

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

DESAPROPRIAÇÃO: CASO VILA AUTÓDROMO
UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS DA DESAPROPRIAÇÃO E DO
SISTEMA DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

FERNANDO SANTOS TRILHA

Rio de janeiro
2016.2

FERNANDO SANTOS TRILHA

**DESAPROPRIAÇÃO: CASO VILA AUTÓDROMO
UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS DA DESAPROPRIAÇÃO E DO
SISTEMA DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

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. Marcus Vinicius Bacellar Romano.**

**Rio de Janeiro
2016.2**

FERNANDO SANTOS TRILHA

**DESAPROPRIAÇÃO: CASO VILA AUTÓDROMO
UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS DA DESAPROPRIAÇÃO E DO
SISTEMA DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

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. Marcus Vinicius Bacellar Romano**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Professor Marcus Vinicius Bacellar Romano (Orientador)

Professor Thiago Guerreiro Bastos (Membro da Banca)

Professora Rosângela Marina Luft (Membro da Banca)

**Rio de Janeiro
2016.2**

RESUMO

A escolha da cidade do Rio de Janeiro como cidade sede dos jogos olímpicos 2016 desencadeou uma série de atividades, por parte do poder público, para a viabilização dos Jogos Olímpicos. Uma delas foi a celebração de Parceria Público Privada com o consórcio Rio Mais S.A. Dentre os planos estruturados nessa parceria, estava a desapropriação da Vila Autódromo, nome dado a uma comunidade de moradores situada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. O presente trabalho procura fazer um estudo sobre a conduta Estatal no caso, a fim de que se perceba se o interesse público foi atendido ou não.

Palavras-Chave: 1. Desapropriação 2. Vila Autódromo 3. Olimpíada 4. Interesse Público 5. Ato Administrativo.

SUMMARY

The choice of the city of Rio de Janeiro as host city of the Olympic Games 2016 triggered a series of activities, by the public power, for the viability of the Olympic Games. One of them was the celebration of Private Public Partnership with the consortium Rio Mais S.A. Among the plans structured in this partnership was the expropriation of the Vila Autódromo, name given to a community of residents located in the western part of the city of Rio de Janeiro. The present work tries to make a study on the State conduct in the case, in order that one can perceive if the public interest was attended or not.

Key words: 1. Expropriation. 2. Vila Autódromo 3. Olympic 4. Public interest 5. Administrative act.

SUMÁRIO

Introdução.....	7
1 Desapropriação: Conceito e Fundamentos.....	9
2 Vila Autodromo.....	15
2.1 Formação.....	15
2.2 A justificativa pelo Direito de Permanência.....	20
2.3 Rio de Janeiro: Como os megaeventos impulsionaram as desapropriações no Município.	24
3 A Concessão de Direito real de uso aos moradores da vila e suas implicações.....	27
4 A Parceria público privada da construção do parque olímpico.....	31
5 Análise quanto à motivação e finalidade dos decretos expropriatórios.	43
5.1 Quanto à motivação.....	43
5.2 Quanto à finalidade.....	49
Considerações Finais.....	55

INTRODUÇÃO

Ultimamente muitos eventos grandiosos têm sido realizados no território brasileiro. Pan-Americano, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos são alguns exemplos. Dentro desse contexto de megaeventos, a cidade do Rio de Janeiro foi escolhida como cidade sede para a realização dos jogos Olímpicos Rio 2016.

Após a sua escolha como cidade sede, em 2009, a cidade precisou se estruturar para que pudesse receber o evento com a infraestrutura necessária, incluindo um bom sistema de transporte, reurbanização de determinados espaços urbanos e construção e reformas de complexos esportivos.

Dentre as obras necessárias para a sua estruturação, estava o Parque Olímpico, local onde abrigaria os atletas e algumas modalidades esportivas. Para a construção deste Parque o município optou pela realização de Parceria Público Privada, mediante processo de licitação do qual se sagrou vencedor o consórcio denominado Rio Mais S.A, composto pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e Carvalho Hosken.

O projeto de infraestrutura vencedor da licitação estipulou que seriam necessárias diversas desapropriações no entorno do local, incluindo dentre os locais a serem desapropriados, a comunidade da Vila Autódromo.

A Vila Autódromo como é conhecida, é uma comunidade de moradores localizada na zona oeste do Rio de Janeiro. Sua formação remonta a ocupação da Lagoa de Jacarepaguá, ocorrida em meados da década de 1960. A população que ali morava, era predominante de pessoas com baixa renda, em que pese à área em que a comunidade se localizada possuir uma grande concentração de pessoas com o poder aquisitivo elevado.

Inicialmente ficou previsto que seriam desapropriadas somente as pessoas que morassem nas áreas marginais da lagoa de Jacarepaguá, visto que referida área era considerada de proteção ambiental. Entretanto, o município não mediu esforços para a realização das desapropriações além das áreas consideradas de proteção ambiental, mediante generosas quantias de dinheiro, a título de indenizações pela realização das desapropriações, usando como fundamento a utilidade pública.

Tendo em vista o cenário apresentado acima, este trabalho possui o intuito de analisar o instituto da desapropriação por utilidade pública, juntamente com a análise do contrato de Parceria Público Privada firmado entre o poder público municipal e o consórcio Rio Mais S.A, além de fazer uma análise quanto à legalidade dos decretos expropriatórios emitidos pelo chefe do poder executivo municipal do Rio de Janeiro.

Os indícios de ilegalidades aumentam conforme compreendemos o modelo pelo qual o parque olímpico seria destinado após os jogos olímpicos de 2016. Ao invés de utilizarem os imóveis ali construídos para um projeto de moradia social, como foi o caso de outras cidades olímpicas como Atenas e Londres, o projeto previa a transferência desses imóveis para a iniciativa privada, com o intuito de ali ser posto em prática um conjunto de condomínios de alto padrão, denominado Ilha Pura, que abrigariam pessoas com alto poder aquisitivo.

Procura-se com isso levantar questionamentos acerca do interesse público alegado pela municipalidade para a desapropriação de toda uma comunidade, e também se o contrato de parceria público privada realmente atendeu com eficiência o princípio do interesse público ao desapropriar centenas de famílias do local aonde estabeleciam moradia há décadas.

O trabalho foi realizado a partir do método de pesquisa bibliográfico, a partir da consulta a livros de autores renomados no campo jurídico, a legislação pátria, ao contrato de parceria público privada, aos decretos expropriatórios e a reportagens de cunho investigativo vinculadas em mídias digitais.

O conteúdo deste trabalho acadêmico divide-se em cinco capítulos, que abordam os temas da intervenção do poder público na propriedade, da desapropriação, da concessão de direito real de uso, do contrato de parceria público privada e dos atos expropriatórios.

1 DESAPROPRIAÇÃO: CONCEITO E FUNDAMENTOS

A desapropriação é a modalidade que sem sombra de dúvidas é mais utilizada pela Administração Pública quando pretende interferir na propriedade privada. Portanto, por ser mais utilizada, naturalmente é a que mais possui nuances e necessita de nossa maior dedicação e tempo de estudo.

Logo, pela importância que reveste o instituto, dedicamos um capítulo inteiro a ele, para que nos próximos capítulos possamos analisar de forma completa o caso concreto objeto deste estudo.

A cerca do conceito, esclarece Hely Lopes Meirelles:

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5.º, XXIV). A desapropriação é o moderno e eficaz instrumento de que se vale o Estado para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada. A desapropriação é, assim, a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade.¹

Complementando o estudo, afirma Jose dos Santos Carvalho Filho:

Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização.²

A desapropriação é ato/procedimento pelo qual o Poder Público, com base no interesse social ou na utilidade pública, de forma compulsória, em caráter originário, toma para si o bem de um particular mediante prévia e justa indenização em dinheiro.³

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª Ed rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora RT, 1998. p. 485.

² FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 868.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 872.

O instituto comporta diferentes espécies, tendo cada uma seu fundamento jurídico. Existem a já mencionada desapropriação por interesse social e utilidade pública, e outras como a urbanística sancionatória, a rural com fins de reforma agrária, e a confiscatória.

Todas guardam entre si o núcleo do que se entende por desapropriação, que é um modo de transferência coercitiva de propriedade particular para o poder público.

A nós somente nos interessa para o trabalho em questão as desapropriações que tem como fundamento a utilidade pública, tendo em vista a concretização da justiça social, sempre respeitando o devido processo legal e havendo a justa indenização em dinheiro. Como se vê, o instituto está rodeado de termos genéricos e abertos, como interesse social e justiça social, o que pode levantar dúvidas e interpretações divergentes.

A lei que regula os casos de desapropriação por utilidade pública é o Decreto lei nº 3.365/1941.

Os pressupostos necessários que legitimam a atuação do Poder Público para desapropriar estão expostos no artigo 5, XXIV da CRFB/88, que assim dispõe:

Art. 5º

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;⁴

A necessidade pública se dá quando a Administração Pública se depara com um problema inadiável, cuja única solução é desapropriar o bem de um particular; a noção de utilidade pública é mais ampla, de forma que se dará quando a desapropriação for vantajosa e conveniente ao interesse coletivo, sem que reflita, necessariamente, um problema emergencial; já o interesse social deve consubstanciar-se nos próprios direitos sociais, utilizando o instituto da desapropriação em prol dos menos favorecidos e/ou como forma de distribuição de riqueza.⁵

⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 10/10/2016.

⁵ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella di Pietro. Direito Administrativo 27ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 176.

Hely Lopes Meirelles disserta sobre o interesse social da seguinte maneira:

Interesse social não é interesse da Administração, MS sim da coletividade administrada. Daí por que os bens expropriados por interesse social, na maioria das vezes, o são para trespassar aos particulares que lhes possam dar melhor aproveitamento ou utilização em prol da comunidade.⁶

A propriedade deve servir para algum fim social, é o que a constituição denominou de função social. É o que se extrai do art.5^a, XXIII da CRFB/88:

Art5^o
 (...)
 XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;⁷

A Constituição Federal, em seu art.182, §2 tratou sobre o tema, informando que a propriedade atenderia sua função social quando atendesse às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O legislador não se ocupou de definir estritamente o conceito de função social, deixando-o com um conceito jurídico aberto. Coube à doutrina tentar defini-lo.

Sobre o tema observa José Afonso da Silva:

Com as normas dos artigos 182 e 183 a CF fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar, em suma, as funções sociais da cidade.⁸

Segundo Gilberto Bercovici:

A função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida dentro do interesse geral. A função social passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legiti-

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23^a Ed rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora RT, 1998. p. 656.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 10/10/2016.

⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Administrativo, 33^a Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p.77.

mando-a. A função é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo social indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário.⁹

No que concerne a sua natureza jurídica, a desapropriação é considerado procedimento administrativo e às vezes judicial. O procedimento de desapropriação com fundamento na utilidade pública é regulado pelo Decreto Lei nº 3365/41 e poderá ter duas fases: a administrativa e a judicial.

Jose dos Santos Carvalho Filho dispõe sobre o tema:

A natureza da desapropriação, como já antecipamos, é a de procedimento administrativo e, quase sempre, também judicial. Procedimento é um conjunto de atos e atividades administrativas, devidamente formalizados e produzidos com sequência, com vistas a ser alcançado determinado objetivo. No procedimento da desapropriação, tais atos se originam não somente do Poder Público, mas também do particular proprietário. Seja como for, é essencial que sejam formalizados esses atos, tanto para a garantia de uma parte quando da outra.¹⁰

Assim entende Celso Antônio Bandeira de Mello:

A desapropriação é ato/procedimento pelo qual o Poder Público, com base no interesse social ou na utilidade pública, de forma compulsória, em caráter originário, toma para si o bem de um particular mediante prévia e justa indenização em dinheiro¹¹

Corroborando com o entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim dispõe:

Desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem o substituindo em seu patrimônio por justa indenização¹²

Na primeira fase ocorre a declaração da utilidade pública de determinado bem a ser desapropriado, materializando-se essa declaração por meio de decreto expedido pelo chefe do poder executivo.

⁹ BERCOVICI, Gilberto. Propriedade que descumpra função social não tem proteção constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 06 de dezembro de 2015. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em 10/10/2016.

¹⁰ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 869.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 872.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di Pietro. Direito Administrativo 27ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. pp. 165-166.

Art. 6. A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.¹³

Passado a expedição do decreto, o poder público fica habilitado a entrar nos imóveis considerados na declaração. Sempre respeitando a conduta administrativa e não utilizando-se do abuso de poder. É o que se retira do art.7 do Decreto Lei 3365/41:

Art. 7º Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial.
Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.¹⁴

O art. 10 por sua vez indica que com a publicação do decreto, abre-se para o poder público a contagem de 5 anos para que seja efetivada a desapropriação, sob pena de não cumprido o prazo, só poder pleitear novamente a desapropriação após o período de 1 ano:

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.¹⁵

Com o início do processo de desapropriação, o proprietário do bem é intimado, podendo contestar o procedimento, em respeito ao princípio do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa.

