

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA  
ANÁLISE DAS DESAPROPRIAÇÕES REALIZADAS PELA PREFEITURA DO RIO  
DE JANEIRO PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016**

**Vitor Valle Uchôa Netto**

**RIO DE JANEIRO  
2017 / 1º SEMESTRE**

Vitor Valle Uchôa Netto

DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA  
ANÁLISE DAS DESAPROPRIAÇÕES REALIZADAS PELA PREFEITURA DO RIO DE  
JANEIRO PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Fabio Correa de Sousa.**

RIO DE JANEIRO  
2017 / 1º SEMESTRE

## CIP - Catalogação na Publicação

N472d Netto, Vitor Valle Uchôa  
DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA ANÁLISE DAS  
DESAPROPRIAÇÕES REALIZADAS PELA PREFEITURA DO RIO DE  
JANEIRO PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO  
2016 / Vitor Valle Uchôa Netto. -- Rio de Janeiro,  
2017.  
65 f.

Orientador: Fábio Corrêa Souza de Oliveira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Desapropriação. 2. Motivação. 3.  
Discricionariedade Administrativa. 4. Olimpíadas  
2016. I. Oliveira, Fábio Corrêa Souza de, orient.  
II. Título.

C.D.D: 342.12341

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**VITOR VALLE UCHÔA NETTO**

**DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA**  
**ANÁLISE DAS DESAPROPRIAÇÕES REALIZADAS PELA PREFEITURA DO RIO**  
**DE JANEIRO PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira**

Data da Aprovação: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Fábio Corrêa Souza de Oliveira

---

Larissa Pinha de Oliveira

**Rio de Janeiro**  
**2017 / 1º SEMESTRE**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha mãe, Olga de Araújo Valle, e ao meu pai, Paulo Roberto Uchôa Netto, por terem me dado e oferecido todos os meios possíveis (e impossíveis) para a realização dos meus objetivos e por sempre estarem ao meu lado, independentemente, do que aconteça.

Em segundo lugar, aos meus avós e avôs por sempre demonstrarem grande afeição pela minha pessoa e por mostrarem a inocência e beleza do ser humano em sua essência.

Em terceiro lugar, aos meus irmãos, Thiago Valle Goulart e Vinícius Valle Uchôa Netto, por mostrarem o valor da amizade e da confiança mútua que é esperado em uma relação de irmãos.

Em quarto lugar, aos meus irmãos não de sangue, meus poucos, mas grandes amigos por estarem ao meu lado desde que eu me reconheço como pessoa e por me tolerarem quando a tolerância não seria uma obrigação.

Em quinto lugar, à minha parceira, Larissa Gomes da Silva, por todos os momentos que já vivemos e que possivelmente viveremos, sempre com respeito, carinho, lealdade e amizade.

Em sexto lugar, à minha cachorrinha de estimação, Muca, por me alegrar todos os dias, me receber com carinho e me fazer esquecer, por breves momentos, o quão o mundo dos humanos é obscuro e corrompido.

E por fim, mas não menos importante, aos amigos que fiz durante a graduação, por todo auxílio prestado durante o curso, pelos bons intervalos e pela companhia agradável.

“Would I rather be feared or loved? Easy, both. I want people to be afraid of how much they love me”.

(Michael Scott)

## RESUMO

Uma vez que a cidade do Rio de Janeiro foi eleita como sede dos Jogos Olímpicos de 2016, o poder público municipal se comprometeu entregar a cidade com uma boa infraestrutura para deixar o evento viável. Para garantir que tais obras fossem feitas, a Prefeitura do Rio de Janeiro utilizou-se do instituto da desapropriação em áreas que seriam de grande importância para a construção das arenas e complexos esportivos. O presente trabalho tem como objetivo analisar a maneira pela qual foram feitas as desapropriações em áreas ocupadas por comunidades, em grande maioria formada por pessoas carentes e de baixo poder aquisitivo, abordando os objetivos da Administração Pública, o próprio instituto da desapropriação e relacionado as ações adotadas com questões pertinentes sobre o assunto, tais como, os direitos humanos, a postura do Estado, a repercussão na sociedade, a motivação ou não dos atos e a postura do Judiciário em relação aos atos expropriatórios emitidos pelo Administrador Público.

**Palavras-chave:** desapropriação; olimpíadas; motivação; discricionariedade administrativa

## **ABSTRACT**

Once the city of Rio de Janeiro was chosen as 2016 Olympic Games host city, the municipal public authority committed itself to deliver the city with a good infrastructure condition in order to make the event viable. To ensure that, the Rio de Janeiro's Mayor used the institute of expropriation in areas that would be of great importance for the construction of arenas and sports complexes. The objective of this study is to analyze the way that those expropriations were carried out in areas occupied by communities, mostly composed of poor people with low purchasing power, approaching the objectives of the Public Administration, the expropriation institute itself and relating those actions with pertinent questions about the subject, such as human rights, the State's position, repercussions on society, motivation or not of those acts and the Judiciary's position about the administrative discretion in the expropriatory decrees.

**Keywords:** expropriation; olympics; motivation; administrative discretion



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. COMUNIDADES AFETADAS PELAS REMOÇÕES.....</b>	<b>14</b>
1.1 Metrô Mangueira .....	14
1.2 Ocupação Aldeia Maracanã .....	15
1.3 Favela do Sambódromo .....	16
1.4 Vila Autódromo .....	16
1.5 Processo de limpeza social .....	20
<b>2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>21</b>
2.1 Conceito .....	21
2.2 Princípios .....	23
2.3 Objetivos.....	28
<b>3. DESAPROPRIAÇÃO .....</b>	<b>28</b>
3.1 Conceito.....	28
3.2 Requisitos da desapropriação .....	30
3.3 Desapropriação por utilidade pública - decreto-lei 3.365, 21/06/1941 ....	31
3.4 Desapropriação por interesse social - lei 4.132, de 10/09/1962 .....	33
3.5 Competência e procedimento .....	34
3.6 Decreto expropriatório.....	35
<b>4. ANÁLISE DAS DESAPROPRIAÇÕES.....</b>	<b>36</b>
4.1 Discricionariedade do administrador público .....	36
4.2 Motivação nos atos administrativos.....	39
4.3 Função social da propriedade .....	41
4.4 Análise dos decretos expropriatórios.....	42
4.5 Agressões a direitos fundamentais.....	50
4.6 Postura do Poder Judiciário em relação as desapropriações.....	53
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>63</b>
-------------------------	-----------

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira nunca teve a confiança da maioria dos membros de sua sociedade, sempre houve desconfiança, por parte do povo brasileiro, das ações adotadas pelo Poder Público, uma vez que a tributação brasileira é uma das mais altas do mundo e não se vê um retorno para a sociedade desses tributos e impostos pagos, pelo contrário, nota-se um sucateamento dos serviços públicos, tais como, a falta de leitos em hospitais públicos, a inexistência de segurança pública, a ausência de escolas públicas com infraestrutura que possibilite o aprendizado dos jovens carentes brasileiros e etc.

Em 2002, a cidade do Rio de Janeiro foi eleita como a sede dos Jogos Pan-Americanos de 2007, iniciando-se, assim, um ciclo de grandes eventos que viriam a ocorrer no Brasil em menos de uma década, tais eventos foram a Copa do Mundo de Futebol FIFA de 2014, que ocorreu em 12 cidades de diferentes estados do Brasil, e os Jogos Olímpicos de 2016, que foram realizados na cidade do Rio de Janeiro.

Para garantir que tais eventos fossem realizados, foi-se necessário um alto investimento por parte da Administração Pública, o que causou indignação em grande parte da sociedade brasileira, uma vez que serviços fundamentais, tais como, segurança, educação e saúde, se encontram em péssimas condições e, mesmo assim, gastou-se grande parte de dinheiro público para a construção e reforma de estádios e arenas para a realização de tais eventos.

A indignação da sociedade foi tamanha que pessoas foram a rua protestar contra o gasto excessivo de dinheiro público e questionar o alto investimento para a realização desses eventos enquanto os hospitais públicos, a segurança pública e a educação pública estariam abandonadas, tendo como resposta de um dos membros da organização de um desses eventos, o ex-jogador de futebol, Ronaldo Luís Nazário de Lima, a famosa frase “não se faz Copa com hospitais, mas sim com estádios”.

Já a eleição do Rio de Janeiro como cidade sede dos Jogos Olímpicos se deu em outubro de 2009, ou seja, existia um prazo de sete anos entre a determinação da sede das Olimpíadas e a realização, de fato, dos Jogos Olímpicos.

O presente trabalho dará foco à atuação do Poder Público para garantir que o Rio de Janeiro estaria apto a receber e sediar os Jogos Olímpicos de 2016, dando ênfase as ações de desapropriação praticadas para viabilizar as construções de complexos esportivos que viriam a receber as atividades olímpicas, sendo que os casos mais emblemáticos viriam a ocorrer na comunidade conhecida como Vila Autódromo, localizada nas proximidades do que viria a ser conhecido como o “Parque Olímpico”, a maior construção para os Jogos.

Para garantir a realização com sucesso das Olimpíadas, foi-se necessário que o Poder Público investisse na infraestrutura da cidade para que a mesma cumprisse os requisitos determinados pelo Comitê Olímpico Internacional (COI) e para assegurar que o Rio de Janeiro estaria adequado a receber e sediar os Jogos Olímpicos.

Sob este fundamento, a Administração Pública realizou diversos investimentos no município do Rio de Janeiro para que a estrutura da cidade estivesse de acordo com os requisitos exigidos pelo Comitê Olímpico Internacional, para tanto o Poder Público utilizou-se de suas prerrogativas para efetuar obras ao longo da cidade do Rio de Janeiro, sendo que uma das prerrogativas utilizadas foi o instituto da desapropriação, ou seja, uma intervenção direta do Estado em propriedades particulares.

Ocorre que por se tratar de um evento privado, grande parte da população brasileira desconfiou e questionou o interesse do governo em investir para que os jogos ocorressem e se a sociedade carioca, em geral, teria benefícios com o dinheiro aplicado para viabilizar o acontecimento dos Jogos Olímpicos, uma vez que os serviços públicos ofertados para o povo estariam sucateados e abandonados pelo poder público e tal desconfiança ficou maior com a investigação de esquemas de corrupção envolvendo as empresas que participaram das obras de

melhoria de infraestrutura e criação dos complexos esportivos para a realização das Olimpíadas Rio 2016.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 prevê que a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social para os casos não abrangidos pela Carta Maior, tem-se, então, o Decreto-lei nº 3.365, dispondo sobre as desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 4.132, definindo os casos de desapropriação por interesse social.

A problemática da pesquisa se inicia a partir do momento de que não há clareza na exposição dos motivos que justificam as desapropriações ocorridas, tampouco a presença de um motivo de necessidade ou utilidade pública ou interesse social, ademais, nota-se a existência de relatos que expõem uma arbitrariedade da administração pública ao forçar a saída de moradores de locais em que seriam realizadas as obras para a realização dos jogos olímpicos.

Ademais, salienta-se o fato de que a Administração Pública possui objetivos para com seus governados, como por exemplo, promover e garantir os chamados direitos fundamentais, e para concretizar estes objetivos, possui prerrogativas, sendo uma delas a possibilidade interferir diretamente na propriedade privada, logo, a Administração Pública poderia utilizar-se da desapropriação para a realização de um evento particular e acabando por desprometer o direito à moradia para seus cidadãos?

