup>59</sup> para que o Poder Público aprofunde mais e melhor a motivação, quando da expedição de seus atos, no intuito de atribuir-lhes legitimidade e representatividade. Todavia, os dados indicam claramente que os Estados e abstêm de tal conduta ao restringir a raríssimos casos a exposição do que o próprio autodenomina como *considerações*.

Assim, observa-se que a problemática apresentada neste artigo se insere no contexto do aspecto material do decreto expropriatório, pois se observam diversas inconsistências no que tange à divulgação dos motivos. Na prática, a Administração se utiliza deste ato de maneira meramente justificadora do contexto legal da desapropriação, não atentando para o seu conteúdo em si. Há, claramente, a exposição de seus pressupostos legais, não havendo, contudo, na maioria dos casos, qualquer

<sup>59</sup> Dentre a qual, destacamos o exemplo taxativo presente no art. 50, inciso I da Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei n.º 9.784/1999), *in verbis*: "Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; (...)"

menção aos pressupostos de fato. Importa lembrar que para que o princípio da motivação seja observado, é necessário que haja a completa exposição de motivos, quer dizer, devem ser expostos os motivos de direito e os motivos de fato.

Desta forma, a falta de uma motivação consistente torna-se mais que evidente, ou melhor, o que se observa na maioria dos casos é a manifesta ausência da divulgação dos motivos da desapropriação. Dificultando o debate amplo na sociedade sobre o tema e a própria defesa do administrado, que corre o risco de perder sua propriedade sem entendimento adequado do procedimento.

Razão pela qual os decretos, como veículos de suma importância à publicidade do ato em voga, devem ser repensados à luz de uma lógica que, de fato, coadune com o Estado Democrático de Direito brasileiro.

#### **4. DISCRICIONARIEDADE E MÉRITO NAS DESAPROPRIAÇÕES: PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL**

##### **4.1. Mérito e discricionariedade: uma breve análise**

Ao averiguar os aspectos concernentes ao interesse público, depara-se com algumas questões de suma importância para a temática da desapropriação, dentre elas, o mérito e a discricionariedade. Compreendendo o interesse público como requisito da desapropriação, tornou-se essencial verificar os conceitos relativos a esses institutos para análise se, de fato, a desapropriação atende aos seus fundamentos constitucionais de interesse social e utilidade pública.

Nesta linha, o denominado mérito consiste em uma qualidade típica do ato administrativo e diz respeito a sua conveniência, utilidade, oportunidade, adequação ao interesse público e aos princípios que regem a Administração Pública. Trata-se de expressão da escolha do objeto e da valoração de seus motivos quando a Administração Pública se vê autorizada a deliberar sobre a conveniência e a oportunidade do ato administrativo<sup>60</sup>. No caso da desapropriação, especificamente, trata-se de definir a utilidade pública ou o interesse social motivadores da escolha da Administração para desapropriar.

Há discricionariedade quando o legislador possibilita à Administração Pública escolher entre duas ou mais opções válidas e adequadas para a solução do caso concreto, baseada em razões de mérito<sup>61</sup>. Em verdade, o mérito é a expressão que

<sup>60</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. *Op. Cit.*, p. 121.

<sup>61</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. *Op. Cit.*, p. 48.

resulta do juízo discricionário do administrador. Trata-se da margem de liberdade concedida pela lei ao administrador, visto que é impossível prever todas as hipóteses que a prática administrativa demanda, ficando a cargo da Administração Pública determinar a melhor solução dentro dos parâmetros legais.

É importante conectar esse ponto da discricionariedade com a análise dos conceitos jurídicos indeterminados feita acima. De fato, o juízo discricionário pode estar baseado em duas ou mais opções deixadas pelo legislador, ou na definição de um conceito jurídico indeterminado, o que é o caso da desapropriação. Nesta perspectiva, a discricionariedade origina-se nos conceitos jurídicos indeterminados *utilidade pública e interesse social*, simplificados na noção macro de *interesse público*. Determinar o interesse público será momento particular de juízo de conveniência e oportunidade do aplicador do direito no caso concreto<sup>62</sup>.