Caso haja um acordo entre Poder Público e proprietário o procedimento se exaure, passando o bem para a propriedade do Estado desde que haja a previa indenização.

Entretanto, caso não ocorra acordo entre as partes, estaremos diante da segunda fase, que é quando o procedimento deverá ir para a tutela jurisdicional, por intermédio de uma ação de desapropriação.¹⁶

¹³ BRASIL. Decreto Lei nº 3365 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm > Acesso em 10/10/2016.

¹⁴ BRASIL. Decreto Lei nº 3365 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm > Acesso em 10/10/2016.

¹⁵ BRASIL. Decreto Lei nº 3365 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm > Acesso em 10/10/2016.

¹⁶ OLIVEIRA, Larissa Pinha de. Desapropriação para megaeventos: interesse publico de quem? Disponível em: http://mailmkt.ibmec.br/rj_pibic/projetos/09.pdf. Acessado em: 15/10/2016.

Importante ressaltar que a indenização supramencionada deverá ser sempre justa, em dinheiro e previamente a concretização da desapropriação, é o que preceitua o artigo 5, XXIV da CRFB/88 ora já citado.

O objeto da desapropriação pode ser qualquer bem móvel ou imóvel que possua valor patrimonial, é o que se extrai do art.2 do Decreto Lei nº 3365/41:

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.¹⁷

Em que pese ser a regra geral, há exceções. Ocorre que há situações que impossibilitam a desapropriação. São as situações das impossibilidades jurídicas e as impossibilidades materiais, conforma acentua Jose dos Santos Carvalho Filho.¹⁸

Nesse interim, podemos entender como impossibilidade jurídica todas as situações que a própria legislação impede determinado bem de ser desapropriado. Como impossibilidade material, entende-se que são aquelas que devido à natureza do próprio bem, o torna imune a desapropriação.

Portanto, consta neste capítulo, em linhas gerais, o que se entende pelo modelo de desapropriação utilizado pelo poder público no caso Vila Autódromo.

¹⁷ BRASIL. Decreto Lei nº 3365 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm> Acesso em 10/10/2016.

¹⁸ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 873.

2 VILA AUTODROMO.

2.1 Formação

Objeto deste trabalho, as desapropriações da comunidade Vila Autódromo tem sua origem na ocupação da Lagoa de Jacarepaguá, ocorrida em meados da década de 1960, em uma época que a zona oeste do Rio era praticamente deserta, sem os condomínios de luxo e shoppings centers de hoje.

Inicialmente foi denominada pelos pescadores, que ali fincaram moradia, de lagoinha. Fácil perceber que àquela época a região não possuía a infraestrutura necessária para o pleno desenvolvimento humano (água encanada, luz, transporte, dentre outros).

Todavia, a omissão do poder público na localidade não impediu a sua ampliação e desenvolvimento. Em 1975, com a construção do autódromo Nelson Piquet e de um conjunto residencial da aeronáutica, os moradores (que já não eram somente pescadores) foram espremidos para uma estreita faixa localizada entre o autódromo e a margem da lagoa.¹⁹

Diante do grande desenvolvimento da região, trabalhadores de construções próximas, operários, famílias removidas de outras comunidades, começaram a estabelecer moradia na comunidade.

Devido ao grande desenvolvimento da comunidade, fazia-se necessário uma organização formal porquanto comunidade. E a vila autódromo assim a fez, criando em 1987 a Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo (AMPAVA). Com a criação da associação, a comunidade pode lutar por melhor qualidade de vida, conquistando importantes recursos, como luz elétrica, fossas sépticas e sumidouros, telefone, igrejas e registro na Marinha e no Ibama para os sessenta pescadores profissionais remanescentes.

Em 1993, muitos anos após a ausência estatal na localidade, o município do Rio, através de sua prefeitura, iniciou o processo de regularização fundiária da área, a fim de incluir medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar

¹⁹ Uma história de luta. **ONG Viva a Vila Autódromo**, Rio de Janeiro. Disponível em : < https://vivaavilaautodromo.org/historia_de_luta/ > . Acesso em 17/10/2016.

assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Como consequência dessa regularização, os habitantes receberam a outorga de termos de concessão real de uso em favor dos moradores, publicado no D.O municipal em 31/12/1998. Referido título teria o prazo de 99 anos, renovável por igual período, garantindo-se assim, o direito à moradia aos habitantes da vila. Em 2005, a Câmara de Vereadores aprovou a lei complementar 74/2005, que transformou a comunidade em Área Especial de Interesse Social.

Entretanto, a hipotética segurança jurídica trazida pelo direito à moradia assegurado aos habitantes não impediu as sucessivas tentativas de remoção por parte da Prefeitura do Rio de Janeiro.

A primeira delas ocorreu em 1993, quando a prefeitura ingressou com processo judicial requerendo a desapropriação da área sob o fundamento que a comunidade estaria causando “dano estético e ambiental”.

A justiça posicionou-se favorável a manutenção dos moradores na localidade, salvo aqueles que estivessem ocupando a faixa marginal, julgando parcialmente o pedido, no sentido de remanejar somente as residências que estivessem na faixa marginal de proteção ambiental.²⁰

A Lei Complementar nº 111 de 1º fevereiro de 2011, elaborada pela câmara municipal do Rio de Janeiro conceitua no seu art.27 o que se entende por área de proteção ambiental:

Art. 27. As áreas objeto de proteção ambiental são aquelas constituídas por unidades de conservação da natureza ou áreas de preservação permanente, zonas de conservação ambiental, sítios de relevante interesse ambiental, bem como as demais áreas passíveis de proteção.²¹

Já o Decreto Lei nº 3365/41, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública em todo território nacional, preceitua em seu art. 5º alínea “k” a desapropriação por utilidade pública das referidas área de proteção ambiental:

²⁰ Ação Civil Pública, Restituição de área/Intervenção do Estado na Propriedade. 4º Vara Fazendária, Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro. Autos do processo nº 1993.001.078414-7 (0081973-19.1993.8.19.0001)

²¹ BRASIL. Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>> Acesso em 15/10/2016.

Art. 5o Consideram-se casos de utilidade pública:

(...)

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;²²

Aos moradores que ocupavam a faixa marginal da lagoa, e, portanto considerada área de proteção ambiental não havia outra alternativa que não a desapropriação, resguardado o direito a indenização prévia justa e em dinheiro.

Não havendo acordo, caberia ao juiz estimar o valor do bem, levando em consideração o estado em que se encontra dentre outras nuances. É o que se retira do art.27 do Decreto Lei nº 3365/41:

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles aufere o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

Com a aproximação da olímpiadas, a prefeitura novamente reativou seu plano de desapropriação da Vila Autódromo. O intuito essa vez era demolir o antigo autódromo de Jacarepaguá e a área no entorno para a construção do Parque Olímpico.²³

Preocupados com a possibilidade de remoção de suas residências, os moradores, com apoio do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense e do Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual do Laboratório Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, construíram, em 18 de dezembro de 2011 um plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, conhecido como Plano Popular da Vila Autódromo. Referido plano recebeu inúmeros prêmios internacionais, dentre eles o Prêmio Urban Age do Deutsch Bank²⁴.

²² BRASIL. Decreto Lei nº 3365 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm > Acesso em 15/10/2016.

²³ BETIM, Felipe. Remoções na Vila Autódromo expõem o lado B das Olimpíadas do Rio. *El País*. Rio de Janeiro, 05 de ago de 2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/20/politica/1434753946_363539.html. Acesso em: 17/10/2016.

²⁴ STEIKER, Kate. “Plano Popular da Vila Autódromo Recebe Prêmio “Urban Age” do Deutsche Bank”. Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=9595>. Acesso em 18/10/2016.

Ele foi elaborado em parceria com técnicos da UFRJ e a UFF, com participação direta dos moradores, tendo sido subscrito por dezenas de entidades e órgão classistas especializados, entre eles o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

O plano tinha como função apresentar alternativas visando à urbanização da comunidade, integrando-a a cidade do Rio de Janeiro. Foram levantadas soluções para os problemas das áreas de habitação, saneamento, infraestrutura, meio ambiente, dentre outros.²⁵

O objetivo do Plano era o de demonstrar a Prefeitura que ali era possível a permanência da comunidade na área atual, excetuando-se os casos dos moradores que se encontravam em área de proteção ambiental, defendendo o direito a moradia inerente a todos os moradores da Vila, e ainda o respeito aos Direitos Humanos.

Rebatendo o argumento da Prefeitura que fundamentava sua pretensão na alegação de que a comunidade apresentava um dano estético e ambiental, uma parte do projeto menciona o seguinte trecho:

Não somos uma ameaça ao meio-ambiente, nem à paisagem nem à segurança de ninguém. Somos uma ameaça apenas a quem não reconhece a função social da propriedade e a função social da cidade. Ameaçamos quem quer violar nosso direito constitucional à moradia. Somos uma ameaça apenas para os que querem especular com a terra urbana e para os políticos que servem a seus interesses.²⁶

Entretanto, a Prefeitura, ignorando os esforços e os fundamentos do Plano Popular da Vila Autódromo, o Estado iniciou o reassentamento dos moradores da localidade, encaminhando-os para o empreendimento habitacional chamado “Parque Carioca”, em apoio com o governo federal e seu programa “Minha casa, minha vida”²⁷. O Parque Carioca fica localizado na Estada dos Bandeirantes, a 1,5 km da Vila, criado especialmente para realocar os moradores removidos da comunidade.

²⁵ PLANO POPULAR DA VILA AUTÓDROMO. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaautodromo.pdf>. Acesso em 18/10/2016.

²⁶ PLANO POPULAR DA VILA AUTÓDROMO. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaautodromo.pdf>. p. 10. Acesso em 18/10/2016

²⁷ BIANCO, Alessandro. Moradores da vila autódromo se mudam para parque carioca. **O globo**. Rio de Janeiro, 04 de abril de 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/bairros/moradores-da-vila-autodromo-se-mudam-para-parque-carioca-1-12058290>. Acesso em: 18/10/2016.

A Prefeitura, tentando facilitar e estimular as aceitações pelas remoções prometeu aos moradores a construção de um condomínio residencial, onde estaria incluso piscinas, playground e estacionamento. Cabe aqui ressaltar que muitos dos imóveis, via de regra com metragens de 40m² por apartamento, eram infinitamente menores que as casas construídas na comunidade, ademais se soma a isso o aumento do custo de vida devido ao novo local de moradia.²⁸

Tendo em vista a não aceitação do reassentamento por parte dos moradores que não moravam na área considerada de proteção ambiental, a prefeitura passou a considerar a hipótese de indenizar os moradores, para que pudesse desapropriá-los. A atratividade do capital agiu positivamente para os objetivos colimados pela Administração Municipal, sendo certo que entre 2009 e 2016 das 600 famílias que ali residiam, somente 20 ainda permanecem.²⁹

O que chama atenção no caso é o *animus* impetrado pela municipalidade com o intuito de realizar o maior número de desapropriações possíveis na comunidade, a fim de extingui-la. Não se discute aqui a legalidade da desapropriação atinente ao grupo de moradores que viviam as margens da lagoa, e, portanto em área de proteção ambiental. Eles deveriam de fato serem desapropriados e remanejados a outras localidades.

Entretanto a outra parcela da comunidade, que era a esmagadora maioria, não havia motivo legal para que fossem retiradas. Vendo isso o município resolveu onerar os cofres públicos, oferecendo aos moradores generosas quantias à título de indenização para que pudessem compactuar com as desapropriações.

Isso atenta contra a finalidade pública que o município deve perseguir. Os dados indicam que o município teve um gasto de aproximadamente R\$95.000.000,00 com as indenizações realizadas.³⁰

²⁸ STEIKER, Kate. Caminhos Divergentes: Moradores da Vila Autódromo Resistem, Seguem o Caminho, ou Aguardam. 15 de agosto de 2014. Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=12090>. Acesso em 18/10/2016.

²⁹ MARTINEZ SASTRE, Patricia. “Vila Autódromo, a comunidade que venceu os Jogos Olímpicos. **El País**. Rio de Janeiro, 26 de julho de 2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/25/politica/1469450857_996933.html. Acesso em 20/10/2016.

³⁰ AMORIM, Bruno. “É um péssimo exemplo” diz Paes sobre concessão de uso dada a famílias da Vila Autódromo. **O globo**. Rio de Janeiro, 14 de junho de 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/e-um-pessimo-exemplo-diz-paes-sobre-concessao-de-uso-dada-familias-da-vila-autodromo-16157084>. Acesso em 20/10/2016.