O presente trabalho organiza-se em capítulos e subcapítulos para melhor aprofundar o conteúdo abordado, trazendo conceitos e termos dados por autores renomados na área do Direito Administrativo e quando pertinente, reportagens e notícias amplamente difundidas pela mídia sobre o reflexo das ações adotadas pelo poder público e opiniões de sociólogos sobre as consequências dessas ações na sociedade carioca.

No primeiro capítulo, será feita uma exposição dos locais em que houveram as remoções, com o intuito de contextualizar o leitor, dando ênfase para as remoções ocorridas na comunidade da Vila Autódromo, uma vez que tal comunidade foi a mais atingida pelas ações do poder público e merece uma atenção especial.

O segundo capítulo terá como foco principal a administração pública, trazendo seu conceito, seus princípios e seus objetivos, atentando-se sempre para as observações de autores renomados na área.

Já no terceiro capítulo, será feita uma abordagem ao instituto da desapropriação, trazendo-se, assim, o seu conceito, quais seriam os requisitos para a sua utilização, seu embasamento legal e uma breve explicação sobre o conceito de interesse público determinado

No quarto capítulo será feita uma análise das ações da prefeitura de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, se as ações adotadas e os procedimentos foram legítimos e legais ou se violaram de alguma forma possíveis normas do ordenamento pátrio e os princípios que regem a atuação da Administração Pública

E por fim, o quinto capítulo trará a conclusão do presente trabalho, observando todas as anotações feitas ao longo da pesquisa.

## **1. COMUNIDADES AFETADAS PELAS REMOÇÕES**

Inúmeras as comunidades afetadas pelas ações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, os dados apontam que mais de 70.000 pessoas sofreram com as remoções, o que faz com seja o período histórico com o maior número absoluto de remoções no Rio de Janeiro

O presente capítulo tem o intuito de abordar, brevemente, as comunidades que sofreram com as remoções realizadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro para a construção e instalação de equipamentos esportivos.

Todos os dados apresentados foram coletados de acordo com o informado em “Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro”<sup>1</sup>.

### **1.1 Metrô Mangueira**

Esta comunidade reunia aproximadamente 700 famílias e possuía cerca de 40 anos de existência, sua localização era próxima ao estádio do Maracanã, sob o argumento de construção de um estacionamento para o estádio, as remoções começaram em 22 de agosto de 2010.

Através de uma ação do Núcleo de Terras e Habitação, em 2015, a Vara da Infância, Juventude e do Idoso suspendeu as demolições enquanto não fosse apresentado pela Prefeitura um plano de reassentamento para as famílias que ainda estavam no local.

O que causa espanto no caso é o fato de que mais de dois anos após a remoção das famílias do local, a área encontrava-se abandonada e cheia de escombros, ou seja, a Prefeitura realizou a remoção da área e a abandonou.

Em um primeiro momento a alegação da Prefeitura, para a remoção da área, era a de construção de um estacionamento, mas em setembro de 2014, através de um decreto municipal,

---

<sup>1</sup> [https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014\\_web.pdf](https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf) Acesso em: 25 de maio de 2017

foi disposto que a terra seria destinada a um polo automotivo, reunindo 96 unidades comerciais e um parque com alguns utensílios para a sociedade, tais como, rampa de skate, academia popular e etc, as obras se iniciaram em dezembro de 2016<sup>2</sup> e têm previsão de entrega para o segundo semestre do ano de 2017.

## **1.2 Ocupação Aldeia Maracanã**

Consiste em um prédio que abrigou a sede do Serviço de Proteção ao Índio, tendo como última utilização abrigar o Museu do Índio, o espaço foi ocupado em 2006 por cerca de 20 indígenas.

Aponta-se que o prédio possui um alto valor histórico e cultura, sendo doado para o governo federal em 1865, com a intenção de abrigar o Centro de Investigação Cultural Indígena.

Com as ameaças de remoção e demolição do prédio pelo governo do estado, muitas pessoas se comprometeram a ocupar e defender o projeto indígena, com tal mobilização, o Governo Estadual recuou na demolição, mas manteve a decisão de desocupação.

A reintegração de posse foi marcada para o dia 22 março de 2013, quando já estavam praticamente concluídas as negociações para a desocupação pacífica com a participação de defensores públicos e da comissão de direitos humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), o batalhão de choque da polícia militar invadiu o prédio<sup>3</sup>, sob ordem do governo estadual, em ação truculenta sobre manifestantes pacíficos.

O governo do estado divulgou que o prédio será transformado em museu pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB).

---

<sup>2</sup> <https://extra.globo.com/noticias/rio/obra-do-polo-automotivo-da-radial-oeste-comeca-mas-em-marcha-lenta-20582671.html> Acesso em: 25 de maio de 2017

<sup>3</sup> <http://odia.ig.com.br/portal/rio/batalh%C3%A3o-de-choque-invade-aldeia-maracan%C3%A3-1.563718> Acesso em: 26 de maio de 2017



### **1.3 Favela do Sambódromo**

A comunidade denominada de favela do sambódromo tinha cerca de 15 anos de ocupação, com aproximadamente 60 famílias residentes no local.

Foi completamente removida pela Prefeitura sob a alegação de que haveria uma revitalização e um alargamento do sambódromo, aponta-se que o local foi o palco da largada e da chegada da maratona nos Jogos Olímpicos Rio de 2016 e de provas de tiro com arco.

Observa-se que a prefeitura não apresentou qualquer tipo de documento, tampouco uma notificação prévia e ordem de despejo, impondo aos moradores do local a transferência para um condomínio do programa “Minha casa, Minha vida”, que estaria localizado em Campo Grande, ou seja, aproximadamente a 60 quilômetros do local.

### **1.4 Vila Autódromo**

A Vila Autódromo é uma comunidade consolidada e legítima que está localizada na Baixada de Jacarepaguá, próximo à Barra da Tijuca, no município do Rio de Janeiro, por ser uma área altamente valorizada, a comunidade é alvo de grandes empresários do ramo imobiliário que tentam, de alguma forma, tomar o local dos moradores.

Far-se-á uma breve introdução da comunidade, tendo como objeto a apresentação da comunidade, contando sua história de surgimento, seu histórico de lutas contra remoções arbitrárias e as tentativas já realizadas pelo Poder Público de remoção dos moradores da área.

A comunidade da Vila Autódromo se organizou formalmente com a criação, em 1987, a Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo, com a constituição regulamentada, estatuto, sede própria e representatividade, muitas melhorias ocorreram no local, como, por exemplo, água encanada, luz elétrica, telefone, registro na Marinha e no Ibama para os pescadores locais e etc. Os moradores apontam que todas as conquistas, apesar de serem

objetivos da Poder Público, o bem-estar coletivo, foram atingidas sem qualquer ajuda estatal, e sim através do próprio trabalho dos moradores da Vila Autódromo.

Mesmo com a criação formal da Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo, em 1987, aponta-se que desde a década de 60, os pescadores já habitavam a área, que era praticamente desértica, não existindo os enormes condomínios de luxo que existem atualmente.

Ao longo de sua história, várias famílias oriundas de outras comunidades da cidade do Rio de Janeiro foram realocadas para a área da Vila Autódromo, inclusive em 12/01/2005, a Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro decretou parte da comunidade como Área de Especial Interesse Social, por meio da Lei Complementar nº 74/2005, antes dos Jogos Olímpicos, cerca de 450 famílias residiam no local e já sofriam ameaças para se retirarem da área, mesmo que estivesse apoiadas em dispositivos jurídicos, como, por exemplo, os Termos Administrativos de Concessão de Uso concedidos pelo Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

Os moradores da Vila Autódromo já sofriam tentativas de remoção antes da eleição do Rio de Janeiro como cidade olímpica, mesmo com a Constituição Brasileira de 1988 garantindo o direito à moradia, aponta-se que os argumentos e justificativas para a remoção eram sempre variados, nunca sendo uniforme ao longo das tentativas.

Em 1992, houve a primeira tentativa de remoção, a Prefeitura do Rio de Janeiro, Marcello Alencar era o prefeito à época, solicitou a remoção da comunidade com base no argumento de que a Vila estaria causando “dano estético e ambiental”, com a eleição do município do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Pan-Americanos, em 2007, novas ameaças surgiram para remover os locais da comunidade, sob a justificativa de adequação da cidade para receber o evento, mas tais ameaças não surgiram efeitos e os moradores conseguiram existir e

continuar no local, contudo com a realização das Olimpíadas Rio 2016, as ameaças voltaram mais fortes ainda.

A Prefeitura do Rio de Janeiro anunciou em 08 de outubro de 2009 que por causa das Olimpíadas Rio 2016, cerca de 3.500 famílias seriam removidas de diversas comunidades das Zona Oeste e Norte, estando incluída a Vila Autódromo. Segundo o Plano de Legado Urbano e Ambiental da Prefeitura, a área da comunidade Vila Autódromo seria utilizada para que fosse feita uma ampliação das Avenidas Abelardo Bueno e Salvador Allende, uma importante observação é a de que tal projeto iria em encontro do Plano Estratégico de Governo 2009-2012, apresentado pelo então prefeito Eduardo Paes, que tinha como meta a redução em 3,5% as áreas ocupadas por favelas na cidade do Rio de Janeiro<sup>4</sup>.

A Prefeitura alega que a remoção da área ocupada pela comunidade da Vila Autódromo seria uma requisição feita pelo COI (Comitê Olímpico Internacional) para que fosse possível a adequação da infraestrutura do local para viabilizar os Jogos Olímpicos Rio 2016.

Uma antiga moradora da comunidade, Nathalia Silva, em entrevista à um jornal questiona “por que eu preciso sair da minha casa para um evento que vai durar 18 dias se eu vivo aqui há 20 anos e a comunidade existe há 40? É muito injusto, e sabemos que o motivo real não é a Olimpíada”<sup>5</sup>.

Como uma forma de amenizar as consequências previstas com as desapropriações que fazem parte do plano apresentado pela Prefeitura, a Associação de Moradores da Vila Autódromo elaborou um planejamento alternativo que ficou denominado de “Plano Popular Vila Autódromo”.

---

<sup>4</sup> <https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-removera-119-favelas-ate-fim-de-2012-3072053>

<sup>5</sup> [http://brasil.elepaís.com/brasil/2016/07/25/politica/1469450857\\_996933.html](http://brasil.elepaís.com/brasil/2016/07/25/politica/1469450857_996933.html)

Para a elaboração do Plano Popular Vila Autódromo, os idealizadores contaram com a assessoria do Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ) e do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF).

O PPVA (Plano Popular da Vila Autódromo) foi o vencedor de um importante prêmio internacional de urbanismo que reconhece iniciativas para as cidades, alcançou o primeiro lugar no *Urban Age Award*<sup>6</sup>, premiação organizada pelo *Deutsche Bank* e pela *London School of Economics*, aponta-se que cerca de 170 projetos do Rio de Janeiro concorreram por tal prêmio.

O Plano Popular chegou a ser apresentado para o Prefeito Eduardo Paes, porém foi ignorado pelo mesmo que apresentou um plano de urbanização do local e durante a apresentação deste plano de urbanização, Paes sustentou o fato de que das 824 famílias que habitavam o local, apenas 25 ainda permaneceriam na área.