A problemática envolvendo a noção de discricionariedade está em aferir se o administrador age dentro dos limites legais (discricionariedade) ou se ele ultrapassa essas fronteiras e incide em arbitrariedade. Isto porque só há discricionariedade se houver conformidade com a lei e com o ordenamento jurídico. Havendo discrepância, trata-se de ato arbitrário e não discricionário. Os atos arbitrários seriam passíveis de reforma pelo Judiciário, uma vez que afrontam a ordem jurídica vigente.

Com efeito, trata-se de questão extremamente complexa, pois a posição doutrinária defendida durante muitos anos<sup>63</sup> e arraigada na jurisprudência consistiria na vedação ao Judiciário do controle do mérito, porquanto aspecto político do ato administrativo. No entanto, não se pode usar o mérito como impedimento da atuação típica do Poder Judiciário, qual seja, apreciar os aspectos de legalidade do ato e verificar se ele foi praticado dentro dos limites impostos à discricionariedade<sup>64</sup>.

Mais recentemente, a doutrina e a jurisprudência têm relativizado, paulatinamente, esse entendimento e concedido margem ao Judiciário para examinar o mérito administrativo, sem substituir a vontade do administrador pela sua própria. O que tem ocorrido é uma redução do que se entendia por mérito administrativo, pois

---

<sup>62</sup> Importante notar que hoje não mais se fala em juízos unicamente discricionários ou unicamente vinculados, fala-se em graus de discricionariedade e graus de vinculação. Conforme explicado nos capítulos anteriores, diante da irradiação da Constituição sobre todos os ramos do direito, os princípios constitucionais e os direitos fundamentais devem sempre orientar a opção do agente de governo, diminuindo a liberalidade que poderia gozar o administrador.

<sup>63</sup> Na lição de Carlos Roberto de Siqueira Castro: “no Brasil vigora uma exagerada resistência ao controle judicial do mérito dos atos do Poder Público, isto é, daquela zona de discricionariedade em que o agente do Estado desfruta de autonomia para decidir no tocante à oportunidade e conveniência de sua própria atuação”. CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989, pp. 177-178.

<sup>64</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. *Op. Cit.*, pp. 127-137.

aspectos antes vedados ao controle judicial são hoje vistos como aspectos de legalidade em seu sentido amplo<sup>65</sup>.

O que se deve defender, portanto, não é uma postura ativista do Judiciário ou a substituição dos preceitos de interesse público estabelecidos pelo administrador por outros do julgador, mas sim garantir que a discricionariedade da Administração seja controlada e praticada dentro de limites, sendo o Poder Judiciário o fiscal de sua atuação. Assim, o que não pode ocorrer é a invalidação de mérito que foi pronunciado ou exercido regularmente, dentro dos parâmetros legais. Isso porque, a apreciação e exame do juízo de conveniência e oportunidade são pressupostos para que se declare a existência de eventuais vícios.

Simplemente, *a priori*, nos casos da desapropriação, enunciar que a discricionariedade não pode ser objeto de controle pelo Poder Judiciário é chancelar a perspectiva de que até mesmo os atos administrativos arbitrários devem ser tidos como válidos e que o administrado/desapropriado não possui mecanismos de defesa contra a atitude estatal expropriatória. Esta perspectiva não encontra mais amparo no sistema constitucional vigente.

#### **4.2. Poder Judiciário e a análise do mérito da desapropriação: uma realidade no sistema jurídico brasileiro?**

Dito isso, buscou-se verificar a postura jurisprudencial acerca da análise do mérito da desapropriação, isto é, do juízo discricionário do administrador que atuou na definição do interesse público que motivou a desapropriação.