Esta quantia certamente poderia ter sido melhor empregada pelo poder público em diversas outras áreas de interesse social. O município também poderia ter utilizado uma parte dessa quantia para realizar um plano de reurbanização da comunidade, como o que lhe foi desenhado pelo Plano Popular da Vila Autódromo, atendendo assim de forma eficiente o interesse público.

Para os remanescentes, percebendo que não conseguiriam convence-los e que não havia mais nenhuma alegação legal que fundamentasse a desapropriação, a prefeitura enfim anunciou um projeto de reurbanização para a localidade, que abrangerá parte da área onde encontram-se as poucas casas que ainda mantiveram-se em pé.³¹

Os moradores que tiveram seus imóveis desapropriados, o tiveram por meio de decretos expropriatórios expedidos pelo chefe do poder executivo municipal que declaravam os imóveis situados na Vila Autódromo como de utilidade pública para os fins da desapropriação.³²

Fácil perceber que esses decretos possuíam como fundamento um argumento frágil e suscetível de subjetivismo, logo sofreram diversos ataques quanto a sua legalidade, mediante ação civil pública visando a sua nulidade.³³

2.2 A justificativa pelo Direito de Permanência.

Quando o Poder Público atua no sentido de colimar a remoção de uma comunidade erigida ao longo de décadas sob os fundamentos da “utilidade pública” ou do “interesse público”, ele deve materializar sua vontade por meio de atos administrativos, e, portanto, deve

³¹ VETTORAZZO, Lucas. Após derrubar quase toda Vila Autódromo, prefeitura exhibe plano. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 8 de março de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/olimpiada-norio/2016/03/1747798-apos-derrubar-quase-toda-vila-autodromo-prefeitura-exibe-plano.shtml>. Acesso em 21/10/2016.

³² BETIM, Felipe. Remoções na Vila Autódromo expõe o lado B das Olimpíadas do Rio. **El País**. Rio de Janeiro, 5 de agosto de 2015. Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/20/politica/1434753946_363539.html>. Acesso em: 21/10/2016.

³³ ACP nº 0159686-98.2015.0001

obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.³⁴

A preocupação acerca da obediência aos princípios faz-se necessária tendo em vista que diversas remoções no Rio de Janeiro são realizadas sem que o ato que materializa a remoção respeite os princípios da motivação e tenha sua fundamentação coerente, tornando-se clara a violação à normatividade jurídica.

Um ato administrativo que não possua motivo e finalidade é nulo de pleno direito. Portanto é preciso que o Ente Público atue em conformidade com referidos princípios, não devendo ceder-se a interesses escusos em detrimento do direito de permanência dos moradores da comunidade. Esse direito, aliás, possui amparo constitucional, expresso pelo direito à moradia cidade, função social e princípio da confiança, expressão da moralidade pública, que também se encontra na Constituição Estadual do Rio de Janeiro e na Lei orgânica do Município. Também pode ser visualizado nos arts. 7, 170 e 182 de nossa Carta Magna.³⁵

Importante salientar que o princípio da confiança é aplicado quando detectada a legítima expectativa do jurisdicionado, caso em que a administração pública deverá manter os atos administrativos.

Em que pese não haver previsão expressa em nosso ordenamento jurídico, o princípio pode ser observado como consequências de outros, tal como o da boa-fé objetiva, estampado no Código de Defesa do Consumidor em seu art.4º, III e 51, IV.³⁶ Também é localizado no art.441 do Código Civil Brasileiro de 2002.³⁷

Jose dos Santos Carvalho Filho aborda o tema em sua obra:

O princípio em tela comporta dois vetores básicos quanto às perspectivas do cidadão. De um lado, a perspectiva da certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas e, de outro, a perspectiva da estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado, inclusive alguns de-

³⁴ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. Atlas, 2016. p.80

³⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 10/10/2016

³⁶ BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm Acesso em: 16/10/2016.

³⁷ BRASIL. Lei nº 10.402 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm Acesso em 16/10/2016.

les, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, de uso mais constante no direito privado.³⁸

João Gomes Canotilho também disserta sobre o instituto:

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança - andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexada com elementos objetivos da ordem jurídica - garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito - enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos.³⁹

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no mesmo sentido argumenta da seguinte forma:

O princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros.⁴⁰

Observa-se, portanto que a proibição de comportamentos não condicentes com os praticados pelo mesmo agente anteriormente é um dos deveres impostos pelo princípio. Logo, há necessariamente que haver uma coerência entre os comportamentos do agente público, sob pena de flagrante violação do princípio ora em tela.

Frise-se que para efeitos de legítima expectativa leva-se em consideração somente a expectativa criada por conta de atos concretos emanados pelo Poder Público que indicam a imutabilidade de uma situação objetiva ao longo do tempo, sendo somente nestes casos possível a aplicação do princípio da confiança.

Ainda que sua detecção seja aferível somente em legislações que tratam do direito privado, a boa fé também se aplica ao direito público.⁴¹

³⁸ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p.38.

³⁹ CANOTILHO, João Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 6ª Ed. Coimbra: Editora Almedina, 1993. p. 256.

⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di Pietro. Direito Administrativo 27ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 82.

⁴¹ GODOY, Claudio Luiz Bueno de. Função social do contrato. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. p. 100

O princípio da confiança e sua proteção são elementos essenciais na construção do Estado Democrático de Direito. Isto porque o cidadão precisa de o mínimo de segurança da administração para conduzir sua vida privada responsabilmente.⁴²

O princípio da boa fé, da lealdade e da confiança (estes irradiados do primeiro), possuem aplicação em todos os ramos do direito, sendo assim aplicados em todos os 3 poderes do Estado, qual sejam, judiciário, legislativo e executivo. Não obstante, referidos princípios aplicam-se no âmbito do direito administrativo.

No que diz respeito à competência do direito administrativo, o princípio da confiança se aplica em 3 situações:, expectativa quanto ao procedimento administrativo, ressarcimento diante da frustração de legítimas expectativas e manutenção de atos administrativos que deram ensejo a uma legítima expectativa dentro de uma situação objetiva. O princípio, sem dúvidas, envolve preceitos como a responsabilidade do Estado por promessas feitas pelos seus agentes e materializadas em atos normativos.⁴³

No Direito Administrativo, o princípio da boa fé está expressamente posto no art.2º, parágrafo único, IV da lei nº 9784/99. Ademais podemos extrair-lo também do art.11 da lei n. 8.429, que estabelece dever de lealdade e honestidade como parâmetro de ação do administrador público. Desse modo, a boa fé positivada, e a confiança, extraída da boa-fé, configuram princípios de direito administrativo que devem ser observados pela Administração Pública.

Parte da doutrina, como José Guilherme Giacomuzz, vinculam o princípio da boa fé com o da segurança jurídica e da moralidade administrativa, tendo em vista que essa última tem como objetivo impor ao administrador o dever de agir com lealdade e honestidade.

No caso objeto deste estudo, o Poder Público ficou inerte na localidade por um longo período de tempo, não utilizando seu Poder de polícia e nem questionando a presença dos moradores na área hoje conhecida como vila autódromo. Soma-se a esta inércia, o fato de que houve por parte da Administração Pública a outorga de títulos de concessões de uso real em favor dos moradores, aparentemente regularizando suas situações. Também ocorreu a co-

⁴² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 7 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000, 257 p.

⁴³ COUTO E SILVA, Almiro apud BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. p. 194

brança de títulos incidentes sobre os imóveis, gerando a legítima expectativa pela permanência na localidade.

Tendo em vista os fatos apresentados acima, o Estado não pode agir contrariamente à conduta outrora apresentada. A concessão de título real de uso aos moradores configura uma postura da Administração no sentido de aceitar e regularizar aquelas moradias, isso gera ao morador uma legítima expectativa de permanência no seu local de moradia. Emerge portanto a ideia legítima de manutenção do ato administrativo cujo efeito prolongou-se no tempo, estabilizando a relação entre o administrado e o poder público.

Importante ressaltar que não se discute aqui o caso da parcela dos moradores que ocupavam a faixa marginal da lagoa, área considerada de proteção ambiental. A estes o único direito que lhes é assegurado é o de um reassentamento digno.

O que se entende equivocado é a esforço empreendido pelo poder público municipal em ver a comunidade inteira desapropriada. Para isso o poder público teve que apelar a força do capital, oferecendo generosas quantias a título de indenização, de modo que, segundo reportagem do periódico digital “O globo”⁴⁴, o município teve um gasto de aproximadamente R\$95.000.000,00, com gastos relativos as indenizações aos moradores. Referida quantia de dinheiro, certamente atenderia melhor o interesse público se fosse destinada a reurbanização da comunidade ali instalada, seguindo, por exemplo, o plano de urbanização popular da Vila Autódromo.

Corroborando com esse entendimento, a política urbanística brasileira tutela aquele atribui função social à área em detrimento do próprio proprietário em situações de abandono, visto que a função social (art. 5º, XXXII CRFB/88) é elemento constitutivo da propriedade.

2.3 Rio de Janeiro: Como os megaeventos impulsionaram as desapropriações no Município.

⁴⁴ AMORIM, Bruno. “É um péssimo exemplo” diz Paes sobre concessão de uso dada a famílias da vila autódromo. *O globo*. Rio de Janeiro, 14 de junho de 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/e-um-pessimo-exemplo-diz-paes-sobre-concessao-de-uso-dada-familias-da-vila-autodromo-16157084>. Acesso em 22/10/2016.

A geografia das grandes cidades nem sempre segue uma lógica de desenvolvimento lenta e espontânea. Há exemplos de grandes reformas que impactaram de forma imensamente significativa o processo de desenvolvimento de imensas áreas urbanas.

A paisagem do Rio de Janeiro notabiliza-se fundamentalmente por seus contrastes. A relação entre o mar e as montanhas, entre o tumulto dos centros econômicos e a beleza das praias E também os contrastes sociais, escancarados como em poucas outras cidades mundo afora.⁴⁵

Atualmente, devido ao contexto dos megaeventos, várias comunidades situadas no território brasileiro estão sendo removidas ou ameaçadas de remoção.

A prática remocionista tem como objetivo eliminar de maneira rápida favelas consideradas negativas do ponto de vista estético de áreas frequentadas por visitantes, favorecendo assim determinados grupos imobiliários e sociais.

O Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa destaca violação ao direito à moradia através das remoções forçadas. Afirmam que ações comandadas pelo Poder Público Municipal, com apoio Estadual e, em alguns casos, Federal, tem por objetivo a retirada de moradias visando “limpar o terreno para grandes projetos imobiliários com fins comerciais”⁴⁶

Certo é que no Rio de Janeiro, os megaeventos impulsionaram a política de remoções lideradas pelo Município. Corroborando com o entendimento, o Dossiê elaborado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro informa que os preparativos para esses eventos ocasionaram uma verdadeira “limpeza social” das áreas valorizadas da cidade, abrindo oportunidade para grupos imobiliários atuarem nas áreas. A política traduz uma realocação da parcela da população menos abastada, colocando em seu lugar os grupos imobiliários, sen-

⁴⁵ RUCHAUD, Guilherme. A reforma urbana de Pereira Passos no Rio. **Portal Arquitetônico**. Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2011. Disponível em: <http://portalarquitetonico.com.br/a-reforma-urbana-de-pereira-passos-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em 22/10/2016.

⁴⁶ Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. Megaeventos e Violação de Direitos Humanos no Brasil. Disponível em: <http://www.apublica.org/wp-content/uploads/2012/01/DossieViolacoesCopa.pdf> . Acesso em 22/10/2016.

do certo que as ações remocionistas às vezes são acompanhadas de ações desproporcionalmente violentas e ilegais.⁴⁷

Assim, observa-se que os megaeventos esportivos na cidade do Rio de Janeiro marcaram o retorno da política de “elitização” do espaço e “mercantilização” da cidade, através da violação do direito à moradia e de outras regras e princípios que determinam o modo de atuação da Administração Pública.

Portanto, a política de elitização e mercantilização do espaço urbano, podem ser observadas nos últimos anos em consequência do Brasil, mais especificamente o Rio de Janeiro, atrair olhares internacionais, sobretudo pelos grandes eventos que ocorreram e ocorrerão no país.

Dentre os eventos que aceleram esta política de limpeza urbana, cabe citar o Pan Americano de 2007, a Copa do mundo de 2014 e os jogos olímpicos de 2016. Todos esses eventos impulsionaram o Município no sentido de “limpar” espaços urbanos para que ali pudessem ser realizados investimentos de alto padrão pelos grupos imobiliários, aumentando assim a indústria de especulação imobiliária na cidade.

Uma das comunidades mais afetadas por esses megaeventos foi sem dúvida nenhuma a denominada Vila Autódromo, localizado no Bairro da Barra da Tijuca, bairro que possui forte especulação imobiliária e é visto por muitos grupos imobiliários como um bairro a ser explorado.

⁴⁷ Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Megaeventos e violação de direitos humanos no Rio de Janeiro. Junho de 2014. 19 p. Disponível em https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf. Acesso em 22/10/2016.