A liminar que impedia as demolições foi derrubada e, em 2014, as primeiras casas começaram a ser demolidas, aponta-se que os escombros não foram retirados e houve danos na rede elétrica e de água do local.

Todas essas violações serviram como estratégia para a prefeitura acabar com a qualidade de vida da comunidade, fazendo com que os moradores fossem, praticamente, forçados a aceitar o acordo imposto pela Prefeitura.

O que se observa é o fato de que sempre houve uma disputa por parte da Prefeitura para conseguir a remoção dos moradores do local, a utilização dos mais variados argumentos para

---

<sup>6</sup> <https://www.db.com/cr/en/concrete-Urban-Age-Award-2013.htm>

que a remoção fosse feita e por parte dos moradores, sempre houve um histórico de luta contra essas ameaças e tentativas de desapropriação da área.

Uma outra observação digna de ser feita é o fato de que uma das empresas que fazem parte da Concessionária Rio Mais, responsável pela construção das obras olímpicas, a Carvalho Hosken, é grande atuante no ramo imobiliário da Barra da Tijuca, o que faz com que a mesma possua interesses na valorização do local, o que ocorreu com a remoção da comunidade da Vila Autódromo e a construção das arenas olímpicas.

Sobre a observação acima, digno citar a declaração dada pelo único acionista da empreiteira Carvalho Hosken, o sr. Carlos Carvalho – conhecido como “dono da Barra” – para um o jornal britânico *The Guardian*, em que afirmou que a Barra da Tijuca representaria o novo Rio de Janeiro, e por isso, precisava de moradias nobres, e não ser um local para os pobres habitarem.

### **1.5 Processo de limpeza social**

Aponta-se que as comunidades tratadas no presente capítulo foram as que sofreram remoções sob a justificativa de construção de equipamentos e complexos esportivos, aponta-se que inúmeras outras comunidades também foram vítimas de remoções impostas pela Prefeitura.

Observa-se que nenhuma área de luxo sofreu ação da Prefeitura, áreas carentes de bairros nobres, como por exemplo, a comunidade da “Estradinha”, localizada na Ladeira dos Tabajaras, em Botafogo, sofreu com remoções sob a alegação de que a comunidade estaria situada em uma área de risco, ocorre que a Associação de Moradores local, com base em um laudo técnico independente, constatou que apenas uma pequena parte da comunidade estaria, de fato, em uma área de risco e que os moradores desta área poderiam ser realocados dentro da própria comunidade.

O mesmo ocorreu com a comunidade do Pavão-Pavãozinho, localizada entre os bairros de Ipanema e Copacabana, áreas nobres da cidade. Também sob a alegação de risco geotécnico, a Prefeitura do Rio de Janeiro reassentou 300 famílias, aponta-se o fato de que nunca foi apresentado algum laudo que comprovasse o risco.

Observa-se, portanto, uma ação da Prefeitura para que fossem retiradas as pessoas carentes de áreas nobres da cidade, um procedimento que a sociologia denomina de limpeza social.

## **2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 Conceito**

Antes de fazer um aprofundamento na questão relativa às desapropriações ocorridas para viabilizar a construção das arenas e palcos olímpicos, é de suma importância abordar e discorrer sobre a própria administração pública em si, abordando os conceitos dados pela doutrina, quais seriam os seus objetivos e seus limites estabelecidos em lei, pois, assim, será possível fazer uma análise mais aprofundada sobre as ações adotadas pelo poder público.

A expressão administração pública é de certo modo duvidosa, por isso é comumente utilizada em dois sentidos: um sentido subjetivo, formal ou orgânico e um sentido objetivo, material ou funcional.

Em sentido subjetivo, pode se dizer que designa os entes que exercem a atividade administrativa, ou seja, compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que possuem competência para exercer uma das funções da atividade estatal.

Já em sentido objetivo, a expressão recorre à atividade exercida pelos entes citados no parágrafo acima, ou seja, nas palavras da mestra DI PIETRO, seria a “própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”.

Importante, para fins de maiores esclarecimentos sobre a diferenciação dos dois sentidos, citar a explicação de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO sobre o assunto em questão.

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado. Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (*res publica*), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar. Essa a administração pública, no sentido objetivo.

A expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar esse sentido da noção anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas. (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, 2015, pp. 11-12)

De forma resumida, pode-se afirmar que o sentido objetivo da expressão administração pública diz respeito às funções próprias de administração, enquanto o sentido subjetivo diz respeito ao conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que possuem competência para exercer as atividades próprias da administração.

Podemos listar três características da administração pública em sentido objetivo, são elas, é uma atividade concreta, uma vez que coloca em execução a vontade do Estado contida na lei, possui como finalidade a satisfação direta e imediata dos fins estatais e, por último, possui como regime jurídico, predominantemente, de direito público, ou seja, neste sentido, a administração pública em sentido objetivo pode ser definida como a atividade concreta e imediata do Estado, sob regime jurídico, na maioria das vezes, de direito público, para a execução dos interesses coletivos.

Agora em relação aos sujeitos que exercem essas funções administrativas, pode-se falar que a Administração Pública abrange todos os entes aos quais são atribuídos, por lei, essas funções, sendo predominantemente, exercida pelos órgãos do Poder executivo, mas em respeito ao princípio da especialização das funções, os demais Poderes do Estado também exercem algumas funções administrativas, ou seja, pode-se definir a administração pública em sentido

subjetivo como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui a competência para exercer a função administrativa estatal.

Compõem a administração pública, em sentido subjetivo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – aos quais a lei confere a competência para exercer as funções administrativas do Estado, importante citar o Decreto-lei nº 200, de 25-02-1967, que em seu artigo. 4º enumera os entes que compõem a Administração Pública.

Com as explicações feitas sobre o conceito de administração pública englobando seus dois sentidos – objetivo e subjetivo – importante, agora, discorrer sobre os princípios que regem a administração pública, o que será abordado no próximo subcapítulo.

## **2.2 Princípios**

Uma boa forma de iniciar o subcapítulo referente aos princípios é com o conceito dado por JOSÉ CRETELLA JUNIOR, segundo o qual “princípios de uma ciência são proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces, os fundamentos da ciência” (Revista de Informação Legislativa, v. 97:7).

Com a conceituação de princípio já feita, importante mencionar o fato de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 faz uma menção expressa, no caput do artigo 39, a alguns princípios a que se submete a Administração Pública, seriam os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência, sendo estes os chamados princípios expressos.

Para um melhor aprofundamento do assunto, será feita uma abordagem de cada princípio com base nas definições dadas por autores consagrados no Direito Administrativo.



O primeiro princípio a ser citado é o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, encontra-se fundamentado na própria concepção de Estado de Direito, como diz CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência”.

Recorda-se que o presente trabalho tem como objeto de estudo analisar as desapropriações praticadas pelo Poder Público no Rio de Janeiro para a execução dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro 2016, aponta-se que o instituto da desapropriação é uma das consequências diretas do princípio da supremacia do interesse público, tal fato será melhor abordado posteriormente.

O segundo princípio a ser abordado será o da legalidade que nas palavras de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO é o “princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo”, pois enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer sociedade organizada com fins políticos, o princípio da legalidade é específico do Estado de Direito, sendo, assim, o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, uma vez que o Direito Administrativo seria uma consequência do Estado de Direito.

É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma, a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei

O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania.

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 2010, pp. 100-101)

Observa-se, então, que a Administração Pública está subordinada diretamente às leis, só podendo agir de acordo com as leis já editadas e em vigor, caso contrário, estará indo contra um de seus princípios.

O princípio da legalidade é de suma importância, uma vez que é uma forma de controlar as ações dos agentes públicos, desde o Presidente da República até os servidores públicos, ou seja, estes só poderão agir em acordo com o que uma lei autorize, portanto, a lei além de proibir e vedar ações à Administração, também é base para as ações adotadas pela Administração Pública.

No Brasil, o princípio da legalidade está expressamente previsto nos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV da Constituição Federal da República Brasileira de 1988, observa-se, a clareza do artigo 37 ao dispor que *“a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”*.

Como forma de esclarecer mais ainda o princípio da legalidade para a Administração Pública faz-se a observação de que para os indivíduos da sociedade, como particulares, lhes é permitido tudo que a lei não proíba, porém o mesmo não ocorre para a Administração Pública que só poderá agir conforme a autorização antecipada da lei.

Importante mencionar que existem restrições excepcionais ao princípio da legalidade, que diante de algumas circunstâncias excepcionais, expressas na própria Constituição, permitem ao Presidente da República adote ações incomuns e proceda em conformidade com elas para enfrentar situações extraordinárias que requerem uma atuação rápida, são os casos das “medidas provisórias”, previstas no artigo 62 da CF/88, a decretação do “estado de defesa”, previsto no artigo 136 da CF/88, e do “estado de sítio”, disposto nos artigos 137, 138 e 139 da Constituição Pátria, aponta-se que tais casos não possuem grande valor para o presente estudo.

O terceiro princípio abordado é o da impessoalidade, segundo o qual se tem a ideia de que a Administração deve atuar tratando todos os administrados de forma igual, ou seja, sem

discriminações benéficas ou prejudiciais, trata-se, também, do princípio da isonomia, disposto de forma explícita no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

O quarto princípio analisado será o da moralidade administrativa, segundo o qual os agentes da Administração Pública estão obrigados a atuar na conformidade dos princípios éticos e violar tais princípios é uma violação ao próprio Direito, ou seja, será uma ilicitude que comprometerá a conduta praticada pelo agente.

O quinto princípio estudado será o da publicidade que é de grande importância para o presente estudo. Este princípio encontra-se disposto no *caput* do artigo 37 da CF/88,

De acordo com tal princípio, é dever da Administração Pública manter uma postura de transparência ao realizar as suas ações, ou seja, as atitudes adotadas pelo poder público não podem ser obscuros e/ou ocultos, devem ser claros para os administrados, uma vez que em um Estado Democrático de Direito, o poder reside no povo, conforme expresso no parágrafo único do artigo 1º da Lei Magna, e ocultar as ações tomadas pela Administração que possuem como interessados o próprio povo, é, manifestadamente, um ato contrário a própria concepção de Estado Democrático de Direito.

Aponta-se a previsão feita pelo art. 5º, XXXIII, CF/88 que prevê a possibilidade do sigilo caso seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O sexto princípio analisado é o da eficiência, trata-se da ideia de que se espera o melhor desempenho possível do agente público em suas atribuições visando a obtenção dos melhores resultados possíveis, e de que a Administração Pública se organize da melhor forma possível para que também consiga alcançar e ser eficiente na prestação dos serviços públicos.

Ressalta-se que os princípios analisados são os considerados pela doutrina como de maior importância para as ações da Administração Pública, porém não são os únicos existentes, será feita, agora, uma abordagem de maneira sucinta sobre outros princípios que também estão associados à atuação da Administração.

O princípio da finalidade tem como função impor ao administrador, ao agir de acordo com suas competências, atue com obediência à finalidade de sua competência, tal princípio está diretamente ligado ao princípio da legalidade.

O princípio da razoabilidade está ligado ao fato de que a Administração, ao atuar, deve obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, devendo ser consideradas como ilegítimas as condutas adotadas que não levem em consideração as situações e circunstâncias que seriam atendidas.