Partindo das hipóteses de trabalho, realizou-se pesquisa jurisprudencial para (i) verificar a atuação do Poder Judiciário na análise do mérito da desapropriação, isto é, se os julgadores discutem o interesse público em desapropriar (utilidade pública e interesse social); (ii) examinar se o desapropriado/jurisdicionado possui mecanismos eficazes para questionar os fundamentos da desapropriação; e, a partir da pesquisa qualitativa, (iii) traçar o comportamento do Poder Judiciário para determinar uma previsibilidade em futuros julgamentos, notadamente, quando as ações envolvendo os megaeventos chegarem aos tribunais superiores<sup>66</sup>.

Inicialmente, foi lançada somente a expressão “desapropriação”, obtendo-se como resultado 3.057 (três mil e cinquenta e sete) decisões no STF e 6.206 (seis

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> As decisões relacionadas ao objeto da pesquisa foram analisadas através do acesso à base de dados virtual do STJ e do STF (disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>e <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>). O marco temporal abrange todas as decisões disponíveis, sendo a mais antiga de 1944 e a mais recente de 2013.

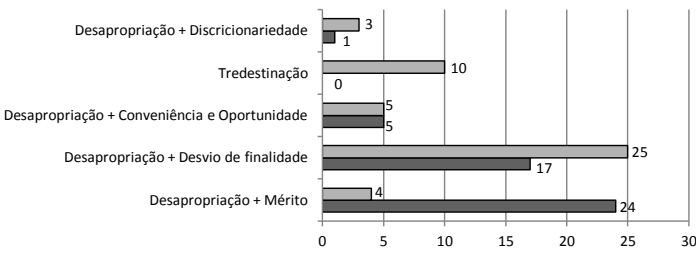
mil, duzentas e seis) no STJ, perfazendo um total de 9.263 (nove mil, duzentas e sessenta e três) decisões que tratam do assunto. A partir desta primeira aproximação, refinou-se a pesquisa com palavras-chave relacionadas ao objeto do trabalho, que são: mérito; discricionariedade; desvio de finalidade; conveniência e oportunidade; e tredestinação.

Lançando-se a expressão “desapropriação” em conjunto com cada uma das palavras-chave obteve-se um resultado filtrado<sup>67</sup>. Com esse refinamento da pesquisa, houve um processo de seleção das decisões em que o Poder Judiciário realizou cognição ampla do processo. Para tanto, quando possível, efetuou-se a análise de cada decisão na íntegra<sup>68</sup>,

Muitas ações não chegaram a ter o mérito analisado, tendo os Tribunais Superiores conhecido do recurso e negado provimento<sup>69</sup>, na esmagadora maioria das decisões, sob o fundamento de impossibilidade de análise fático-probatória<sup>70</sup>. Utilizando as palavras-chave, o número se reduziu para 94 (noventa e quatro) ações, o que representa aproximadamente 1% do total, como demonstra o gráfico abaixo:

Figura 3: Gráfico com as decisões do STF e STJ relacionadas ao objeto desta pesquisa.

pesqui  
do int  
ações.  
postur:  
mo, en



to da  
estão  
(nze)  
eja, a  
loris-

<sup>67</sup> Dá-se um exemplo: na combinação da expressão “desapropriação” com a palavra-chave “desvio de finalidade” obtém-se uma ementa de decisão livremente escolhida para a exemplificação: “1. Resolve-se em perdas e danos o conflito surgido com o desvio de finalidade do bem expropriado. 2. Evidenciado o desvio de bem que, destinado à construção de uma quadra esportiva, veio a ser cedido para construção de “Loja Maçônica”. Infringência ao art. 1.150 do Código Civil. 3. REsp conhecido e provido” (STJ, REsp 43651/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 05.06.2000.

<sup>68</sup> Não foi possível a análise da íntegra de todas as peças processuais, uma vez que foi encontrada dificuldade com relação ao acesso aos dados no STJ, que não fornecia todas as peças processuais, justificando-se por serem processos físicos e não terem sido digitalizados e disponibilizados na base de dados virtual. No âmbito do STF, foi possível, além da análise da ementa, a verificação da íntegra de todas as decisões do Tribunal.