3 A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO AOS MORADORES DA VILA E SUAS IMPLICAÇÕES

O título dado aos moradores da comunidade Vila Autódromo, pelo Poder público, no fim dos anos 90, é classificado como concessão real de direito de uso, uma das modalidades que o Poder público tem para utilizar quando da gestão de seus bens.

Hely Lopes Meirelles define o instituto da seguinte forma:

A concessão de direito real de uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Referida modalidade de concessão é assim definida por José dos Santos Carvalho Filho:

Concessão de Direito Real de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram.⁴⁸

Os requisitos informados pelo autor são os que justificam uma concessão real de uso e podem ser entendidos como um conjunto de fins específicos que o poder público precisa demonstrar para realizar a concessão de forma legal.

Sendo assim, podem ser considerados como fins para a concessão de direito real de uso a regularização fundiária de interesse social, de urbanização, de industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável, preservação das comunidades instaladas, enfim, modalidades que perfazem o interesse social em áreas urbanas. Demonstrado ao menos um desses requisitos, a concessão é considerada válida.

A assertiva supramencionada se baseia na legislação pátria. O Decreto lei nº 271/67, em seu art. 7º, que foi modificado pela lei nº 11.481/07, informa o seguinte:

⁴⁸ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1245.

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.⁴⁹

Jose dos Santos de Carvalho Filho leciona acerca das mudanças trazidas pela lei nº11.481/07:

“O dispositivo passou a contemplar, entre os objetivos do instituto, a regularização fundiária, o aproveitamento sustentável das várzeas e a preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência. Trata-se, como é fácil observar, de finalidades de caráter eminentemente social. Na verdade, já poderiam ser concebidas como inclusas na expressão final do dispositivo – outra utilização de interesse social.”⁵⁰

Segundo o autor, a modificação poderia ser prescindível, visto que a expressão “interesse social” já abarcaria todas as hipóteses adicionadas ao texto legal.

A Lei nº 11.481/07 também introduziu o inciso XII ao rol de Direitos reais previstos no Código Civil, em seu art.1225:

Art. 1.225. São direitos reais:
(...)
XII - a concessão de direito real de uso.⁵¹

O instrumento é utilizado especialmente para realizar a política urbana, como prevê a alínea g, inciso V do Art. 4º da lei nº10.527/01, que trata sobre as diretrizes gerais sobre política urbana no país:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
(...)
V – institutos jurídicos e políticos:
(...)
g) concessão de direito real de uso;⁵²

⁴⁹ BRASIL. Decreto lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm> Acesso em 24/10/2016.

⁵⁰ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1247.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 10.402 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm Acesso em 24/10/2016.

⁵² BRASIL. Lei nº 10.527 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 24/10/2016.

Por conta disso, essa espécie de concessão foi proposta pelo legislador para resolver a questão do ocupante de terreno público, que preenche todos os requisitos para a usucapião, mas não consegue efetivá-la devido à singularidade da natureza do terreno que ocupa, sendo certo que bens públicos não podem ser objeto de prescrição aquisitiva.⁵³

Assim, utilizando da concessão, o poder público assegura os princípios constitucionais da função social da propriedade (art.5^a, XVIII CRFB/88) e o da dignidade humana, aliado ao direito à moradia (art. 6^o, CRFB/88).

Corroborando com essa linha de pensamento, leciona Jose dos Santos Carvalho Filho:

concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.⁵⁴

O interesse público mencionado pelo autor agasalha todos os requisitos mencionados para que a concessão seja realizada. A compreensão desta assertiva é simples: não há como visualizar razoável, em um Estado democrático de direito, que o Poder Público forneça seus imóveis ou terrenos sem que o favorecido não seja obrigado a destinar uma função social a eles. Ademais, como mencionado no início deste trabalho, a função social da propriedade possui caráter de princípio constitucional e deve ser observado por todos.

A concessão de direito real de uso viabiliza ao poder público a efetivação de uma justiça social, respeitando o direito à moradia dos que ocupam terrenos públicos há muito tempo, e ao mesmo tempo aumentando a distribuição de espaço nos grandes centros urbanos, atendendo sempre aos preceitos constitucionais da função social.

Importante destacar a diferença entre concessão de uso comum e concessão de direito real de uso. Hely Lopes Meirelles disserta com maestria sobre o tema:

⁵³ FERREIRA, Iverson Kech. A concessão real de direito de uso. **Jusnavigandi**. Rio de Janeiro, julho de 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/41158/a-concessao-de-direito-real-de-uso>. Acesso em 24/10/2016.

⁵⁴ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30^a Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1249.

A concessão de uso, que pode ser remunerada ou não, apresenta duas modalidades, a saber: a concessão administrativa de uso e a concessão de direito real de uso. A primeira, também denominada concessão comum de uso, apenas confere ao concessionário um direito pessoal, intransferível a terceiros. Já, a concessão de direito real de uso, instituída pelo Dec.-lei 271, de 28.2.67 (arts. 7.º e 8.º), como o próprio nome indica, atribui o uso do bem público como direito real, transferível a terceiros por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária. E é isso que a distingue da concessão administrativa de uso, tornando-a um instrumento de grande utilidade para os empreendimentos de interesse social, em que o Poder Público fomenta determinado uso do bem público.⁵⁵

A partir do momento em que o município outorgou a posse dos terrenos aos moradores da Vila Autódromo, por intermédio da concessão de direito real de uso, ele agiu no intuito de garantir-lhes o direito à moradia, mantendo a área urbanizada e realizando uma regularização fundiária no local, atendendo a finalidade da supremacia do interesse público sobre o privado.

Entretanto, é certo que o instituto não é imutável e pode ser extinto, desde que sejam respeitados alguns pressupostos. Os casos de extinção podem ocorrer com o falecimento do beneficiado, tendo em vista o caráter personalíssimo da concessão, com o exaurimento do prazo dado à concessão e caso haja um interesse público envolvido naquela localidade que legitime a sua extinção.

No caso da parcela dos moradores que residiam em área considerada de proteção ambiental havia de fato um interesse público que justificassem as desapropriações.

Todavia o município manifestou-se favorável a desapropriação da parcela de moradores da Vila Autódromo que não residiam em áreas de proteção ambiental, extinguindo as concessões outrora fornecidas aos moradores, sob o fundamento de que as obras que ali seriam realizadas eram de interesse público.

Não se discute aqui a possibilidade ou não de extinção do instituto. O que será analisado no decorrer deste trabalho é até que ponto o fundamento do interesse público alegado pela municipalidade atende a um anseio coletivo da sociedade ou a interesses escusos.

⁵⁵ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23ª Ed rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora RT, 1998. p. 234.

4 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA DA CONSTRUÇÃO DO PARQUE OLÍMPICO

Parceria Público Privada, mais normalmente denominada de “PPP”, é um instrumento que o Poder Público utiliza no intuito de estabelecer contratos entre o ente privado e o poder público, visando à implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou atividades de interesse público.

O instituto foi criado pela lei nº 11.079/04 e é aplicada em todos os entes públicos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos ensinamentos de Marçal Justen Filho:

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro.⁵⁶

Corroborando com a leitura, Jose dos Santos Carvalho Filho:

Acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes.⁵⁷

A natureza jurídica da parceria público privada é a de contrato administrativo de concessão de serviço público.⁵⁸ Sendo caracterizado como concessão, a sua realização depende de prévio processo licitatório, obrigatoriamente na modalidade concorrência.

É o que se extrai do art.175 da CRFB/88:

⁵⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. p. 549.

⁵⁷ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 455.

⁵⁸ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 455.

Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.⁵⁹

No âmbito administrativo a lei nº 8987/95, que regula as concessões, preceitua em seu art. 14 a obrigatoriedade do processo licitatório:

Art. 14 - Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.⁶⁰

A obrigatoriedade da observação dos direitos e deveres que devem ser respeitados para que o processo seja considerado válido de pleno direito e assegure o interesse público é consequência natural do processo licitatório.

Os princípios que regem a licitação são o da legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, todos eles estão estampados na lei. 8666/93, que trata sobre normas gerais de licitações no âmbito de todas as pessoas federativas.

Cabe aqui falarmos que o processo licitatório envolvendo parcerias públicas privadas possui singularidades que o marcam de forma única. Por se tratar de uma forma de parceria que apresenta uma diversidade de áreas envolvidas, a administração, antes de iniciar o processo licitatório de concessão, dá início a um processo de chamamento, com intuito de permitir ao setor privado que apresentem estudos e projetos para viabilizar a licitação da parceria público privada.

Note-se que isso é uma característica própria, isto porque nos procedimentos licitatórios tradicionais, especificamente na fase interna, não se vislumbrava a participação de entidades estranhas à esfera pública. Desta maneira, os estudos técnicos eram executados nas licitações e contratações tradicionais pelo próprio corpo técnico do Estado, sem a participação da iniciativa privada.

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 30/10/2016.

⁶⁰ BRASIL. Lei nº 8987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm> Acesso em 30/10/2016.

Portanto, a fase interna, quando se utiliza do Procedimento de Manifestação de Interesse caracteriza-se por ser o momento em que a administração possibilita a participação da iniciativa privada na elaboração de um projeto básico e ou executivo. Esta fase engloba, portanto, também a fase de elaboração do projeto, que será vinculado ao edital. A partir desse momento, não se admite alterações substanciais no projeto, sem que seja aberto novo prazo para que possíveis novos concorrentes possam se declarar interessados, sob pena de nulidade do procedimento.

Posto as premissas teóricas, passaremos a falar dos fatos atinentes ao objeto do trabalho. Porém, antes é importante ressaltar que grande parte das informações e fatos narrados em seguida foram retirados da notícia denominada “Prefeitura do Rio muda Parque Olímpico para favorecer Odebrecht e parceiros” publicada em mídia digital, pelo site UOL.⁶¹

A prefeitura do Rio de Janeiro, de acordo com o que se extrai do processo administrativo nº 01/001685/11, que trata da contratação de PPP para a construção do parque olímpico, considerou inicialmente o anteprojeto masterplan elaborado pela empresa AECOM, ganhadora do concurso público internacional realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) entre dezembro de 2010 e agosto de 2011.

Ato contínuo, após a opção pelo anteprojeto a prefeitura o colocou em consulta pública e o submeteu a uma audiência pública sobre o tema em outubro de 2011, tendo em vista o interesse da coletividade que envolvia a construção do parque.

Em 18/04/2011, as empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez e Carvalho Hosken levando como base os preceitos traçados pelo masterplan da Aecom, uniram-se, formando o consórcio Rio Mais S.A, pleiteando, por intermédio da Manifestação de Interesse Privado, autorização por parte da prefeitura para a realização dos estudos necessários para a viabilização de uma concessão seguindo o modelo de PPP, com o objetivo de promover a implementação do Parque Olímpico.⁶²

⁶¹ MATTOS, Rodrigo. Prefeitura do Rio muda Parque Olímpico para favorecer Odebrecht e parceiros. **Uol**. Rio de Janeiro, 13 de abril de 2016. Disponível em <http://olimpiadas.uol.com.br/noticias/2016/04/13/rio-muda-parque-olimpico-para-favorecer-odebrecht-e-parceiros.htm>. Acesso em 01/11/2016.

⁶² Fls. 81 a 84 do processo administrativo nº01/001685/11

No mesmo mês a autorização foi concedida pelo chefe do poder executivo municipal, o que por via de consequência motivou a abertura do Procedimento de Manifestação de Interesse, ao determinar a publicação de aviso público para que outros interessados pudessem apresentar estudos voltados para a mesma necessidade. No final do documento, estabeleceu prazo de 8 meses para que os projetos fossem entregues à Prefeitura, contados a partir da publicação oficial.

Em 31/10/2011, quando ainda restavam 2 meses para exaurimento do prazo, foi protocolado o projeto desenvolvido pelo consórcio Rio Mais S.A, que dentre outras medidas, propunha em seu tópico 5.2 a remoção da comunidade da Vila Autódromo, desde que fosse precedido o remanejamento da população do local.

Entretanto, após a entrega do estudo, a prefeitura ignorou o prazo e deu-se por encerrado o aviso público. Em seguida a Casa Civil da Prefeitura deu início ao tramite do edital utilizando com base a proposta oferecida pelo consórcio Rio Mais S.A, composto pelas empresas Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e Carvalho Hosken.

O consórcio ao protocolar um pedido de autorização anterior a qualquer manifestação do poder público no sentido de captar interessados em realizar os projetos, o fez através de procedimento administrativo de caráter consultivo, diante da qual a Administração abre a possibilidade da iniciativa privada de realizar os estudos de viabilidade de projetos de infraestrutura da obra objeto da posterior licitação.