O princípio da proporcionalidade dá a ideia de que os atos que possuam conteúdos que ultrapassem o necessário para alcançar seus objetivos ficam comprometidos pela ilegitimidade quando superam os limites de sua competência.

O princípio da motivação é tido como um princípio implícito, segundo tal princípio, a Administração tem o dever de justificar seus atos, expondo os fundamentos de direito e de fato que justifiquem suas ações, assim, os atos administrativos que forem praticados sem uma motivação suficiente são considerados como ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário. Tal questão será melhor abordada no capítulo referente às análises dos decretos expropriatórios.

Segundo Alberto Ramón Real “o dever de motivar é exigência de uma administração democrática”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Alberto Ramón Real, “La fundamentación de lacto administrativo”, RDP 6/17

## 2.3 Objetivos

Com a presente introdução do conceito de Administração Pública e uma breve explicação sobre os princípios que norteiam suas ações, cabe apontar e discorrer sobre seus objetivos para com os administrados.

É de notável clareza atribuir que o maior objetivo do administrador público é o de bem comum de seus administrados.

Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade. (HELY LOPES MEIRELLES, 2015, pp. 88)

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 2º enumera os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Dentre os objetivos listados pelo art. 3º da CF/88, pode-se destacar a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, assim, pode ser afirmado que a Administração Pública existe como uma maneira de garantia e promoção dos interesses da população administrada, possuindo princípios que auxiliem sua atuação e fundamental sanções para um possível desvio de conduta por parte do administrador público.

## 3. DESAPROPRIAÇÃO

### 3.1 Conceito

Uma vez feita a introdução básica sobre a Administração Pública, com a breve descrição de seus conceitos, seus princípios e seu objetivo, abordar-se-á agora o instituto da desapropriação, um dos poderes facultados ao administrador público para garantir uma atuação eficiente da Administração e atingir suas finalidades de maneira eficaz.

Como escrito no capítulo anterior, a Administração Pública tem como objetivo a promoção dos interesses de seus administrados e para atingir este objetivo possui a capacidade de interferir diretamente em bens particulares.

O instituto da desapropriação é o procedimento pelo qual o Poder Público compulsoriamente arranca de um terceiro sua propriedade e a adquire, mediante indenização, sob a justificativa de interesse público, ou seja, a Administração Pública adquire uma propriedade de terceiro e paga para este terceiro uma indenização.

A Constituição Brasileira, em seu art. 22, II, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre a desapropriação, enquanto o art. 5º, XXIV dispõe que “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”.

Percebe-se, então, que a fundamentação da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, se estes não forem compatíveis entre si.

Ocorre que a expressão interesse público, um tema de grande importância no Direito Administrativo, uma vez que as ações tomadas pelo Poder Público devem sempre ser tomadas visando a atingir este objetivo e se, de alguma forma, um ato administrativo desrespeitar este objetivo, o mesmo deverá ser considerado inválido, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>8</sup>.

O interesse público primário pode ser definido como aquele objetivado com uma política pública voltada para o bem-estar coletivo, ou seja, satisfaz todo o interesse da

---

<sup>8</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Op, Cit, p. 58.

sociedade, pode-se notar, então, que os interesses públicos primários estão diretamente ligados aos objetivos do Estado, aponta-se que os objetivos do Estado brasileiro estão elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, como já exposto anteriormente.

Já o interesse público secundário consiste no fato de que o Estado é uma pessoa jurídica e também possui objetivos particulares, atenta-se ao fato de que mesmo possuindo objetivos próprios, o Estado deve conciliar estes objetivos com os que decorrem do interesse público primário.

Pertinente citar o ensinamento dado pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Luis Roberto Barroso<sup>9</sup>.

“O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação. Ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover”.

### **3.2 Requisitos da desapropriação**

Conforme o disposto no inciso XXIV do artigo 5º da CF/88, o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social será estabelecido por lei.

As condições que autorizam a desapropriação são as previstas no inciso mencionado no parágrafo anterior, ou seja, necessidade pública, utilidade pública ou interesse social e pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro. E em decorrência do princípio da

---

<sup>9</sup> BARROSO, Luís Roberto. Prefácio à obra **Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007, p. XV-XVI

legalidade, a Administração Pública somente poderá utilizar-se de tal instituto quando estiverem presentes os requisitos listados pela legislação.

Hely Lopes Meirelles<sup>10</sup> leciona que a necessidade pública ocorre em situações de emergência que para serem solucionados exigem que determinado bem de um particular seja transferido imediatamente para o Estado, já a utilidade pública apresenta-se quando tal transferência é conveniente, mas não imprescindível, enquanto o interesse social é para as situações que impõem que o condicionamento da propriedade para o Estado fará com que a mesma seja melhor aproveitada, utilizada e terá uma maior produtividade em benefício da coletividade.

No ordenamento jurídico brasileiro, duas são as legislações que possuem uma maior importância para o instituto da desapropriação, são elas: o Decreto-lei 3.365, de 21/06/1941, que tem como objeto a desapropriação por utilidade pública, e a Lei 4.132, de 10/09/1962, que tem como objeto a desapropriação por interesse social.

### **3.3 Desapropriação por utilidade pública - decreto-lei 3.365, 21/06/1941**

O Decreto-lei 3.365, de 21/06/1941, dispõe sobre as desapropriações ocorridas com base na utilidade pública, cita-se que o próprio decreto nos traz as situações que devem ser consideradas como casos de utilidade pública.

O artigo 5º do decreto traz um rol taxativo das situações de utilidade pública, *in verbis*.

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

---

<sup>10</sup> LOPES MEREILLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**, 2015, pp. 722 e 723



- f)* o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g)* a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h)* a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i)* a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
- j)* o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k)* a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l)* a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m)* a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n)* a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o)* a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p)* os demais casos previstos por leis especiais.

Observa-se, assim, que mesmo de forma genérica, o legislador trata de listar as ocasiões que caberiam a decretação de utilidade pública.

Importante observar o fato de que na emissão do decreto expropriatório, parte da doutrina jurídica entende que a mera citação do dispositivo legal, não seria base o suficiente para a decretação da utilidade pública.

Por se tratar de uma intervenção direta do Estado em uma propriedade particular, entende-se que é fundamental, a fim de evitar desvios de finalidade, que os decretos expropriatórios venham devidamente fundamentados e contenham os motivos que estão levando o Administrador a agir de tal forma.

Atenta-se ao fato de que o art. 5º, p, do Decreto-lei 3.365/41, prevê que a desapropriação por utilidade pública, além dos casos previstos pelos outros incisos do artigo, pode ser dada nos

casos previstos por leis especiais, ou seja, é um instrumento para que o legislador, caso venha a crer que outra situação é necessária para a decretação de utilidade pública, possa editar uma lei sobre o tema.

### **3.4 Desapropriação por interesse social - lei 4.132, de 10/09/1962**

Aponta-se que a desapropriação que interessa para o presente estudo é a que ocorre por utilidade pública, portanto, não será feita uma abordagem de maneira aprofundada sobre a desapropriação por interesse social.

A Lei 4.132, de 10/09/1962, dispõe sobre os casos de desapropriação por interesse social, assim como o decreto-lei 3.365, 21/06/1941, traz as situações que devem ser consideradas como interesse social.

O artigo 2º da lei traz um rol taxativo das situações de utilidade pública, *in verbis*.

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77)

Conforme explicado no capítulo anterior, a Administração Pública só pode agir nos casos em que a lei permite, por causa do princípio da legalidade, então, com a listagem dos casos passíveis para a utilização da desapropriação, a Administração só poderá utilizar-se do instituto nas hipóteses listadas pelos incisos do artigo 2º da Lei 4.132/62.

### **3.5 Competência e procedimento**

O procedimento para desapropriação se consiste em duas fases, sendo uma a declaratória e a outra a executória.

A fase declaratória compreende o momento em que o Poder Público declara a utilidade pública ou interesse social do bem que será desapropriado, tal declaração pode ser feita pelo Poder Executivo, através de decreto, ou pelo Poder Legislativo, por meio de lei, conforme previsto nos arts. 6º e 8º do Decreto-lei 3.365/41.

Este ato declaratório possui os seguintes requisitos: indicação do sujeito passivo da desapropriação, a descrição do bem, a declaração de utilidade pública ou interesse social, a destinação a ser dada ao bem desapropriado, o fundamento legal e os recursos orçamentários destinados ao atendimento da despesa.

A declaração de utilidade pública já tem efeitos, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello.

São efeitos da declaração de utilidade pública: a) submeter o bem à força expropriatória do Estado; b) fixar o estado do bem, isto é, de suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; c) conferir ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder; d) dar início ao prazo de caducidade da declaração. (Celso Antônio Bandeira de Mello, 2010, p, 879)

A segunda fase do procedimento da desapropriação, a fase executória, corresponde aos atos praticados pelo Poder Público para promover a desapropriação, ou seja, é o momento em

que são adotadas as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, com a integração do bem expropriado ao patrimônio público.

No caso de alguma ilegalidade no ato declaratório de utilidade pública ou interesse social, o sujeito passivo deverá propor “ação direta”, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

À vista dos artigos 9º e 20 da Lei de Desapropriação, se houver alguma ilegalidade no ato declaratório de utilidade pública ou interesse social, quanto à competência, à finalidade, à forma ou mesmo quanto aos fundamentos, o expropriado terá que propor “ação direta”, que poderá ser tanto uma ação ordinária declaratória da nulidade, como mandado de segurança, se houver lesão a direito individual líquido e certo, como até mesmo ação popular, se se verificarem os pressupostos previstos no artigo. 5º, inciso LXXIII, da Constituição (lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural). (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, 2014, p. 174)

Afirma-se, então, de forma resumida que a competência para a utilização do instituto da desapropriação é do Poder Público e seu procedimento divide-se em duas fases, uma declaratória e outra executória, e que as situações passíveis da desapropriação estão elencadas na legislação.

### **3.6 Decreto expropriatório**

O decreto expropriatório é o ato inicial que tem como objetivo a materialização da desapropriação, este decreto faz-se necessário para cumprir o que está disposto no art. 2ª da Lei Geral de Desapropriações, Decreto-Lei nº 3.365/41 que dispõe que “*mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios*”

Esta espécie de ato administrativo compete aos chefes dos Poderes Executivos, uma vez que são os representantes do fim socialmente pretendido no interesse público, e são expedidos através dos Diários Oficiais dentro das suas esferas de atuação.

#### **4. ANÁLISE DAS DESAPROPRIAÇÕES**

Com as devidas apresentações já feitas acerca da atuação da Administração Pública, explicando seus princípios reguladores e seu modo de agir, a breve explicação do instituto da desapropriação, seus requisitos e procedimento, e um pouco da história da comunidade da Vila Autódromo, seu histórico de resistência às tentativas de remoção já realizadas, cabe agora adentrar no objeto principal do presente estudo, qual seja, as desapropriações que ocorreram para a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

No presente capítulo, serão analisados os decretos expropriatórios emitidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro nas regiões que foram utilizadas para a construção de locais que abrigariam eventos olímpicos.

A análise consistirá em uma crítica, jurídica e social, acerca dos decretos emitidos pelo Poder Público, atentando-se ao fato de que se foi ou não foi respeitado os princípios reguladores da Administração Pública, os procedimentos formais para a desapropriação e os requisitos que legitimam a utilização do instituto.