<sup>69</sup> “a admissibilidade dos recursos subordina-se ao preenchimento de certos requisitos ou pressupostos, antecedendo, lógica e cronologicamente, a análise do mérito do recurso (...)este exame preliminar sobre o cabimento do recurso denomina-se juízo de admissibilidade, transposto o qual, em sentido favorável ao recorrente, passará o órgão recursal ao juízo de mérito do recurso” Em: KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. Manual dos Recursos Cíveis: teoria geral e recursos em espécie. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 57.

<sup>70</sup> Súmula 279 do STF: “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário”; e Súmula 7 do STJ: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”.



A outra parte da hipótese da pesquisa também foi comprovada, uma vez que dessas 11 (onze) ações, somente 4 (quatro) conseguiram paralisar a desapropriação (REsp 1225<sup>71</sup>, MS 4298, MS 19961 e MS 24110), permanecendo o bem com seus proprietários, enquanto que as demais (REsp 43651, RMS 18703, REsp 816251, REsp 1014161, REsp 623511, REsp 124474 e RE 86046) foram convertidas em perdas e danos, devido ao longo tempo que a ação tramitou na Justiça, fazendo com que o bem fosse incorporado ao patrimônio do Ente Público expropriante<sup>72</sup>. Comprova-se que o desapropriado/jurisduccionado não possui mecanismos eficazes para questionar os fundamentos da desapropriação.

Por fim, com essa análise jurisprudencial é possível traçar um perfil de ação do Poder Judiciário que deverá prevalecer, quando as ações de desapropriação relacionadas aos megaeventos chegarem aos Tribunais Superiores. Comprova-se que os desapropriados, se não conseguirem reaver seus bens, devido ao longo tempo de tramitação dos processos (conforme fundamentação supra), também não poderão contar com a esperança em ver o mérito da desapropriação discutido pelos julgadores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise empírica, evidencia-se a primeira hipótese desta pesquisa, de que o Poder Executivo não realiza a exposição dos motivos da desapropriação de forma aceitável. Isto é, não descreve quais as razões e os critérios para a supressão do direito individual em prol do interesse público envolvido na desapropriação. Na pesquisa realizada sobre os decretos expropriatórios, percebe-se que a falta de motivação é ainda mais latente do que se imaginava. Do total de decretos que dão a destinação ao bem, somente 2,44% realmente expuseram seus pressupostos, de forma a atender ao princípio da motivação, conforme entendimento *supra*.

Ficou perceptível, ainda, que não há, por parte do Poder Público, o compromisso em demonstrar a existência de um interesse público primário nos atos expropriatórios executados. Dessa forma, a ausência de debates públicos, o desco-

---

<sup>71</sup> “EMENTA: I- Conquanto ao judiciário seja defeso incursionar sobre a oportunidade e conveniência de desapropriação, pode e deve ele escandir os elementos que indicam a legitimidade do ato bem como a finalidade pois, ai, reside o freio a discricionariedade por isso. Que a declaração de utilidade pública terá de indicar, precisamente, o fim a que se destina a expropriação. II - tendo em conta o interesse público, é vedado a administração desapropriar para construção de imóveis sem especificar a perseguição do interesse público, e dizer, a finalidade. III- se a finalidade referida no decreto expropriatório e fraudada, desmerece-se, por si própria, a desapropriação. IV- recurso provido e remessa dos autos ao Pretório Excelso”.

<sup>72</sup> Decreto-Lei nº 3.336/1941: “Art. 35ºOs bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.

nhecimento da população e, principalmente, os atos (decretos expropriatórios) que carecem de efetiva justificação, baseada na demonstração de um interesse público, colocam em dúvida a efetiva existência de um interesse que, de fato, deva ser perseguido em detrimento do interesse particular<sup>73</sup>.