O município ao autorizar a elaboração de projeto por parte do consórcio viu-se vinculado à abertura de um aviso público informando o nome do responsável pela PMI, para viabilizar o Procedimento de Manifestação de Interesse, conforme o §6 do art.10 do Decreto nº 45294/15:

Art.10

(...)

§ 6º No caso de PMI precedida de MIP, deverá constar do edital de chamamento público o nome do Proponente que motivou a abertura do processo.⁶³

⁶³ BRASIL. Decreto nº 45.294 de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre a Manifestação de Interesse Privado e o Procedimento de Manifestação de Interesse. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=286150>. Acesso em 01/11/2016.

O PMI é procedimento administrativo de caráter consultivo, diante da qual a Administração abre a possibilidade da iniciativa privada de realizar os estudos de viabilidade de projetos de infraestrutura da obra objeto da posterior licitação.

O Procedimento de Manifestação de Interesse é regulado pela lei nº8985/95, que em seu art.21 dispõe o seguinte:

Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes no edital.

E também no art.2 da lei nº 11922/09:

Art. 2. Ficam os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autorizados a estabelecer normas para regular procedimento administrativo, visando a estimular a iniciativa privada a apresentar, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos à concessão de serviços públicos, concessão de obra pública ou parceria público-privada.

O objetivo do Procedimento de Manifestação de Interesse é o de orientar a participação empresarial na estrutura de projetos de parcerias público privadas, para fins de executar estudos técnicos, ambientais, econômicos, jurídicos ou de engenharia, para o desenvolvimento do projeto de interesse público que se pretenda implantar.

A obrigatoriedade do poder público municipal realizar a abertura de um aviso público, chamando possíveis interessados na elaboração de projetos, após a PMI se justifica pelo fato de que não é admissível que o poder público não de possibilidades a todos os potenciais interessados de se manifestarem, respeitando assim o princípio da isonomia, e aumentando as possibilidades de optar por uma melhor proposta, o que vai de encontro com o interesse público, princípios esses inerentes à licitação e estampados na lei 8666 que traça as diretrizes gerais do instituto.

O princípio da isonomia aparece no inciso II do art.3 da lei 8666/93, que regulamenta normais gerais de licitações, que devem ser seguidas por todos os entes federativos.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do **princípio constitucional da isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita

conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.⁶⁴

Portanto, o Procedimento de Manifestação de Interesse possibilita à administração oferecer a oportunidade da participação da iniciativa privada na elaboração de um projeto básico e ou executivo. Esta fase engloba, portanto, também a fase de elaboração do projeto, que será vinculado ao edital. A partir desse momento, não se admite alterações substanciais no projeto, sem que seja aberto novo prazo para que possíveis novos concorrentes possam se declarar interessados, sob pena de nulidade do procedimento.

O instituto possui um enorme potencial de prover eficiência econômica aos contratos administrativos, viabilizando a modelagem de projetos de infraestrutura sem onerar os cofres públicos e sem requerer expertise técnica, isto por que a Administração Pública já não necessita mais onerar-se com custos necessários para a elaboração de estudos e projetos, transferindo esses custos para os interessados da área privada, provendo eficiência ao erário público, de modo a entender a finalidade do interesse público.

Entretanto, em que pese a abertura para que interessados pudessem apresentar seus estudos de viabilidade, o poder público ao encerrar o aviso público faltando ainda 2 meses para o esgotamento do seu prazo, não respeitou o prazo estipulado configurando assim uma afronta ao princípio da segurança nas relações públicas.

Espera-se da administração pública um comprometimento com o que foi acordado pelo edital de chamamento, isto porque o prazo estipulado no edital confere aos interessados uma legítima expectativa de que poderiam entregar seus projetos até o dia final estipulado. Não se coaduna com os preceitos de um Estado Democrático de Direito a não observância dos prazos estipulados no edital a bel-prazer do administrador, sob pena de estarmos maculando todo o processo subsequente.

Marcus Vinicius Bacellar Romano comentou sobre o ocorrido em reportagem denominada “Documento da Lava Jato sugere Cartel na olimpíada”:

⁶⁴ BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Dispõe sobre normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm Acesso em: 01/11/2016.

No mínimo, isso é muito estranho. O prefeito não era obrigado a impor este prazo, mas, ao ignorá-lo depois, ele fere a segurança jurídica e uma expectativa legítima de outras empresas que viram o chamamento. Tem um claro problema aí. Não respeitar os termos definidos no ato administrativo que abriu prazo para os demais interessados é indício de desrespeito aos princípios da moralidade e impessoalidade.⁶⁵

Cabe aqui salientar que o indício da ilegalidade não recai na participação do consórcio no processo licitatório posterior. Isto porque, por força do art., 31 da lei 9074 é assegurado as instituições privadas que participarem da elaboração dos projetos, por intermédio de PMI ou MIP, a possibilidade de participação na fase posterior da licitação.

Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.⁶⁶

Portanto, o aspecto que se debate aqui é o não respeito ao prazo, o que indiretamente favoreceu o consórcio Rio Mais S.A, posto que impediu a participação de outras empresas interessadas, que poderiam vir a demonstrar interesse no período que ainda faltava para o exaurimento do prazo.

Pois bem, em que pese o não respeito ao prazo estipulado para a entrega dos projetos, o edital foi contestado pela Controladoria geral do Município e pela Secretaria Municipal de Fazenda. Entretanto, ainda com questionamentos o processo administrativo licitatório foi autorizado pelo Conselho Gestor de PPPs e o Tribunal de Contas do Município, possibilitando à prefeitura iniciar no 1º semestre de 2012 o processo licitatório da construção do Parque Olímpico, na modalidade concorrência, para conceder ao vencedor o contrato administrativo de concessão de serviço público, por meio de parceria público privada.

A licitação foi vencida pelo consórcio Rio Mais S.A, tendo ele sido o único a se candidatar. O contrato de concessão de parceria público privada foi assinado pelas partes em abril de 2012.

⁶⁵ BELISÁRIO, Adriano. Documento da Lava Jato sugere Cartel na olimpíada. **Apublica**. Rio de Janeiro, 29 de abril de 2016. Disponível em: <http://apublica.org/2016/04/documento-da-lava-jato-sugere-cartel-na-olimpiada/> Acesso em: 01/11/2016.

⁶⁶ BRASIL. Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm . Acesso em: 10/11/2016.

No contrato ficava estipulado que a concessionária receberia pelos serviços e obras realizados e que as contraprestações seriam sub divididas em 3 espécies: contraprestação pecuniária mensal, contraprestação pecuniária por conclusão de etapa e contraprestação imobiliária por conclusão de etapas.

Ficou acordado que a contraprestação pecuniária mensal iria variar de acordo com o desempenho do consórcio no contrato, correspondendo ao montante de R\$265.000.000,00 (duzentos e sessenta e cinco milhões de reais), sendo devido a partir do 1º mês posterior ao início da execução do contrato.

A contraprestação pecuniária por conclusão de Etapas do projeto consiste no pagamento devido após a conclusão de cada etapa prevista para o projeto, que totalizava 11 etapas.

Já a contraprestação imobiliária por conclusão de etapas do projeto consistia na transferência à Concessionária de uma parte dos imóveis da contraprestação, devidamente registrados no 9º RGI do Rio de Janeiro. É bom salientar que de acordo com o tópico 5.2.2 do contrato, a concessionária fazia jus a uma área edificável equivalente a 1.180.000 m², que seriam gradativamente transferidas à concessionária de acordo com sua evolução nas 11 etapas do projeto.

Os terrenos demarcados pelo anteprojeto da Aecom foram avaliados em R\$ 850.000.000,00. As transferências deles para a concessionária foram esquematizadas para o custeio do Parque Olímpico, sendo gradativamente transferidos de acordo com a evolução das etapas do projeto, como informado no parágrafo interior.

O projeto também previa a remoção da comunidade de Vila Autódromo, e de acordo com o item 13.2 do contrato, ficou acordado que a responsabilidade pela realização destas desapropriações correriam por conta do Poder concedente, ou seja, o Município do Rio de Janeiro.

Usando como fundamento o tópico 4 do edital, a prefeitura estipulou no tópico 4.3 do contrato que a concessionária deveria em até 180 dias contados da emissão de ordem elaborar um projeto básico detalhado referentes as obras do parque olímpico.

O poder público municipal teria até 30 dias para analisar e julgar se aceitaria ou não o projeto detalhado apresentado pela concessionária.

O projeto detalhado foi apresentado pela concessionária com algumas alterações substanciais em relação ao projeto que serviu como base para a publicação do edital. Entre as alterações estavam a demolição do velódromo do Pan, a mudança do local do centro de tênis e a modificação dos espaços destinados às arenas temporárias.

A mudança dos espaços das arenas temporárias chama a atenção. Isto porque pela regra do contrato da PPP, à concessionária seria transferido definitivamente uma área edificável de 1.180.000 m², a medida em que fossem concluídas as etapas em que o projeto foi dividido, mediante o Instrumento de Alienação com Condição Resolutiva. A localização da área a ser transferida seria a área em que fosse ocupada temporariamente pelas estruturas provisórias instaladas no parque olímpico para os jogos de 2016.

A realocação trouxe as arenas temporárias para uma área mais próxima à lagoa de Jacarepaguá, uma área notadamente com um maior potencial financeiro para a realização de projetos imobiliários mais vultuosos a serem explorados por essas empresas participantes da consórcio.

O Comitê Olímpico internacional, quando do recebimento do projeto já com as alterações, emitiu seu aval para as alterações, entretanto não deixou de salientar que as alterações realizadas eram fruto de interesses por parte do consórcio de maximizar o valor dos terrenos que a ele seriam transferidos, aumentando assim sua capacidade de lucro.

Portanto, apesar de parecer mera realocação, o fato de ter havido uma mudança substancial no projeto, sem que essa mudança fosse divulgada previamente na licitação, que só indicava a necessidade de confecção de um plano básico detalhado, mas nada falava de mudanças que pudessem enriquecer exageradamente a concessionária, caracteriza uma vantagem indevida ao grupo de empresas vencedoras daquela licitação, alterando o equilíbrio contratual da relação.

Maria Sylvia Di Pietro disserta sobre essa abrupta mudança realizada pelo projeto básico detalhado entregue pelo consórcio:

Se você altera o projeto após a licitação, você muda as regras da concorrência. Se outra empresa soubesse que os terrenos seriam outros, talvez, ela poderia ter disputado a licitação

Percebe-se então a violação ao princípio da publicidade aliado ao da concorrência, visto que a alteração foi realizada no momento em que já havia sido declarado o vencedor do processo licitatório, não dando oportunidade a outras possíveis interessadas.

O fato do poder público ter autorizado a modificação da localização dos terrenos que viriam a ser transferidos para a concessionária após a sua vinculação vai contra o rito do procedimento licitatório. Nos casos de licitação envolvendo PPP, a fase de confecção de projeto é a fase interna, quando a administração pode chamar entidades privadas interessadas para confeccionar o projeto executivo da obra. Publicado o edital com o projeto selecionado não cabe alteração que venha a ferir o equilíbrio contratual em outra etapa e possa favorecer a determinado grupo de empresas.

O indício de favorecimento aumenta a medida em que é conhecido o plano imobiliário do consórcio, que consiste na integração dos prédios que habitaram os atletas olímpicos a um conjunto de condomínios de alto luxo denominado Ilha Pura.

O plano, publicado no periódico digital O GLOBO⁶⁷, informa que todos os 3.604 apartamentos construídos pelo consórcio para a instalação dos atletas olímpicos durante a realização dos jogos serão vendidos após a realização das olimpíadas e paraolimpíadas, sendo certo que já foram vendidos antecipadamente 40% dos prédios. Por estar localizado na região que mais cresce na cidade do Rio de Janeiro, o potencial de lucro para a concessionária é expressivo. Com os fatos narrados, é de se suspeitar de que, para melhor atender o interesse público, o poder público poderia ter se utilizado dos prédios da vila dos atletas para a realização de uma política social de moradia de pessoas de baixa renda, atendendo assim o interesse social.

Como exemplo de condutas públicas que aproveitaram os benefícios de sediar uma olimpíada em prol do interesse social, podemos citar as cidades de Atenas e Londres.

⁶⁷DINIZ, Ana Carolina. Imóveis construídos para Olimpíada voltarão a ser vendidos após os jogos. **O globo**. Rio de Janeiro, 10 de julho de 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/imoveis-construidos-para-olimpiada-voltarao-ser-vendidos-apos-os-jogos-19672311> e <http://oglobo.globo.com/economia/imoveis-construidos-para-olimpiada-voltarao-ser-vendidos-apos-os-jogos-19672311>. Acesso em 01/11/2016.