Mas primeiramente serão feitas algumas observações e explicações sobre assuntos diretamente relacionados a análise que será feita.

##### **4.1 Discricionariedade do administrador público**

Quando falamos em discricionariedade do Administrador Público, imprescindível, também, tecer comentários à respeito do mérito nas questões relativas ao instituto da desapropriação.

Como já explicitado anteriormente, o grande requisito para a utilização do instituto da desapropriação seria o interesse público, então, faz-se necessário verificar se a desapropriação,

de fato, está atendendo os seus fundamentos previstos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o de interesse social e de utilidade pública.

Então, para se fazer uma análise mais aprofundada sobre o assunto, digno tecer comentários sobre as questões relativas ao mérito e a discricionariedade.

O chamado mérito consiste em uma característica do ato administrativo, e dispõe sobre a sua conveniência, utilidade, oportunidade, adequação ao interesse público e aos princípios norteadores da Administração Pública, ou seja, trata-se da escolha do objeto e dos motivos pelos quais o Poder Público se vê autorizado a tomar determinada decisão e agir de certa forma, para o caso da desapropriação, o mérito consiste na definição da utilidade pública ou do interesse social que está motivando a Administração a desapropriar determinado bem.

A discricionariedade decorre da possibilidade que o legislador entrega ao Administrador Público para escolher entre duas ou mais opções válidas e adequadas para solucionar determinado caso concreto, baseando-se nas razões de mérito, ou seja, é uma espécie de liberdade que a lei concede ao Administrador.

A grande questão a respeito da discricionariedade ocorre quando o Administrador se encontra diante de um conceito jurídico indeterminado, como ocorre no instituto da desapropriação.

O grande problema que envolve a discricionariedade é verificar se a atuação do Administrador Público está dentro dos limites legais ou se esta atuação ultrapassou esses limites e se tornou uma arbitrariedade.

Uma vez que só se pode dizer que houve discricionariedade se a atividade administrativa foi realizada em conformidade com o ordenamento jurídico, caso não seja, será tida como um ato arbitrário, e não discricionário.

A respeito dos atos arbitrários, existe uma questão sobre se os mesmos seriam passíveis de sofrerem uma reforma por parte do Poder Judiciário, sob o argumento de que são uma afronta a segurança jurídica vigente.

O professor titular de Direito Constitucional da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Carlos Roberto Siqueira Castro, leciona<sup>11</sup> que:

“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”

Observa-se que o mencionado trecho é de uma obra datada de 1989, ou seja, demonstra que na jurisprudência da época houve uma espécie de vedação ao Poder Judiciário de poder controlar o mérito do ato administrativo.

Atualmente, a possibilidade do Poder Judiciário apreciar o mérito do ato administrativo já não é mais um tabu, como era antes, está havendo uma redução no entendimento de “mérito administrativo”, pois o que era vedado ao controle judicial, hoje em dia é visto como possíveis aspectos de legalidade, em sentido amplo.

---

<sup>11</sup> Castro, Carlos Roberto de Siqueira. O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 177-178.

Entendemos, que o Poder Judiciário deve atuar sim, de forma a vigiar e resguardar que os preceitos legais estão sendo respeitados pelo Administrador Público, que o mesmo não esteja agindo de forma arbitrária para com seus administrados.

Ou seja, o que se defende não é um Judiciário que dite a atuação do Administrador, e sim, um Judiciário fiscal das atuações da Administração Pública, de maneira a garantir que a discricionariedade da Administração Pública esteja dentro dos limites legais e para evitar que ocorra a arbitrariedade.

Nos casos de desapropriação, entender que o Judiciário deve abster-se de controlar a discricionariedade do Administrador Público, é concordar que as práticas arbitrárias devem ser consideradas como legais e válidas, o que faz com que a pessoa que sofra a desapropriação, ou seja, o desapropriado, não tenha como se defender dessa postura arbitrária praticada pelo Estado.

#### **4.2 Motivação nos atos administrativos**

Antes de adentrarmos na análise propriamente dita das ações tomadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro é de suma importância apresentar as opiniões de juristas acerca da legitimidade dos atos administrativos.

A motivação dos atos administrativos diz respeito ao deslindamento dos motivos que ensejaram a realização de tal ato. Aponta-se que alguns autores entendem que a motivação do ato administrativo só se faz necessária quando alguma lei expressamente a exige, esta é a opinião de José dos Santos Carvalho Filho, em uma outra linha de pensamento, outros autores entendem que a motivação é um dos requisitos de todo ato administrativo, sendo sempre obrigatória para que o ato seja válido, posicionamento defendido por Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Di Pietro.

Observa-se, então, que a questão da motivação dos atos administrativos não é unânime na doutrina jurídica, alguns defendem que apenas é necessária em questões em que a lei



expressamente a exige, e outros defendem sua obrigatoriedade independentemente de estar expresso em lei ou não.

Por se tratar de uma atuação da Administração Pública, adotaremos a linha de pensamento que se posiciona favorável a obrigatoriedade da motivação em todos os atos administrativos, independentemente de estar expresso em lei ou não, para gerar uma maior confiança na relação administrados e Administrador, faz-se necessário que seja exposto as razões que levaram o Administrador a agir de certo modo e deve ser considerado como um direito dos cidadãos da sociedade ter acesso a esses motivos para avaliar se são cabíveis ou não.

O pensamento de que a motivação seria um fator determinante para a validade do ato administrativo e um direito do cidadão condiz com o disposto no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal brasileira de 1988 que dispõe que “*todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”, ou seja, ao não esclarecer as razões que levaram a atuação de alguma forma, estará agindo de forma sigilosa, o que não deve ocorrer quando falamos de uma atuação que visa a promoção dos direitos coletivos e/ou fundamentais.

Sobre este ponto, podemos destacar o ensinamento dado, com maestria, pela professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

“Entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado. Note-se que o artigo 111 da Constituição Paulista de 1989 inclui a motivação entre os princípios da Administração Pública; do mesmo modo, o artigo 2º, parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784, de 29-1-99, que disciplina o processo administrativo federal, prevê a observância desse princípio, e o artigo 50 indica as hipótese em que a motivação é obrigatória” (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, 2014, p. 219)

Entende-se, portanto, a obrigatoriedade da Administração Pública de motivar seus atos, também, como um mecanismo de defesa para que os administrados possam se proteger de possíveis arbitrariedades, violações de direitos e desvio de finalidade por parte da

Administração, e compreender a forma como a maquinaria pública está agindo e para atingir qual finalidade.

Ademais, atenta-se ao fato de que quando estamos diante de um decreto expropriatório, ato pelo qual fica efetivada a desapropriação, faz-se necessário, mais ainda, que este indique os motivos pelos quais levaram a Administração a interferir diretamente em uma propriedade que inicialmente não é sua, pois caso não exista a motivação que levou o Poder Público a desapropriar determinado bem, ficará prejudicado o controle cidadão.

Percebe-se, então, que a motivação é um instrumento de grande importância para controlar os atos administrativos, tanto por parte dos cidadãos, conhecendo o motivo que estaria legitimando tal ato, quanto por parte do Poder Judiciário, que deverá analisar se as razões expostas estão de acordo ou não com os princípios norteadores da Administração Pública, conclui-se, então, a grande importância da Administração Pública expor as razões por trás de suas ações.

Portanto, concluímos que mesmo com a ausência no texto constitucional brasileiro de uma exigência da motivação, nos atos administrativos, é fundamental que os mesmos contenham os motivos que fizeram com que a Administração atuasse de tal forma, sendo um meio, então, de possibilitar que os cidadãos possuam uma noção e compreendam as atividades do Poder Público, questionando, quando necessário, a sua legitimidade e validade.

### **4.3 Função social da propriedade**

A função social da propriedade é um dos princípios mais consolidados no direito moderno, segundo tal princípio toda a propriedade possui um dever jurídico de ação tendo em vista o interesse coletivo.

A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo que aponta que a propriedade é tida como um direito fundamental, dispõe que toda propriedade deverá atender sua função social, ou seja, está no mesmo grau de hierarquia do próprio direito fundamental de propriedade.

Sobre tal instituto, importante mencionar o caso ocorrido em uma favela em São Paulo, em que os proprietários originais de um terreno ajuizaram uma ação de reivindicação de posse sobre uma área, correspondente a nove terrenos, localizada no Loteamento Vila Andrade,

Em primeira instância a ação foi considerada procedente e determinou a desocupação da área e o pagamento de indenização pela ocupação, os moradores da favela apelaram e o Tribunal de Justiça de São Paulo reformou a decisão<sup>12</sup>, aceitando a apelação, sob o argumento de que a ocupação da favela já teria se iniciado a mais de 20 anos e já estaria consolidada, com uma infraestrutura, mesmo que precária, existente, inclusive com comércio local.

Observa-se então que o Tribunal reconheceu a função social do local, que ora abandonado por seus proprietários originais, agora já era o local de subsistência de inúmeras famílias.

#### **4.4 Análise dos decretos expropriatórios**

Para viabilizar a construção das obras das arenas e complexos que garantiriam a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, a Prefeitura do Rio de Janeiro, através de seu prefeito à época, Eduardo Paes, emitiu inúmeros decretos expropriatórios.

Como já demonstrado no início do presente trabalho, no capítulo 1, a Administração Pública possui prerrogativas para atingir seus fins, quais sejam, a promoção dos direitos coletivos e/ou fundamentais da sociedade administrada.

No presente estudo, serão analisados alguns decretos expropriatórios, durante o período pré-olímpico, compreendido durante o ano de 2015, com o intuito de esclarecer as atuações da

---

<sup>12</sup> [http://www.conjur.com.br/2005-jun-28/proprietarios\\_perdem\\_terreno\\_ocupado\\_favela\\_sp](http://www.conjur.com.br/2005-jun-28/proprietarios_perdem_terreno_ocupado_favela_sp)

Administração Pública e se houve, de alguma forma, algum desvio de finalidade ou até mesmo alguma violação aos princípios garantidos na Constituição Federal de 1988.

A título de curiosidade, aponta-se a dificuldade de encontrar, de maneira simples, os decretos expropriatórios emitidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro durante o lapso temporal mencionado no parágrafo anterior.

Para tentar amenizar a dificuldade encontrada para localizar os decretos emitidos pela Prefeitura, foi utilizado o sítio online “leismunicipais.com.br”, que reúne um acervo com um conjunto de leis, leis complementares, decretos, resoluções da controladoria geral do município e resoluções da secretaria municipal de administração, e permite selecionar como filtro um lapso temporal de até 12 meses.

Como a presente pesquisa tem como objeto as desapropriações ocorridas para a realização das Olimpíadas Rio 2016, foi utilizado como critério de procura a expressão “utilidade pública”, “desapropriação”, “decreto” e um lapso temporal que englobou o ano de 2015 em sua totalidade.

Aponta-se que foram encontrados 18 atos administrativos<sup>13</sup> com o filtro mencionado no parágrafo anterior.

Uma vez que o presente estudo tem como ênfase a atuação da Administração Pública nas desapropriações ocorridas na área conhecida como Vila Autódromo, será feita uma análise mais aprofundada nos decretos expropriatórios que atingem diretamente a área, como é o caso do Decreto nº 39.853, de 18 de março de 2015.