Constata-se, ainda, que a análise judicial é estritamente legalista, traduzindo uma posição autocontida do Poder Judiciário, posto que, em muitos casos, os julgadores entenderam que o mérito do juízo discricionário contido na desapropriação seria de competência exclusiva do administrador. Foi necessária a verificação de um flagrante despropósito do ato, um abuso de poder “evidente”<sup>74</sup> para um efetivo controle sobre a atuação do Poder Executivo.

A despeito de sua missão institucional, que é a de preservar possíveis violações às garantias fundamentais previstas na Constituição, percebe-se que o foco remanesce na inviolabilidade do princípio da separação entre os poderes<sup>75</sup>. Repare que a ideia defendida não é a de que o Poder Judiciário deve se substituir no juízo político da Administração acerca da conveniência e da oportunidade. Pelo contrário, entende-se que este juízo é legitimamente garantido ao administrador na sua função precípua.

Longe de defender a invasão do mérito administrativo por parte do Poder Judiciário, é importante entender que se pretende um controle de legalidade dos atos administrativos. Em um Estado Democrático de Direito, antes de atender à lei, o Administrador Público tem que respeitar o interesse público. O Poder Judiciário vai exercer tanto o controle legal quanto o controle da legitimidade. Assim, o Poder Judiciário não pode mais se limitar a examinar os aspectos extrínsecos do ato administrativo, devendo analisar as razões de conveniência e de oportunidade, uma vez que essas razões devem observar o ordenamento jurídico como um todo, incluindo, por exemplo, critérios como o de moralidade e razoabilidade.

---

<sup>73</sup> Reforçando a hipótese trabalhada, o prefeito Eduardo Paes recentemente admitiu, em conversa com a Organização Não Governamental “Anistia Internacional”, que as remoções de moradores para a implementação de obras destinadas ao preparo da cidade do Rio de Janeiro para a chegada dos megaeventos foram feitas com pouco diálogo entre a Administração e os administrados. Em: <[http://www.latimes.com/news/nation/updates/lat\\_vieques000505.htm](http://www.latimes.com/news/nation/updates/lat_vieques000505.htm)>, acesso em: 21/2/2014.

<sup>74</sup> A expressão, “abuso de poder gritante”, foi utilizada pelo Min. Antônio Pádua Ribeiro, relator do Mandado de Segurança n.º 4298 do Distrito Federal de caráter preventivo, julgado em 28 de agosto de 1996. A constatação foi a de que “(...) No caso, a ameaça de violência ou abuso de poder era tão gritante que, tomando conhecimento desta impetração, a digna autoridade impetrada, nas suas informações, reconheceu expressamente o direito líquido e certo de os impetrantes não terem os seus imóveis expropriados”. Foi rejeitada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, ou seja, ilegitimidade da autoridade coatora, para que no exame do mérito fosse concedida a medida de segurança. Em voto vencido, o Min. Adhemar Maciel defendeu que a preliminar de mérito deveria ser acolhida. Fonte da pesquisa: <[http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp)>. Acesso em: 29.10.2013.

<sup>75</sup> CRFB/1988: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Neste prisma, especialmente, no tocante ao interesse público, é premente que se estabeleçam critérios para sua objetivação, mormente quanto a garantir a justaposição dos interesses convergentes.

Acima de tudo, nota-se que a aplicação incisiva de um decreto de 1941, anacrônico, não mais corresponde às expectativas do Direito Administrativo contemporâneo. Desta forma, faz-se mister interpretá-lo à luz da Constituição, que expandiu o rol de direitos e garantias fundamentais.

Se por um lado, a realização da pesquisa leva à demonstração de um Poder Judiciário conservador diante da discussão acerca do interesse público, por outro, revelou um dado alarmante: os indivíduos ainda não possuem mecanismos eficazes para questionar o interesse público envolvido na desapropriação.