A cidade de Atenas foi sede em 2004 uma edição dos jogos olímpicos e, teve como principal legado dos jogos o seu projeto de vila olímpica que foi desde o início pensado para os moradores de baixa renda. Tanto assim que as 2.500 moradias criadas para hospedar os atletas durante os jogos foram distribuídas a trabalhadores de baixa renda que estivesse inscritos no programa social de moradia instituído pelo governo grego⁶⁸

Londres foi palco dos jogos olímpicos de 2012 e também serve de exemplo. A vila olímpica serviu como pretexto para revitalização da área aonde foi instalada e após os jogos os apartamentos em que se hospedaram os atletas deu lugar a moradias acessíveis também para a população de baixa renda.⁶⁹

Dessa forma é forte o indicio de que o poder público favoreceu um determinado grupo de empresas, sendo que poderia optar por um caminho que atendesse o interesse social. Essa conduta põe em dúvida a probidade e o caráter ilibado do certame e põe em cheque o atendimento ao interesse público, que deve ser sempre preservado quando se trata da atuação administrativa, podendo acarretar a nulidade da licitação.

É o que se retira do ensinamento de Jose dos Santos Carvalho Filho:

A anulação da licitação é decretada quando existe no procedimento vício de legalidade. Há vício quando inobservado algum dos princípios ou alguma das normas pertinentes à licitação; ou quando se escolhe proposta desclassificável; ou não se concede direito de defesa aos participantes etc. Enfim, tudo quanto se configurar como vício de legalidade provoca a anulação do procedimento.⁷⁰

Hely Lopes Meirelles também conceitua anulação da seguinte forma:

É a invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade, pode ser feita a qualquer fase e tempo antes da assinatura do contrato, desde que a Administração ou o Judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital.⁷¹

⁶⁸ NITAHARA, Akemi. Olimpíadas: Atenas uso vila olímpica para projeto social de habitação. **EBC Brasil**. Rio de Janeiro, 28 de julho de 2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-07-28/olimpiadas-atenas-usou-vila-olimpica-para-projeto-social-de-habitacao>. Acesso em 10/11/2016

⁶⁹ PUFF, Jefferson. “Como é que você vai botar o pobre ali?” diz bilionário ‘dono da Barra da Tijuca’. **BBC Brasil**. Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150809_construtora_olimpiada_jp. Acesso em 10/11/2016.

⁷⁰ FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 455.

⁷¹ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23ª Ed rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora RT, 1998. p. 302.

Portanto, a inobservância desses princípios já seria motivo suficiente para considerarmos o processo licitatório nulo, posto que não atendeu os requisitos essenciais que legitimassem sua legalidade.

A anulação, por motivo de ilegalidade, é ato vinculado sendo necessária a demonstração das razões que a provocaram, posto que gera efeitos *ex tunc* e contamina todos os atos que compõem o processo licitatório.

A violação a ampla divulgação, ao tratamento igualitário de condições, juntamente com o da moralidade administrativa, viciam o processo licitatório e contaminam o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, visto que se abre a possibilidade do ente privado ter sido beneficiado de forma ilegal, prejudicando o interesse da coletividade. A finalidade é pressuposto de qualquer ato administrativo e assim sendo, também se encaixa no processo licitatório, não podendo haver outra finalidade que não a do interesse público.

5 ANÁLISE QUANTO A MOTIVAÇÃO E FINALIDADE DOS DECRETOS EXPROPRIATÓRIOS

5.1 Quanto a motivação

Segundo o contrato de parceria público privada firmado entre a prefeitura do Rio de Janeiro e o consórcio Rio Mais S.A, para que fossem viabilizada as obras do parque olímpico, alguns lugares da cidade deveriam ser desapropriados. Ao poder executivo municipal coube a responsabilidade pela desapropriação desses lugares.

O ato administrativo pelo qual o município, por intermédio do seu chefe do poder executivo, materializa a vontade do município no intuito de desapropriar é o decreto expropriatório.

Sendo um ato administrativo, o decreto expropriatório necessita obedecer a uma forma pré-estabelecida. A norma que melhor estabelece os elementos constituidores do Ato administrativo é a lei nº 4.717/65 (Lei que regula a ação popular). A doutrina estabelece, de forma didática, que os elementos constituidores são: Competência, Objeto, Forma, Motivo e Finalidade.⁷²

Os princípios possuem proteção constitucional, sendo assim expressamente previstos pelo art.37 de nossa carta magna:

Art. 37. 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

Para que seja considerado valido e em harmonia com o Direito, o ato expropriatório deve estar nos moldes do Decreto Lei nº 3365/41, sem prejuízo de outras determinações legais. Caso o ato não se coadune com a lei que o regula, será considerado nulo de pleno direito.

Quanto ao conteúdo do decreto expropriatório, em que pese não haver menção expressa na lei, a doutrina entende que o decreto deverá individualizar o bem ou bens passíveis de

⁷² FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016. pp. 111-124.

desapropriação, a sua finalidade, ou seja, o fim a que se destina, e para a corrente majoritária da doutrina⁷³, deverá apresentar também o fundamento legal que se embasa o poder expropriante. Trata-se aqui do requisito da motivação dos atos.

O motivo é um dos fatores constituidores do Ato administrativo, e é determinante para quem entende pela ilegalidade do ato desapropriatório. Entretanto, antes de adentrarmos nessa problemática, devemos primeiro conceituar o que se entende por motivo.

É importante atentar-se ao fato de que motivo e motivação não se confundem. A motivação contempla a explicação dos motivos que culminaram com a prática do ato. É assunto conflitante dentro do Direito administrativo, tendo em vista que parte da doutrina entende que a motivação somente é necessária quando a lei expressamente a exige, como Jose dos Santos Carvalho Filho, enquanto outros autores entendem a motivação como requisito inerente a qualquer Ato, independente de previsão em lei, casos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello.

A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato. Em algumas hipóteses de atos vinculados, isto é, naqueles em que há aplicação quase automática da lei, por não existir campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicanda pode ser suficiente, por estar implícita a motivação. Naqueloutros, todavia, em que existe discricionariedade administrativa ou em que a prática do ato vinculado depende de aturada apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídicas em causa, é imprescindível motivação detalhada. [...]

[...] em se tratando de atos vinculados (nos quais, portanto, já está predefinida na lei, perante situação objetivamente identificável, a única providência qualificada como hábil e necessária para o atendimento do interesse público), o que mais importa é haver ocorrido o motivo perante o qual o comportamento era obrigatório, passando para segundo plano a questão da motivação.⁷⁴

Hely Lopes Meirelles também sustenta em sua obra a obrigatoriedade do requisito:

Denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato (CF/88. art. 50, caput, da lei 9784/99). Assim, motivo e motivação expressam conteúdos jurídicos diferentes. Hoje, em face da ampliação do acesso ao Judiciário (CF/88, art. 5º, XXXV), conjugado com o da moralidade administrativa (CF/88, art. 37, caput), a motivação é, em regra, obrigatória.⁷⁵

⁷³ Como exemplo dos que seguem essa linha de pensamento, podemos citar Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

⁷⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 21ª Ed. pp.108 e 383

⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª Ed. rev e atual por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora RT, 2004. p. 151.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro no mesmo sentido:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.⁷⁶

A necessidade de justificativa de direito e de fato é explicada pela necessidade de que o cidadão, bem como o Poder Judiciário, possuam mecanismos que permitam analisar e controlar a legalidade dos atos praticados pela Administração Pública, até mesmo para que possibilite a identificação de desvio de finalidade na conduta do Agente Público.

Para que esse controle externo ocorra de forma plena, faz-se imprescindível que a motivação contenha todos os elementos que permitam o controle da legalidade do ato, tendo em vista ser a motivação o mecanismo que permite a verificação da consonância ou não do ato com os princípios que regem a atuação da Administração Pública.

A atual presidente do STF Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha, em sua obra *Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro*, posicionou-se favorável a ideia de que a motivação é obrigatória e serve para resguardar o direito do administrado a ter um pleno conhecimento do conteúdo daquele ato, conforme trecho retirado da obra ora mencionada:

O dever de fundamentação formal e suficiente dos atos decisórios estatais, especialmente aqueles emitidos em processo judicial ou administrativo, tem como finalidade dar concretude ao princípio da juridicidade e da precedência da norma de Direito aplicável aos casos, objeto de atuação do Estado, a impedir o arbítrio e qualquer forma discriminatória contra o cidadão. Tanto o princípio da proteção jurídica do cidadão ou de qualquer pessoa, quanto o sistema de controle dos atos estatais somente podem ser garantidos quando a decisão do Estado mostrar-se objetiva e fundamentadamente. É a fundamentação do ato decisório que torna possível ao interessado submeter-se a ele, ciente de que se acha resguardada, de qualquer forma, a sua segurança jurídica e, ainda, se permitindo que ele aceite o conteúdo do ato e a aplicação do Direito ao caso em que figura como parte. A sua segurança jurídica, no caso, mostra-se pela possibilidade de que dispõe de fazer o controle jurídico do ato de decisão, circunscrevendo-se, assim, o âmbito de sua proteção assegurada no e pelo Direito. Note-se que os efeitos da motivação substancial e formalmente contidos no ato

⁷⁶ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella di Pietro. *Direito Administrativo* 27ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 82.

decisório não se inscrevem apenas no plano do interesse imediato do administrado ou jurisdicionado, mas no plano da coletividade, em razão da garantia dos fins coletivos que são buscados no regime político democrático e no exercício legítimo do poder que nele se põe como único possível de ser aceito. Quando um cidadão tem a sua segurança jurídica, todos os outros certificam-se da sua. A efetividade jurídica garantidora do patrimônio de um cidadão é que assegura a eficácia social do Direito em toda a coletividade.⁷⁷

Autores renomados como Maria Sylvia Di Pietro entendem que a mera indicação da norma legal em que se fundamenta o ato não pode ser considerado motivação válida, isto porque a motivação envolve as exposições dos motivos, de maneira específica e não genérica, como é o caso de atos que indicam somente a norma legal.

Celso Antônio Bandeira de Mello também se inclui nessa linha de raciocínio. O autor entende que na motivação devem estar presentes 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.⁷⁸

Larissa Pinha de Oliveira, ao publicar o artigo “Desapropriação Para Megaeventos no Rio de Janeiro: Interesse Público de Quem?”, dissertou sobre o tema da seguinte forma:

Assim, a motivação se torna uma ferramenta essencial para o controle dos atos administrativos pelos cidadãos e pelo próprio Poder Judiciário. Fica evidente que não há outra forma para que o expropriado se certifique de que foi atendido o princípio da proporcionalidade que não o conhecimento do motivo pelo qual ele está sendo desapropriado. Sem conhecer esse motivo, como poderá verificar se ele é legítimo e se está sendo cumprido na prática?⁷⁹

Lúcia Valle Figueiredo também se mostrou favorável à obrigatoriedade da motivação:

A motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, consoante já decidiu o STF (RDP, 34:141). Hoje, com mais razão, essa afirmação é de todo pertinente, pois a Constituição Federal exige que até as decisões administrativas dos Tribunais sejam motivadas (art. 93, X). Daí a correta observação de Lúcia Valle Figueiredo: “Ora, se, quando o Judiciário exerce função atípica – a administrativa – deve motivar, como conceber esteja o administrador desobrigado da mesma conduta?”⁸⁰

⁷⁷ ANTUNES ROCHA, Carmén Lúcia. Princípios constitucionais do processo Administrativo no Direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa v.34, n.136. pp. 23-24. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/287>>. Acesso em 10/11/2016.

⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. pp. 394-395.

⁷⁹ OLIVEIRA, Larissa Pinha de. Desapropriação para Megaeventos no Rio de Janeiro: Interesse Público de Quem? Disponível em: <http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/110> . Acesso em: 10/11/2016.

⁸⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 53.

Bem verdade, o requisito da motivação não tem previsão expressa na nossa Carta Magna de 1988. Entretanto, não é por isso que devemos concluir que o ato não necessite deste requisito, principalmente quando se leva em consideração a irradiação constitucional para todos os demais ramos do Direito.

A motivação, portanto, deve ser vista como um elemento essencial para qualquer Ato administrativo, de forma a resguardar o diálogo entre cidadão e Estado, possibilitando ao cidadão ou ao Poder Judiciário realizar um controle externo sobre a atuação administrativa. Sem dúvidas, a motivação é uma das conquistas mais importantes em termos de garantia de legalidade dos atos administrativos.⁸¹

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também tem entendido dessa forma, como podemos perceber na decisão da apelação nº 00079411320118190001, julgada pela 3ª Câmara cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

APELAÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. VÍCIO DE MOTIVAÇÃO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO PROVIDO. A multa administrativa foi aplicada sob o argumento de que não foram depositadas as milhas respectivas pelo valor da compra realizada, como anunciado na oferta. Entretanto, o parecer homologado pela decisão que apenas arbitrou a multa se refere a ausência de entrega do produto. O relatório do parecer narra que, depois de 90 dias, o produto não foi entregue. Na fundamentação há apenas citações genéricas sobre a aplicação do CDC e não cumprimento do pleito da consumidora, sem especificar o que foi requerido. Tal motivação poderia ser aplicada para qualquer reclamação sobre descumprimento de obrigação do fornecedor de serviços. Trata-se de vício na motivação da decisão, o que macula o próprio ato administrativo. O motivo é um dos elementos do ato administrativo, sem o qual o ato padece de vício de ilegalidade. Outrossim, segundo a teoria dos motivos determinantes, a validade do ato administrativo se vincula aos motivos indicados no seu fundamento. Sendo assim, revela-se ilegal o ato punitivo, o qual deve ser declarado nulo por vício de motivação. Inversão dos ônus sucumbenciais. Recurso provido.⁸²

O Tribunal Regional Federal da 1ª região, quando da decisão do processo nº 2001.34.00.013441-4 também seguiu a mesma linha de raciocínio :

⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di Pietro. Direito Administrativo 27ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 136.