---

<sup>13</sup> Decreto 41184/2015, Decreto 41183/2015, Decreto 41110/2015, Decreto 40406/2015, Decreto 40282/2015, Decreto 40252/2015, Decreto 40116/2015, Decreto 40071/2015, Decreto 40070/2015, Decreto 39891/2015, Decreto 39882/2015, Decreto 39853/2015, Decreto 39852/2015, Decreto 39851/2015, Decreto 39845/2015, Decreto 39738/2015, Decreto 39737/2015 e Decreto 39735/2015

Como já explicado ao decorrer do trabalho, a competência da elaboração do decreto expropriatório cabe ao Poder Executivo, através do seu chefe, no caso em tela, o prefeito Eduardo Paes.

O Decreto nº 39.853, de 18/03/2015, inicia-se com a seguinte descrição “O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto no artigo 5º, alíneas "i" e "p", e no artigo 6º do Decreto-Lei nº 3.365(...)”.

Atentando-se ao princípio da legalidade, pelo qual a Administração Pública deve agir somente nos casos que a lei expressamente prevê sua atuação, o decreto em análise está de acordo com o exigido, uma vez que, como já dito anteriormente, está cumprindo o que está disposto na norma geral de desapropriações por utilidade pública, o Decreto-Lei nº 3.365, de 21/06/1941.

Percebe-se, então, que inicialmente o decreto está de acordo com o exigido na legislação brasileira, uma vez que como Prefeito, o agente possui a competência para a declaração de utilidade pública, conforme observado no artigo 6º do Decreto-Lei nº 3.365.

O grande questionamento acerca da atuação da Administração Pública, ocorre no artigo 1º do decreto expropriatório, oportunidade na qual o Administrador Público declara a utilidade pública, para fins de desapropriação total, um conjunto de bens que estão localizados na área da comunidade Vila Autódromo, sem, ao menos, citar para qual finalidade tais bens serão desapropriados.

Com a ausência dos motivos que levaram o agente público a decretar a utilidade pública dos bens localizados em tal área, tampouco a finalidade a quais seriam destinados, surge uma grande dúvida a respeito desta atuação.

Por qual motivo estes bens foram declarados como utilidade pública? Para o Prefeito do Rio de Janeiro, o que seria utilidade pública? Tais questionamentos fazem com que haja dúvidas e abrem portas para possíveis transgressões aos princípios que regem a Administração Pública e ao Direito como um todo, como por exemplo, o princípio da supremacia do interesse público sob o privado.

Como já observado, a Administração Pública tem sua atividade estritamente depende da lei, uma vez que o princípio da legalidade administrativa permite que a Administração somente aja nos casos legalmente previstos, não cabendo à Administração Pública praticar atos que se afastem ou desviem da lei, sob pena de incorrer em arbitrariedade<sup>14</sup>.

Uma vez que é praticamente impossível a legislação prever todos os casos possíveis de acontecer, existem os chamados conceitos jurídicos indeterminados, que têm como função preencher uma espécie de lacuna não prevista pela legislação e permitir uma atuação mais eficiente por parte da Administração.

E justamente sobre esse aspecto, o Estado de Direito passou a demandar do Poder Legislativo a edição de normas mais abstratas, possibilitando, assim, uma maior liberdade de atuação para o Administrador Público, para que seja possível que seja utilizada a melhor solução possível para determinado caso concreto.

Sobre este ponto, aponta-se para o fato de que tais conceitos jurídicos indeterminados devem possuir algum conteúdo determinável, não pode ser entendido como “atue de qualquer maneira” ao Administrador, importante citar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o assunto.

---

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

“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” (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discrecionabilidade e Controle Jurisdicional*. Op. Cit., p. 29)

Então, como já observado, a expressão “interesse público” é tida como um conceito jurídico indeterminado e, nos casos de desapropriação, possui uma grande relevância, uma vez que o Estado estará agindo e interferindo diretamente em uma propriedade privada.

Por esta razão, é de fundamental importância que em um decreto expropriatório, o motivo que levou a decretação de utilidade pública de determinado bem seja claro, assim como os fatores que levaram ao Administrador Público a entender a necessidade de decretar tal situação, quais objetivos que são esperados a atingir com o decreto e as finalidades que serão dadas para o bem expropriado.

Observa-se, então, que o Decreto em estudo, carece de informações básicas e trata de maneira genérica um tema que não deve ser tratado de tal maneira, fazendo apenas uma menção ao que estaria disposto na alínea “i” e “p” do artigo 5º da norma geral de desapropriações por utilidade pública, Decreto-Lei nº 3.365, 21/06/1941.

As alíneas em questão fazem uma menção de que é considerado caso de utilidade pública “*a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; (...) e os demais casos previstos por leis especiais*”.

Ocorre que tal dispositivo deve ser considerado como base para os casos que devem ser considerados como utilidade pública e entende-se que apenas a sua citação não deve ser considerada como suficiente para a decretação de utilidade pública para os bens expropriados.

Ademais, deve-se apontar o fato de que tal decreto foi emitido em 1941, em um contexto social absolutamente diferente do panorama social contemporâneo, por isso, a mera citação legal não deve ser motivo suficiente que evidencia a necessidade da decretação da utilidade pública.

Por ser uma interferência direta do Estado em uma propriedade privada, faz-se necessário, que o Administrador exponha os fins que serão alcançados com a desapropriação dos bens, não bastando apenas mencionar, de maneira abstrata, a legislação.

Celso Antônio Bandeira de Mello, de forma extremamente clara, nos explica que a motivação deve abranger a regra de Direito habilitante, os fatos em que o agente se estribou para decidir e a enunciação da pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado<sup>15</sup>.

Este é o mesmo pensamento de Maria Sylvia Di Pietro de que durante a exposição dos motivos, o Administrador não deve limitar-se a indicar a norma legal que está fundamentando o ato administrativo.

Observa-se, então, a omissão do agente público, o prefeito Eduardo Paes, em emitir o decreto expropriatório, tampouco fez menção à destinação dos bens expropriados, quanto ao que o levou a considerar isto.

Ao analisar um outro decreto expropriatório que também possui como objeto a área da Comunidade Vila Autódromo, Decreto Rio nº 39.851, de 18 de março de 2015, observa-se a ausência dos motivos que levaram o prefeito Eduardo Paes a decretar a utilidade pública dos bens expropriados, assim como no Decreto Rio nº 39.853, de 18 de março de 2015.

---

<sup>15</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 394-395.



A ausência de uma exposição dos motivos que estão fundamentando os decretos e a destinação que será dada para a área desapropriada deve ser considerada como um grande problema do ato administrativo.

Com a omissão destes motivos, leva a entender que estamos diante de uma atuação duvidosa da Administração Pública, e essa dúvida fica ainda maior uma vez que estamos diante de um local extremamente valorizado e disputado por grandes empresas do setor imobiliário.

Ao pesquisar os decretos expropriatórios que têm como objeto bens situados na área compreendida pela comunidade da Vila Autódromo, percebe-se que todos possuem a mesma fundamentação e a mesma forma, todos não apresentando o que está levando o Poder Público a utilizar-se do instituto da desapropriação em tais áreas.

Como uma forma de aprofundar a questão do presente TCC, abordaremos alguns pontos abordados por um estudo feito pelo Grupo de Pesquisa em Direito Administrativo da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GPDA / FND / UFRJ) denominado de “Interesse Público e Desapropriação: O caso dos Megaeventos no Rio de Janeiro” que teve como objeto de pesquisa justamente a questão do interesse público nas desapropriações.

Como método de utilizado para este estudo, foi analisado cada edição do Diário Oficial publicado pela cidade do Rio de Janeiro, desde o ano de 2010 até outubro de 2014, ou seja, não englobando os decretos apresentados durante o presente trabalho, encontrou um total de 205 decretos expropriatórios, sendo que apenas 5 desses decretos teriam alguma justificativa material do ato administrativo, o que equivaleria a 2,44% do total dos decretos, enquanto os outros 97,56% não apresentam nenhuma justificativa material.

Esses dados causam espanto por evidenciar uma irresponsabilidade ou falta de querer do Administrador Público em tornar clara as suas ações administrativas e suas verdadeiras intenções por de trás da emissão dos decretos expropriatórios.

Observa-se, ainda, que o estudo observou os decretos emitidos até outubro de 2014, ou seja, não estão presentes os decretos expropriatórios apresentados anteriormente, e como já fora indicado a ausência de uma justificativa material destes decretos emitidos em 2015, o número de decretos expropriatórios realizados pela Prefeitura do Rio de Janeiro, sem qualquer explicação de seus fundamentos e finalidade, aumentaria ainda mais.

Como uma forma de elucidar ainda mais a questão, é produtivo trazer o disposto em um outro decreto expropriatório, emitido em 2015, mas que não teve como objeto algum bem localizado na área da comunidade da Vila Autódromo.

Trata-se do Decreto Rio nº 40.282, de 24 de junho de 2015 que decreta a utilidade pública, para fins de desapropriação, dois imóveis, um para desapropriação total, localizado na avenida Nossa Senhora de Copacabana, nº 360, Loja B, com a fração de 30/250 do terreno, e outro para desapropriação parcial, uma passarela localizada em área comum denominada fachada, compreendida na extensão da face do prédio situado na Avenida Nossa Senhora de Copacabana, entre o 2º e 4º andares.

Apesar de conter uma razão rasa sobre o motivo da desapropriação, tal decreto, pelo menos, contém uma explicação do objetivo do ato expropriatório, no caso, a manutenção e funcionamento do teatro Baden Powell.

Percebe-se, então, que tal desapropriação consistirá em uma tentativa da Administração Pública em manter em funcionamento o teatro e evitar uma possível perda de equipamento

cultural, com uma eventual desvirtuação da finalidade do imóvel em que funciona o teatro Baden Powell.

Mesmo sem determinar quais serão os mecanismos utilizados após a desapropriação para garantir o objetivo do ato expropriatório, percebe-se que o Administrador, ao menos, indicou a razão pelo qual está sendo fundamentado o ato administrativo, e isso faz com que fiquem mais claras as intenções da Administração ao expropriar o bem, diferentemente do que ocorreu nos decretos expropriatórios relacionados à área em que se está situada a comunidade denominada de Vila Autódromo, em que não houve justificativa alguma.

Por não ter disposto qual seria a destinação dada para a área removida, nos atos expropriatórios, faltam motivos que evidenciem a necessidade da utilização da desapropriação

Ao levarmos em consideração o contexto pelo qual se deram os atos expropriatórios, chegamos a conclusão de que próximo à área que correspondia a comunidade, foi construído o maior complexo esportivo para os Jogos Olímpicos de 2016, o chamado Parque Olímpico.

#### **4.5 Agressões a direitos fundamentais**

Conforme exposto no subtítulo anterior, observamos que a Prefeitura do Rio de Janeiro não agiu de maneira condizente com o que deve ser a atuação do Administrador público.

A falta da motivação dos atos expropriatórios e a forma como tais remoções ocorreram fazem levar que a Administração agiu de forma arbitrária e contrária aos princípios norteadores de suas ações.