A comprovação da ausência de mecanismos eficazes por parte dos cidadãos corrobora o quadro de afastamento entre o interesse do Estado e o interesse individual, por propiciar certos abusos cometidos por parte do ente público contra os direitos individuais. A prerrogativa de império conferida à Administração para agir em nome da coletividade pode ser maquiada de forma imprudente, sem a devida cautela. É o que ocorre com a realização dos megaeventos.

Mas, além disto, a falta de remédio judicial cabível leva a impossibilidade de o administrado ver assegurado um direito, o direito de ação. Do ponto de vista social e político, isto pode levar a uma descrença, por parte dos indivíduos, nas instituições do Estado, promotor do bem comum e do interesse coletivo.

Sem embargo da discussão inicial acerca da função social e do direito de propriedade, a solução precisa e a posição defendida é a de que o Judiciário, realizando sua função, deve verificar as razões que o administrador utilizou para determinar o interesse público na desapropriação. A partir daí, passaria a anular os atos viciados, sejam eles contestados por meio de ação coletiva, por exemplo, Ação Civil Pública; por meio de ação individual, neste caso, o mandado de segurança; ou ainda na própria ação de desapropriação.

Além disso, não basta que os atos eivados de vícios sejam anulados. É indispensável também que o administrador cumpra com o dever de motivação dos seus atos e que os indivíduos afetados sejam ouvidos e participem do processo de construção do interesse público, através de assembleias ou audiências públicas. Assim, aliando-se aos conceitos de interesse público, de mérito e de discricionariedade, poder-se-ia, finalmente, coibir abusos e arbitrariedades.

Deve ficar claro que a Administração tem o dever de determinar o interesse público, o bem comum, para a prática de todo e qualquer ato expropriatório. Do

contrário, estará omitindo-se na tarefa de demonstrar que há um interesse público primário, a própria finalidade do Estado, e não estará autorizada, ao menos em tese, a perseguir o interesse público secundário, justamente porque o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado não irá conformar-se ao caso concreto. Qualquer atuação em outro sentido compromete o ordenamento jurídico e o próprio Estado Democrático de Direito.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.”** Em: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **A noção jurídica de interesse público no Direito Administrativo Brasileiro.** Em: Direito Administrativo e Interesse Público: estudos em Homagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (coords. Romeu Felipe Bacellar Filho e Daniel Wunder Hachem). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **A noção jurídica de “interesse público”.** Em: Grandes Temas de Direito Administrativo (Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade e controle jurisdicional.** São Paulo: Malheiros, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **Prefácio: o Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público.** Em: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acessado em diversas datas, entre os meses de abril e outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acessado em diversas datas, entre os meses de abril e outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acessado em diversas datas, entre os meses de abril e outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://do-web.rio.rj.gov.br/>>. Acessado em diversas datas entre os meses de abril e outubro de 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo**. In: Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo (Coords. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro). São Paulo: Atlas, 2010.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe. **Iniciação à pesquisa no Direito**: pelos caminhos do conhecimento e da invenção. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. **Manual dos Recursos Cíveis**: teoria geral e recursos em espécie. 4ª ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados**: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; MACEDO FILHO, Edson. **Desapropriação em áreas urbanas de assentamentos informais**: limites e alternativas a sua aplicação. Em: Revisitando o instituto da desapropriação (Coords. Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin) Belo Horizonte: Forum, 2009.

LOCKE, John. **Second Treatise of Government**. Indiana: Hackett Publishing Company, 1980.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Morte & Vida da Constituição Dirigente**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. **Por uma teoria dos princípios**: o princípio constitucional da razoabilidade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Organização das Nações Unidas. “*Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*”. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/InfoNote2013-Tenure-Eng-31jan2013.pdf>>. Acessado em: 1º de agosto de 2013.

RABELLO, Sônia. **Porto do Rio: será mesmo uma “Maravilha”?**. Disponível em: <<http://www.soniarabello.com.br/porto-do-rio-sera-mesmo-uma-maravilha-3>>. Acessado em: 26 de outubro de 2013.