⁸² BRASIL. 3ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. APELAÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. VÍCIO DE MOTIVAÇÃO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO PROVIDO. Apelação nº 0007941-13.2011.8.19.0001. Desembargadora relatora: Renata Machado Cotta. Julgado em 02/09/2015. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046A72755A9372FBD777A5CD22092CFFBFC504212C6325&USER=> . Acesso em 14/11/2016.

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO DE PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO DE TARIFAS. EXIGÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. ART. 15 DA LEI N. 9.427/96: INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. 1. A impetrante diz que "a ANEEL deixou transcorrer in albis o prazo de 30 (trinta) dias que a lei prevê para que ela se manifeste sobre o pedido de revisão, verificando-se, conseqüentemente, a aceitação tácita, nos termos do parágrafo 2º do artigo 15" da Lei n. 9.427/96. 2. O artigo 15, § 2º, da Lei n. 9.427/97, para não ser declarado inconstitucional, deve ser interpretado, conforme a Constituição, no sentido de que o prazo de trinta dias corre a partir do momento em que o processo encontra-se devidamente instruído. Esta é, aliás, a orientação expressamente prevista na Lei n. 9.784/99, art. 49: "Concluída a instrução do processo administrativo, a Administração tem o prazo de trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada". 3. Deve, ainda, ser interpretado em conformidade com o princípio da motivação dos atos administrativos, de modo que a "imediata aplicação" não dispensa justificativa expressa e suficiente, por meio de "ato específico da ANEEL, que autorize a aplicação de novos valores". A "imediata aplicação" não significa "automática aplicação", o que a própria impetrante reconhece, tanto que pretende a expedição de ato autorizativo. 4. Estabelece o art. 50 da mencionada Lei n. 9.784/99 que "os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções...". A necessidade motivação dos atos administrativos resulta do princípio democrático e da regra do devido processo legal, porque indispensável ao convencimento do cidadão e ao consenso em torno da atividade administrativa (Celso Antônio Bandeira de Mello). Seria absurdamente contraditório admitir o suprimento da exigência de motivação expressa pelo simples silêncio (leia-se omissão) da Administração. 5. A motivação do ato, no caso, mais se impõe como requisito mínimo para permitir o controle social do ato administrativo, diante da tendência de prestigiar a participação do usuário na organização e prestação dos serviços públicos.⁸³

Para verificarmos se o requisito é cumprido nos decretos que tem como objeto desapropriação dos imóveis da vila autódromo, foi realizada uma pesquisa direcionada aos atos expropriatórios, delimitando somente aos decretos que mencionam a parte atinente à Vila Autódromo, caso contrário o estudo seria abrangente demais para o intuito do trabalho.

Verificamos os Decretos Rio nº 39851,39852 e. 39853, todos com data de 18/03/2015. As imagens fazem parte do Anexo I deste trabalho e foram capturadas no próprio site da prefeitura do Rio de Janeiro, na sessão de imprensa, aonde é possível consultar os diários oficiais expedidos.⁸⁴

Observando o conteúdo dos 3 decretos fica fácil perceber que o chefe do poder executivo se utilizou da mesma justificativa, praticamente um “modelo” de fundamentação. Nos

⁸³ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AMS 2001.34.00.013441-4/DF. Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira, julgado em 26/2/2007, DJF1 08/03/2007. p.101.

⁸⁴ RIO DE JANEIRO. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Disponível em http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?edi_id=2708&page=1 . Acesso em 15/11/2016.

decretos apresentados não há justificativa material, somente é mencionado o dispositivo legal, mas não há uma justificativa material específica em nenhum dos casos.

Portanto, o Poder público se abstém de aprofundar-se mais detalhadamente, especificando e individualizando seus decretos, atribuindo-lhes por consequência legitimidade e representatividade.

Essa falta de motivação dificulta a própria defesa do desapropriado e também o controle desses atos pelo poder judiciário. O administrado acaba correndo o risco de ser desapropriado sem ao menos ter lhe sido dada a oportunidade de um entendimento claro sobre o tema.

Portanto, resta claro que um ato administrativo que não expõe com precisão e de forma detalhada os seus motivos, tende a dificultar o controle e o conhecimento das justificativas materiais desse ato, tanto pelo administrado, quanto pelo Poder Judiciário. A pergunta que deve ser feita é: qual seria o intuito do agente estatal em não explicar de forma mais detalhada os motivos ensejadores do ato? Uma motivação bem elaborada só tende a fortalecer a sua legitimidade, tendo em vista que um ato elaborado em cima de uma motivação frágil prejudica terceiros a entenderem qual a real intenção do agente.

Tendo como a premissa de que atos que não respeitem seus requisitos formais devem ser considerados nulos, e levando em consideração que em todos os decretos analisados restou claro a falta de motivação material, consideramos que referidos decretos deveriam ser considerados nulos de plenos direito.

5.2 Quanto à finalidade

A finalidade de todo ato administrativo deve estar colimada ao interesse público em respeito aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da dignidade da pessoa humana, que regem a conduta administrativa do agente estatal.

Sua inobservância caracteriza uma forma de desvio de finalidade, que contamina o ato administrativo, de forma a torna-lo ineficaz e em desarmonia com os ditames de um Estado Democrático de Direito.

Para entendermos o assunto, faz-se necessário uma análise quanto ao seu conceito e sua evolução. Sua conceituação é tema polêmico, pois se trata de um conceito aberto e indeterminado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro indica que o interesse público se aproxima da ideia de bem comum⁸⁵.

É importante voltar na história para entendermos o significado de bem comum. Di Pietro defende que na época dos Estados Liberais grande parte da população foi prejudicada e explorada, principalmente pela Revolução Industrial, intensificando assim as desigualdades sociais e econômicas.⁸⁶

O aumento dos movimentos sociais e da luta de classes oriundas da grande desigualdade ocasionada pelos acontecimentos da época deu início à reconfiguração do que se entendia por interesse público e bem comum.

Foi dentro desse contexto social, político e de luta que se tentou delimitar os novos traços do que seria interesse público ou bem comum.

Pestana, ao tentar conceituar o instituto, o fez da seguinte forma:

Interesse público é aquele que resulta da pluralização de interesses individuais, formando um todo de aspiração e identidade coletiva⁸⁷

Celso Antônio Bandeira de Mello entende da seguinte maneira:

Resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.⁸⁸

Marçal Justen Filho, aprofundando o debate sobre o tema, defende a ideia de que o interesse público não deve ser confundido com o interesse do Estado, já que o Estado é somente

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. p. 86

⁸⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo.

⁸⁷ PESTANA, Márcio. Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2008. p.158.

⁸⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22ª Ed. 58 p.

a forma pela qual o interesse público é realizado. Defende também a ideia de que o Estado não possui a titularidade absoluta do instituto, citando como exemplo o interesse público do terceiro setor.⁸⁹

Também é importante destacar que a conceituação do interesse público sob o prisma do interesse de uma maioria da população é um equívoco. Isto porque o conceito não se trata de um conceito quantitativo, sob pena de estarmos enfraquecendo os interesses das minorias.

O conceito, ainda que abstrato, deve ser delimitar pelo interesse coletivo abstratamente considerado, levando em consideração os valores estampados em nosso sistema constitucional, formando um conceito qualitativo.

José Sérgio da Silva Cristovam, em seu artigo “Para um conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito: algumas considerações” faz os seguintes comentários:

O interesse público é a expressão dos valores indisponíveis e inarredáveis assegurados pela Constituição, sob o signo inarredável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional). Não se deve, pois, buscar o interesse público (singular), mas os interesses públicos consagrados no texto constitucional, que inclusive podem se apresentar conflitantes na conformação do caso concreto, o que exige necessariamente uma ponderação de valores, a fim que resolver o conflito entre princípios no problema prático⁹⁰

Portanto, após todo o exposto, pode-se entender que o conceito de interesse público não pode e nem deve ser algo engessado, sob pena de perder sua essência. Ele é naturalmente dinâmico e o seu atendimento pressupõe o cumprimento dos princípios constitucionais que norteiam o Estado Democrático de Direito.

Logo, em atenção à indisponibilidade do interesse público, o administrador, representando o Estado, quando pratica atos oriundos da política pública deve, necessariamente, zelar pelo fiel cumprimento dos interesses da sociedade. Não lhe compete, portanto, a discricionariedade de dispor ou não desses interesses, sendo o poder legislativo o único poder competente para referida conduta.

⁸⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7ª Ed. 37 p.

⁹⁰ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito. **Revista Jus Navigandi**. Rio de Janeiro, novembro de 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42480> . Acesso em: 19/11/2016.

Nos ensinamentos de Diógenes Gasparini:

segundo o princípio da indisponibilidade do interesse público, não se acham os bens, direitos, interesses e serviços públicos à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas cabe curá-los, ou do agente público, mero gestor da coisa pública. Aqueles e este não são senhores ou seus donos, cabendo-lhes por isso tão-só o dever de guardá-los e aprimorá-los para a finalidade a que estão vinculados. O detentor dessa disponibilidade é o Estado. Por essa razão, há necessidade de lei para alienar bens, para outorgar concessão de serviço público, para transigir, para renunciar, para confessar, para revelar a prescrição e para tantas outras atividades a cargos dos órgãos e agentes da Administração Pública⁹¹

Hely Lopes Meirelles reforça o entendimento pelo qual a titularidade do interesse público é do Estado, cabendo somente ao poder legislativo, e não ao agente público, a sua disponibilidade.⁹²

Raquel de Carvalho segue o mesmo entendimento:

com base na premissa de que a Administração não titulariza os interesses públicos primários, é lugar comum afirmar a indisponibilidade de tais interesses pelo agente encarregado de, na sua gestão, protegê-los. Quem detém apenas poderes instrumentais à consecução de um dado fim não possui, em princípio, a prerrogativa de abrir mão deles, donde resulta a idéia de indisponibilidade do interesse público.⁹³

Depreende-se que o instituto está intrinsecamente ligado a toda função do Estado, constituindo-se como elemento essencial ao ramo do Direito Público. O agente, ao atender o princípio, está na verdade atendendo aos anseios de uma sociedade democrática que vive sob o prisma de um Estado Democrático, não tolerando condutas que fujam deste princípio, caracterizando-as como desvio de finalidade, que por consequência contamina a atuação do agente público, retirando a legalidade de seu ato.

⁹¹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11^o Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 18.

⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32^o Ed. rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora RT, 2008. p. 103.

⁹³ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. 2^a Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2009. p. 72.

Isto posto, cabe agora analisar a conduta da administração pública no caso ora trabalhado. As informações que serão utilizadas aqui foram retiradas da reportagem “Documento da Lava Jato sugere Cartel na olimpíada”⁹⁴

O município do Rio de Janeiro, como já falado anteriormente, tendo em vista os megaeventos que a cidade sediou ou fez parte (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016) viu-se na obrigação de realizar obras de infraestrutura para que a cidade fosse apta a sediar referidos eventos.

Para que essas obras fossem realizadas, o município firmou uma Parceria Público Privada, instrumento já mencionado e comentado neste trabalho. Portanto, precisou recorrer à iniciativa privada, por intermédio de contratos com empreiteiras, a fim de que as obras fossem realizadas e os cofres públicos não sofressem um impacto substancial.

A desapropriação dos moradores da Vila Autódromo foi motivada pela necessidade da construção do parque olímpico, entendendo a comunidade como um obstáculo a consecução deste objetivo.

No meio deste cenário, a operação lava jato, realizada pela polícia federal, apreendeu, em fevereiro de 2016 documentos na casa de Benedito Junior, considerado um dos principais interlocutores de Marcelo Odebrecht sobre os projetos envolvendo a Copa e as Olimpíadas.

Importante ressaltar que inicialmente a investigação lava jato em nada tinha a ver com a realização dos jogos olímpicos, restringindo-se somente à Petrobrás e seu esquema de lavagem de dinheiro. Entretanto a investigação foi ampliando sua área de investigação conforme evoluía.