Uma vez que as remoções ocorreram em um contexto de construção de complexos esportivos e melhoria de infraestrutura da cidade para receber um evento exclusivamente privado, qual seja, os Jogos Olímpicos de Verão, percebe-se que o Administrador, ao invés de

promover o direito à moradia aos seus administrados, cidadãos, priorizou por viabilizar, mesmo sob grande protesto, a execução das Olimpíadas.

A Constituição Federal de 1988 traz objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, portanto, a Administração Pública deve tomar suas ações com o intuito de atingir tais objetivos, sempre observando seus princípios reguladores, principalmente os expostos no art. 3º da Lei nº 9.784/1999, no qual encontra-se positivado o princípio do interesse público.

A remoção de cidadãos de suas moradias para realizar obras que viabilizassem um evento meramente privado é claramente uma violação aos princípios da Administração Pública, uma vez que a mesma deve promover os direitos fundamentais, dentre eles o de moradia, e não restringir o acesso de seus cidadãos aos mesmos.

Pode ser afirmado, ainda, que além de despromover a moradia para os seus cidadãos, a Administração agiu de forma a violar um direito disposto na Declaração dos Direitos Humanos.

Em 10 de dezembro de 1948, através da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU, foi promulgada como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações, a Declaração dos Direitos Humanos, estabelecendo-se, pela primeira vez, uma proteção universal dos direitos humanos e o parágrafo 1º do artigo 25 dispõe “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”, fazendo-se com que a moradia seja positivada como um direito humano universal.

Observa-se, assim, que a Prefeitura do Rio de Janeiro, agrediu o direito de habitação das pessoas que moravam na área afetada pelas remoções, atenta-se ao fato de que os cidadãos

removidos da área teriam sido realocados para outro local, ocorre que, segundo relatos<sup>16</sup> destas pessoas, a Prefeitura não cumpriu a promessa feita.

Ou seja, além de despromover os direitos fundamentais de seus cidadãos, o Administrador age de forma obscura, sem deixar claras as suas verdadeiras intenções ao agir e, ainda por cima, quebrando a confiança na relação administrador e administrado.

Ler os relatos dos antigos moradores da Vila Autódromo causa espanto, um habitante do local a mais de 20 anos, afirmou<sup>17</sup> que teria sofrido pressão psicológica, por parte da Prefeitura, para sair logo de sua casa e que teria sido internado com pressão alta nos dias em que houve as ameaças.

Além de dificultar o acesso à moradia para essas pessoas, a Prefeitura foi além, ameaçou seus cidadãos, impôs condições claramente irregulares, pautada na discricionariedade, agiu de forma a punir os moradores do local que se recusavam a sair da comunidade.

Esta pressão psicológica foi comprovada pelo coordenador do Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, João Helvécio de Carvalho, que participou das negociações e confirmou a coerção da Prefeitura sobre os moradores, afirmando o fato de que houve todo tipo de pressão possível, da psicológica e física, como por exemplo, o corte do abastecimento de água do local, de eletricidade, ou seja, além de não motivar devidamente os decretos expropriatórios, a Prefeitura chantageou os moradores do local.

---

<sup>16</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-06/ex-moradores-da-vila-autodromo-dizem-que-promessas-nao-foram>

<sup>17</sup> “Primeiro eles foram lá, mediram a nossa residência, tiraram foto de tudo. Mas eles esconderam o laudo e tentaram barganhar comigo, com muita pressão psicológica, não me deixaram saber o valor da avaliação da minha casa. Falaram que se eu não aceitasse o valor estipulado por eles, eles quebrariam minha casa de qualquer jeito e que eu entrasse na Justiça para, quem sabe, daqui a dois anos, receber alguma coisa. Minha pressão aumentou no dia e fui parar no hospital” - <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-06/ex-moradores-da-vila-autodromo-dizem-que-promessas-nao-foram>

Não basta não promover os direitos fundamentais, não basta priorizar um evento privado ao bem-estar de seus cidadãos, é necessário constranger os expropriados, é necessário ameaçar psicologicamente e fisicamente estes cidadãos de forma a coagi-los a se retirarem da área.

A Prefeitura nega esses fatos e mantém uma postura de que a negociação com os moradores foi feita de forma transparente e clara, porém, como observado na análise dos decretos expropriatórios, observou-se que não houve uma fundamentação adequada dos motivos que levaram a Administração a expropriar, e pelo relato dos afetados pelas remoções, nunca houve um diálogo entre o Administrador e o administrado, uma vez que a Prefeitura chegou a afirmar que não obrigaria os moradores a saírem do local, mas ao mesmo tempo, cortou o fornecimento de água e de eletricidade da comunidade, tornando-a, inabitável.

Por fim, digno de se apontar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça a respeito da função social da propriedade, as comunidades expropriadas, em especial a Vila Autódromo, já se encontravam com uma estrutura consolidada, em que seus habitantes já exerciam os seus direitos de subsistência no local, a Prefeitura ao realizar as remoções de forma arbitrária, agindo de forma estritamente legalista, acaba agindo por desprometer a dignidade dos moradores do local, ferindo seus direitos a moradia, não respeitando a função social das áreas e, finalmente, indo contra o seu preceito fundamental que é o da garantia do bem-estar social e coletivo.

#### **4.6 Postura do Poder Judiciário em relação as desapropriações**

Um estudo realizado pelo grupo de pesquisa em Direito Administrativo da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GPDA / FND / UFRJ) denominada de “Interesse Público e Desapropriação: O caso dos Megaeventos no Rio de Janeiro” abordou a atuação do Poder Judiciário na análise do mérito da desapropriação.

A pesquisa tinha como objeto a verificação da atuação do Judiciário ao analisar o mérito da desapropriação, ou seja, se havia uma discussão do interesse público para desapropriar, examinar se a pessoa que sofreu com a desapropriação teria mecanismos que a possibilitassem

questionar a fundamentação da desapropriação e, por fim, traçar uma tendência do Judiciário, com fim de determinar uma previsibilidade em julgamentos posteriores.

Em uma pesquisa feita na base de dados virtual do STJ e do STF, foi utilizada, em um primeiro momento, a expressão “desapropriação” e obteve-se, assim, 9.263 decisões que discorriam sobre o assunto, após isto, foi feita uma nova pesquisa com outras palavras-chaves que estariam relacionadas ao objeto do estudo: “*mérito; discricionariedade; desvio de finalidade; conveniência e oportunidade; e tredestinação*”.

Observou-se, assim, que muitas ações não tiveram o mérito analisado. Os Tribunais Superiores apenas conheciam o recurso e negavam provimento, na maioria das vezes sob a alegação de “impossibilidade de análise fático-probatória”<sup>18</sup>. Ao utilizar as palavras-chaves, os pesquisadores, constaram que o número se reduziu para 94.

A partir da análise, destas 94 ações, foi constatado que apenas em 11 ações, o Judiciário examinou o mérito, discutindo a questão do interesse público e o motivo que justificou a desapropriação, com isso, os pesquisadores conseguiram demonstrar a postura conservadora do Judiciário, não interferindo na verificação do mérito dos atos administrativos.

O segundo objetivo do estudo também foi comprovado, pois destas 11 ações, apenas em 4 (quatro)<sup>19</sup> houve a paralisação da desapropriação, fazendo com que o bem que seria desapropriado permaneça em posse de seus proprietários, as outras 7 (sete)<sup>20</sup> ações foram convertidas em perdas e danos por causa do longo tempo de trâmite na Justiça, resultando na incorporação do bem ao patrimônio do Ente Público que efetuou a desapropriação. Portanto, restou-se comprovado que a pessoa que sofreu a desapropriação não possui meios para questionar a emissão do decreto expropriatório.

---

<sup>18</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”

<sup>19</sup> REsp 122571, MS 4298, MS 19961 e MS 24110

<sup>20</sup> REsp 43651, RMS 18703, REsp 816251, REsp 1014161, REsp 623511, REsp 124474 e RE 86046

Com essas análises, os autores do estudo chegaram a conclusão de que os jurisdicionados, no caso de não reaverem seus bens, devido ao grande lapso temporal da tramitação dos processos, também não verão os julgadores discutindo o mérito da desapropriação.

Com base nesse estudo, podemos concluir que o Poder Judiciário não está cumprindo o seu papel como instituição, de evitar possíveis agressões aos direitos fundamentais de seus jurisdicionados, pelo contrário, adota uma postura de não interferir nas ações de um outro Poder, fazendo-se, assim, que fique caracterizado uma absoluta não-interferência nas ações dos outros Poderes.



## CONCLUSÃO

Como exposto ao longo do presente estudo, a Administração Pública possui objetivos para com seus administrados, tais objetivos, no direito brasileiro, estão expostos no art. 2º da Constituição Federal de 1988 e em outras legislações infralegais.

Para alcançar tais objetivos, possui algumas prerrogativas peculiares às atividades administrativas exercidas, sendo uma destas prerrogativas, a utilização do instituto da desapropriação.

A respeito da desapropriação, se trata de uma intervenção direta do Estado em uma propriedade particular, sendo que seus requisitos são a presença de uma utilidade pública ou de um interesse social.

No caso das remoções que serviram como base para o presente estudo, aponta-se que as mesmas ocorreram sob a declaração de utilidade pública através do prefeito da cidade do Rio de Janeiro, à época, Eduardo Paes.

Como observado, a Administração Pública possui princípios norteadores de sua atuação, sendo um destes princípios, o princípio da legalidade, segundo o qual a Administração somente pode agir de acordo com a legislação e nos casos em que a lei prevê a sua atuação.

Portanto, de acordo com artigo 6º do Decreto-lei 3.365, lei que dispõe sobre os casos de desapropriação por utilidade pública, percebe-se que a declaração de utilidade pública será realizada através de decreto do Presidente da República, do Governador, do Interventor ou do Prefeito, assim, conclui-se que Eduardo Paes possuía a competência para emitir a declaração de utilidade pública.

Observa-se, então, que o princípio da legalidade foi respeitado, o grande problema ocorre com a ausência dos motivos que estão justificando a decretação de utilidade pública.

Não expondo os motivos que levaram a emissão do decreto expropriatório, surge uma grande dúvida a respeito da real necessidade da desapropriação, ainda mais sob um contexto em que as empresas envolvidas nas obras para as Olimpíadas estariam sendo investigadas pela Polícia Federal brasileira<sup>21</sup>.

Ademais, espantoso é o fato de que uma das empresas que atuavam diretamente nas construções do Parque Olímpico, a Carvalho Hosken, ser detentora da maioria dos negócios imobiliários da Barra da Tijuca, ou seja, uma grande interessada na especulação imobiliária do local.

Leva-se, então, a crer que existia um outro motivo por detrás das remoções realizadas pela Prefeitura, inclusive, pode-se apontar que a cifra de pessoas removidas, durante este período, ultrapassaria os 70.000, se tornando assim o período histórico com o maior número absoluto de remoções no Rio de Janeiro.

Com a ausência da motivação, a forma ameaçadora da Prefeitura para com as pessoas expropriadas e a dificuldade de acesso aos decretos expropriatórios fazem com que a Administração Pública, mesmo agindo de acordo com o princípio da legalidade, atue de forma contrária ao princípio que justifica a sua existência, a supremacia do interesse público sobre o privado.

Como visto no subtítulo referente a discricionariedade do administrador público, frisa-se, que não se defende que o Poder Judiciário dite o que é interesse público para o

---

<sup>21</sup> <https://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/153074419/operacao-lava-jato-ameaca-73-das-obras-da-olimpiada-de-2016> Acesso em: 26/05/2017

Administrador, ou seja, não é necessário um Judiciário “ativista”, apenas se faz fundamental que o Poder Judiciário fiscalize e vigie as atuações da Administração, com a finalidade de evitar que ocorram as arbitrariedades que ocorreram no caso das remoções na Vila Autódromo.

Atenta-se ao fato de que não é defendido o fim do instituto da desapropriação, pelo contrário, tal instituto é de suma importância para garantir que a Administração Pública possa viabilizar a promoção de interesses fundamentais e coletivos e promover uma sociedade mais justa e igualitária.

O que se defende, por sua vez, é uma maior transparência em sua atuação, na emissão dos decretos expropriatórios, com uma fundamentação de suas atividades, expondo, assim, as razões que estão pautando a decretação da utilidade pública, os objetivos que estão sendo visados e os meios que serão utilizados para alcançar tais objetivos.

O que não ocorreu no caso das remoções efetuadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, houve uma atuação obscura, com obstáculos na conquista de informações, agindo, na maioria das vezes, adotando uma postura ameaçadora, cortando o fornecimento de energia elétrica, por exemplo, e desleixada, ao efetuar as remoções e não realizar nenhuma melhoria no local, pelo contrário, muitas vezes deixando os escombros das demolições pra trás.

Sobre o ponto destacado pelo parágrafo anterior, aponta-se que o próprio prefeito, Eduardo Paes, admitiu à Anistia Internacional<sup>22</sup> que as remoções foram realizadas com pouco diálogo entre o poder público e a sociedade.

---

<sup>22</sup> <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-02-19/paes-admite-a-anistia-remocoes-realizadas-com-pouco-dialogo.html> Acesso em: 26/05/2017

E com essa ausência da motivação nos decretos expropriatórios, observa-se que a Administração Pública violou o seu preceito de existência que é a supremacia do interesse público sobre o privado, uma vez que deixou dúvidas a respeito de sua atuação.

Entende-se assim, pois ao não explicitar as razões da desapropriação, tampouco as finalidades que seriam destinadas aos bens expropriados e os meios que seriam utilizados para alcançar estes fins, viola-se a confiança de que o Estado estaria agindo para atingir o chamado interesse público primário, qual seja, o interesse coletivo.

Sob a alegação do famoso “legado olímpico”, a Administração afirmava que a sociedade carioca receberia mais benefícios com os complexos esportivos construídos, todas as obras facilitariam a vida do povo carioca, ocorre que, pouco menos de um ano após o término dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, as obras olímpicas encontram-se abandonadas<sup>23</sup>, sem qualquer uso por parte dos atletas brasileiros e cidadãos cariocas, o que mais uma vez leva ao questionamento sobre a real presença do interesse público nas desapropriações ocorridas.

Acabou por violar a promoção dos direitos fundamentais, dentre os quais encontra-se no texto constitucional brasileiro o direito à moradia para priorizar a realização de um evento que não trouxe nenhum benefício para a sociedade carioca em geral, somente para poucos particulares.

A respeito da atuação do Poder Judiciário, foi observado que o órgão possui uma visão judicial estritamente legal, uma vez que, na maioria dos casos, os julgadores entendem que o mérito do juízo discricionário presente nas ações de desapropriação, seria de competência exclusiva do Administrador Público, somente com a existência de um óbvio despropósito do ato administrativo, ou seja, um abuso de poder, ocasionaria em um controle sobre a atuação da Administração.

---

<sup>23</sup> <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/02/parque-olimpico-tem-varias-instalacoes-abandonadas.html> Acesso em: 27/05/2017

Mesmo que o Poder Judiciário, como instituição, tenha o dever de evitar violações às garantias fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988, nota-se uma grande barreira na inviolabilidade do princípio da separação de poderes, ou seja, um poder não deve interferir nas decisões relativas a outro poder.

Como observado ao longo do trabalho, não é defendido que o Judiciário deva ditar para a Administração Pública, o que deveria ser utilidade pública ou não, entende-se que esta valoração é de competência ao Administrador Público.

O que se defende é o fato de que antes de “apenas” obedecer à lei, o Administrador Público tem como dever a obrigatoriedade de respeitar o interesse público, e sob este contexto, o Judiciário deve servir como uma forma de controle da legitimidade do ato administrativo emanado, não se restringindo apenas ao aspecto legal do ato e sim, analisando, também, as razões de conveniência e de oportunidade, o que se justifica pelo fato de que todo o ordenamento jurídico brasileiro deve ser observado, o que inclui como parâmetros, a proporcionalidade, a moralidade e a razoabilidade.

Com todo o exposto resta-se claro, então, que em uma sociedade moderna, para que esteja garantido que a Administração Pública esteja atuando sempre visando o seu objetivo principal, o interesse coletivo, é de indispensável presença a exposição das razões e justificativas que estão levando o Administrador a agir de determinada forma ao emitir um ato administrativo.

Só com uma devida exposição dos motivos que ensejaram a criação de determinado ato administrativo, será possível ter-se uma maior noção de qual o interesse perseguido e pretendido pela Administração ao emitir determinado ato.

No caso das Olimpíadas, observou-se um esforço para remoção que se deu exclusivamente em áreas carentes, sem dar uma devida explicação para a desapropriação, prejudicando, assim, os moradores das regiões afetadas em benefício de empreiteiras e empresários que acabaram por terem lucros devido as remoções ocorridas.

Por fim, nota-se um descaso por parte da Administração Pública em relação aos moradores dos locais afetados, formado em grande maioria por pessoas carentes, para beneficiar um evento totalmente privado, o que nos leva a crer na total violação dos princípios norteadores das ações da Administração Pública.

Digno de se apontar, que o presente trabalho em nenhum momento tem como objetivo o fim do instituto da desapropriação, o que é defendido pelos setores mais liberais da sociedade, pelo contrário, entende-se ser de suma importância para a realização dos objetivos da Administração e viabilizar uma sociedade mais justa e igualitária, o que é defendido no presente trabalho é uma maior clareza nos fundamentos que estão levando o administrador público a decretar a utilidade pública e a emitir o decreto expropriatório.

Conforme exposto ao longo do trabalho, entende-se, também, ser de grande importância que o Poder Judiciário, como órgão institucional de garantia ao cumprimento do exposto na Constituição Federal de 1988 e nas demais leis, também teria o dever de fiscalizar as atividades administrativas públicas, para que não haja um desvio de finalidade por parte do administrador público ou um poder de discricionariedade absoluto, em que o administrador não deva prestar contas sobre as atividades prestadas.

Com tudo isto exposto, conclui-se, portanto, que a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, na figura do prefeito Eduardo Paes, como chefe do poder Executivo municipal, agiu de forma obscura na emissão dos decretos expropriatórios, o que leva a crer que o instituto da desapropriação, no caso das Olimpíadas, fora utilizado não para a supremacia do interesse público sobre o privado ou para a promoção e viabilização dos objetivos da Administração para

com os administrados, e sim, para interesses de certos setores da sociedade carioca e empresas privadas que lucraram com a valorização das áreas em que foram realizadas as atividades olímpicas, tudo isto em detrimento de cidadãos cariocas com pouco poder de representação, formado em maioria por pessoas humildes e sem um alto poder aquisitivo.

## REFERÊNCIAS

AUTÓDROMO, Associação de Moradores e Pescadores da Vila. **Plano Popular da Vila Autódromo**. Rio de Janeiro.

AUTOR NÃO CITADO. **Proprietários perdem terreno ocupado por favela em São Paulo**. Revista Consultor Jurídico. 28 de junho de 2005. Disponível em <[http://www.conjur.com.br/2005-jun-28/proprietarios\\_perdem\\_terreno\\_ocupado\\_favela\\_sp](http://www.conjur.com.br/2005-jun-28/proprietarios_perdem_terreno_ocupado_favela_sp)> Acesso em 27 de maio de 2017.

AUTOR NÃO CITADO. **Batalhão de Choque invade Aldeia Maracanã**. O Dia. Rio de Janeiro. 22 de março de 2013. Disponível em <<http://odia.ig.com.br/portal/rio/batalh%C3%A3o-de-choque-invade-aldeia-maracan%C3%A3-1.563718>> Acesso em 26 de maio de 2017

BARROSO, Luis Roberto. Prefácio à obra **Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

BASTOS, Isabela e SCHMIDT, Selma. **Prefeitura removerá 119 favelas até o fim de 2012**. O Globo. Rio de Janeiro. 07 de janeiro de 2010. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-removera-119-favelas-ate-fim-de-2012-3072053?loginPiano=true>> Acesso em 22 de maio de 2017

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 18 julho. 1941. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2017

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 39.853, de 18 de março de 2015**. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Disponível em <[http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/48766Dec%2039853%202015.pdf](http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/48766Dec%2039853%202015.pdf)> Acesso em 25 de maio de 2017

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>



\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 setembro 1962. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2017

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acessado em diversas datas durante a elaboração do presente trabalho

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acessado em diversas datas durante a elaboração do presente trabalho

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo. Atlas S.A, 2015.

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

COPA, Portal Popular da. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e olimpíadas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. novembro de 2015. Disponível em <[https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014\\_web.pdf](https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf)> Acesso em 25 de maio de 2017

**Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)> Acessado em 22 de maio de 2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas S.A, 2014.

GREIF, Sergio. *Urban Age Award 2013 validates creative initiatives from Rio de Janeiro, Brazil.* Deutsche Bank. Alemanha. 03 de dezembro de 2013. Disponível em <<https://www.db.com/cr/en/concrete-Urban-Age-Award-2013.htm>> Acesso em 17 de maio de 2017

JUNIOR, José Cretella. **Os cânones do direito administrativo.** Brasília. Revista de Informação Legislativa: v. 25, n. 97. janeiro de 1988. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>> Acesso em 24 de abril de 2017

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

NITAHARA, Akemi. **Ex-moradores da Vila Autódromo dizem que promessas não foram cumpridas**. Agência Brasil. Rio de Janeiro. 28 de junho de 2016. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-06/ex-moradores-da-vila-autodromo-dizem-que-promessas-nao-foram>> Acesso em 26 de maio de 2017

OLIVEIRA, Larissa Pinha de et al. **Desapropriação para megaeventos no Rio de Janeiro: Interesse Público de Quem?**. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUI. Rio de Janeiro. 2014

\_\_\_\_\_. **Interesse Público e Desapropriação: O caso dos Megaeventos no Rio de Janeiro**. 2014. Grupo de Pesquisa em Direito Administrativo da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

REAL, Alberto Ramón. *La fundamentación del acto administrativo*. RDP 6/17

RIBEIRO, Geraldo. **Obra do polo automotivo da Radial Oeste começa, mas em marcha lenta**. Extra. Rio de Janeiro. 11 dez 2016. Disponível em <<https://extra.globo.com/noticias/rio/obra-do-polo-automotivo-da-radial-oeste-comeca-mas-em-marcha-lenta-20582671.html>> Acesso em 25 de maio de 2017

SASTRE, Patricia Martínez. **Vila Autódromo, a comunidade que venceu os Jogos Olímpicos**. Rio de Janeiro. 26 de julho de 2016. Disponível em <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/25/politica/1469450857\\_996933.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/25/politica/1469450857_996933.html)> Acesso em 22 de maio de 2017