O documento apreendido pela Policia Federal, datado de 11 de fevereiro de 2011, consiste em uma pauta de reunião que já considerava a concessionária Rio Mais S.A como vencedora e responsável pelas obras do Parque Olímpico da Barra. Vale lembrar que a licitação

⁹⁴BELISÁRIO, Adriano. Documento da Lava Jato sugere Cartel na olimpíada. **Apublica**. Rio de Janeiro, 29 de abril de 2016. Disponível em: <http://apublica.org/2016/04/documento-da-lava-jato-sugere-cartel-na-olimpiada/>. Acesso em 20/11/2016.

que as alçou a este status só ocorreu um ano depois e o contrato só foi assinado em abril de 2012.

Essas informações levantam suspeita sobre a atitude do agente público, além do que, soma-se a isso o fato de que compete ao poder público, para que seja atendido o interesse público, uma busca por meios adequados, necessários e proporcionais que justifiquem o interesse público. O administrador público deve sempre optar pelo meio que lese menos os direitos fundamentais da população.

Portanto, a indício da falta de transparência por parte da prefeitura no projeto licitatório põe em risco a legalidade de todo o procedimento. As desapropriações realizadas foram arquitetadas pelas empreiteiras, que colocaram a remoção da vila autódromo como requisito necessário para a construção do parque olímpico, para que após os jogos pudessem potencializar o seu empreendimento imobiliário denominado Ilha Pura.

A prefeitura ao acatar esse posicionamento e ao repassar as terras públicas aos entes privados está atendendo interesses privados em detrimento de interesses públicos. Um processo licitatório que optasse pela remuneração somente da execução da obra a concessionária e o aproveitamento dos imóveis para fins de moradia social seria muito menos lesivo aos cofres públicos e a sociedade, que a criação de uma parceria público privada que visa prioritariamente atender interesses das construtoras, ao invés dos anseios de uma sociedade a qual o poder público deveria representar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunidade Vila Autódromo se tornou símbolo de resistência às práticas remocionistas do município do Rio de Janeiro. O poder público municipal carioca, visando atender a interesses privados que em nada se compactuam com os preceitos que regem a conduta administrativa, firmou contrato com consórcio Rio Mais S.A onde se compromete a desapropriar a comunidade.

Nesse sentido, os atos emanados pelo Poder público apresentados neste trabalho, no sentido de desapropriar a área da comunidade, ressalvados os casos atinentes às áreas de proteção ambiental, demonstram que a municipalidade apresentou argumentos jurídicos e fáticos que aparentemente não são capazes de legitimar suas ações frente ao ordenamento jurídico.

Ademais o ato de remoção é excepcional, devendo ser sempre fundamento em premissas teóricas e jurídicas. Portanto o ato que possui o condão de manifestar-se a vontade da administração no sentido de desapropriar os bens da comunidade devem, necessariamente, respeitar os princípios e regras que conduzem a atuação administrativa, colimado sempre a finalidade do interesse público.

O caput do Art. 6 da Constituição da República Federativa do Brasil garante a todos os cidadãos brasileiros o direito à moradia. Este direito é um direito fundamental previsto de forma expressa, de modo que cabe ao Estado estabelecer políticas públicas para que esse direito seja concretizado. Quando o poder executivo do Rio de Janeiro concedeu a concessão de direito real de uso aos moradores da Vila Autódromo, ele estava atendendo os objetivos que o direito à moradia preconiza, realizando uma regularização fundiária na área, legalizando a situação dos moradores daquele terreno público, o utilizando como política urbana social.

Entretanto, quando a municipalidade anos depois se manifesta no sentido de retirar a concessão dada anteriormente a todos os moradores da localidade, alegando uma utilidade pública que só atingia de fato uma pequena parcela, ela na verdade não estava atuando em conformidade com a legislação e sim atendendo a anseios oriundos da iniciativa privada, tendo em vista que a extinção da comunidade, aliado a alteração do local aonde seriam instalados os prédios da vila dos atletas potencializariam o lucro do conjunto de condomínios administrados e pertencentes às empresas participantes do consórcio.

Portanto, os atos administrativos emanados pelo prefeito analisados neste trabalho violam o princípio da juridicidade, uma vez que não há motivação substancial, não cumprindo portanto, todos os requisitos de validade do ato administrativo.

O ato para ser considerado válido deveria apresentar um projeto específico destinado àquela localidade e as situações fáticas e jurídicas que motivaram a desapropriação, cumprindo assim o que exige o ordenamento jurídico brasileiro.

A conduta de um agente público deve sempre buscar os meios adequados, necessários e proporcionais para a realização do seu fim, que sempre será o interesse público. Logo, ao poder público compete escolher o meio que menos gere restrição aos direitos fundamentais e lesões ao interesse da coletividade.

A municipalidade onerou os cofres públicos com diversas indenizações em áreas que não apresentavam justificativas sólidas para serem desapropriadas. O interesse pela administração em desapropriar essas áreas da comunidade levanta a suspeita de que por trás da alegação de interesse público havia o desejo de realizar um remanejamento da população de classe baixa daquela região, a fim de que após os jogos, o consórcio Rio Mais S.A pudesse potencializar seus lucros com os investimentos em um conjunto de condomínios de alto padrão denominado Ilha Pura, no lugar aonde os atletas olímpicos eram hospedados, e que após os jogos teve toda sua infraestrutura e apartamentos transferidos para à concessionária.

Portanto, pelos motivos expostos há a suspeita que a remoção da Vila Autódromo além de representar violação aos princípios constitucionais, como o da moradia e da prevalência do interesse público sobre o privado, destina-se a satisfação de interesses econômicos das empresas participantes do consórcio.

Não obstante a ilegalidade dos atos expropriatórios, o trabalho também analisou o procedimento que antecedeu o contrato de parceria público privada e o próprio contrato em si realizado entre o poder público municipal e o consórcio, tendo em vista que as desapropriações iniciaram-se devido ao plano estabelecido no projeto vencedor.

Há diversas suspeitas de ilegalidades, a primeira delas ocorre no momento anterior a realização do edital de licitação, no momento em que as empresas que viriam a formar o con-

sórcio Rio Mais S.A apresentam por intermédio de uma manifestação de interesse privado uma proposta de confecção do projeto que viabilizasse as obras do parque olímpico.

Com a manifestação de interesse, o poder público abriu o procedimento de manifestação de interesse para que outras empresas pudessem competir com o consórcio e apresentar outros projetos, neste mesmo momento o chefe do poder executivo municipal decretou um prazo de 8 meses para que as propostas fossem apresentadas.

A abertura de MIP por parte do poder público é correta e atende aos princípios da isonomia e da concorrência, que indicam uma conduta administrativa pautada na igualdade de condições. Entretanto o prefeito após recebido o projeto por parte do consórcio ignorou o prazo estipulado e decidiu encerrar o aviso público.

A não observância ao prazo gera uma ruptura a expectativa de direitos que outros possíveis concorrentes tivessem. Ao não respeitar o prazo, o princípio da isonomia e da concorrência também foram prejudicados, tendo em vista que o consórcio que apresentou o projeto foi beneficiado, pois não houve possibilidade de outras empresas apresentarem outros projetos que viessem a concorrer com o do consórcio.

Consequentemente, pela violação a esses princípios o processo foi manchado de vício de legalidade. Isto porque o Estado o qual vivemos é o Estado Democrático de Direito que tem como supedâneo basilar o respeito as leis e consequentemente a ordem democrática.

Não bastasse as ilegalidades já mencionadas, após o encerramento do processo licitatório, já alçando o consórcio Rio Mais S.A como responsável pelas obras do parque olímpico, houve um novo projeto básico divergente daquele que o edital de licitação se baseava, com mudanças significativas que poderiam aflorar interesses de outras empresas na licitação.

É verdade que a realização de um projeto básico melhor detalhado estava prevista no edital, entretanto não se pode considerar harmônico com os preceitos constitucionais e com as leis que regem o processo licitatório uma mudança substancial nos delineamentos da obra objeto da licitação.

A partir do momento em que se muda o projeto após o fim do procedimento licitatório, e essa mudança gera uma vantagem exacerbada ao vencedor da licitação, sem que se desse chance a demais interessados de, sabendo da mudança, manifestassem interesse, a administração pública viola os princípios que regem as leis gerais de licitação e princípios constitucionais consagrados, como o da isonomia.

Consequência jurídica natural de violações desses princípios é a invalidade de todos os atos praticados após a ilegalidade, ainda que outros atos pudessem ser considerados legais. Portanto, o trabalho sinaliza a necessidade de que a administração reveja os atos praticados, ou que eles sejam submetidos ao poder judiciário para que sejam analisados a sua legalidade, a fim de que sejam considerados ilegais e as devidas providências sejam tomadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Bruno. “É um péssimo exemplo” diz Paes sobre concessão de uso dada a famílias da vila autódromo. **O globo**. Rio de Janeiro, 14 de junho de 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/e-um-pessimo-exemplo-diz-paes-sobre-concessao-de-uso-dada-familias-da-vila-autodromo-16157084>. Acesso em 22/10/2016.

ANTUNES ROCHA, Carmén Lúcia. **Princípios constitucionais do processo Administrativo no Direito brasileiro**. Revista de Informação Legislativa v.34, n.136. pp. 23-24. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/287>>. Acesso em 10/11/2016

BELISÁRIO, Adriano. Documento da Lava Jato sugere Cartel na olimpíada. **Apublica**. Rio de Janeiro, 29 de abril de 2016. Disponível em: <http://apublica.org/2016/04/documento-da-lava-jato-sugere-cartel-na-olimpiada/> Acesso em: 01/11/2016.

BERCOVICI, Gilberto. **Propriedade que descumpre função social não tem proteção constitucional**. **Revista Consultor Jurídico**, 06 de dezembro de 2015. Disponível em: www.conjur.com.br . Acesso em 10/10/2016.

BETIM, Felipe. Remoções na Vila Autódromo expõe o lado B das Olimpíadas do Rio. **El País**. Rio de Janeiro, 5 de agosto de 2015. Disponível em < http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/20/politica/1434753946_363539.html. Acesso em: 21/10/2016.

BIANCO, Alessandro. Moradores da vila autódromo se mudam para parque carioca. **O globo**. Rio de Janeiro, 04 de abril de 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/bairros/moradores-da-vila-autodromo-se-mudam-para-parque-carioca-1-12058290>. Acesso em: 18/10/2016.

BRASIL. 3ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. APELAÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. VÍCIO DE MOTIVAÇÃO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO PROVIDO. Apelação nº 0007941-13.2011.8.19.0001. Desembargadora relatora: Renata Machado Cotta. Julgado em 02/09/2015. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046A72755A9372FB D777A5CD22092CFFBFC504212C6325&USER=> . Acesso em 14/11/2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 10/10/2016

BRASIL. Decreto lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm> Acesso em 24/10/2016.

BRASIL. Decreto Lei nº 3365 de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm> Acesso em 10/10/2016.

BRASIL. Decreto nº 45.294 de 24 de junho de 2015. **Dispõe sobre a Manifestação de Interesse Privado e o Procedimento de Manifestação de Interesse.** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=286150>. Acesso em 01/11/2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. **Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Disponível em: < <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>> Acesso em 15/10/2016.

BRASIL. Lei nº 10.402 de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm Acesso em 24/10/2016.

BRASIL. Lei nº 10.527 de 10 de julho de 2001. **Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 24/10/2016.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. **Dispõe sobre normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm Acesso em: 01/11/2016.

BRASIL. Lei nº 8987 de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm> Acesso em 30/10/2016.

BRASIL. Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995. **Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm . Acesso em: 10/11/2016.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AMS 2001.34.00.013441-4/DF. Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira, julgado em 26/2/2007, DJF1 08/03/2007. p.101.

CANOTILHO, João Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 6ª Ed. Coimbra: Editora Almedina, 1993

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2009. p. 72.

COUTO E SILVA, Almiro apud BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. p. 194

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito**. *Revista Jus Navigandi*. Rio de Janeiro, novembro de 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42480> . Acesso em: 19/11/2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo**. p. 86

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella di Pietro. **Direito Administrativo** 27ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014

DINIZ, Ana Carolina. Imóveis construídos para Olimpíada voltarão a ser vendidos após os jogos. **O globo**. Rio de Janeiro, 10 de julho de 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/imoveis-construidos-para-olimpiada-voltarao-ser-vendidos-apos-os-jogos-19672311> e <http://oglobo.globo.com/economia/imoveis-construidos-para-olimpiada-voltarao-ser-vendidos-apos-os-jogos-19672311> . Acesso em 01/11/2016.

Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. **Megaeventos e Violação de Direitos Humanos no Brasil**. Disponível em: <http://www.apublica.org/wp-content/uploads/2012/01/DossieViolacoesCopa.pdf> . Acesso em 22/10/2016.

Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. **Megaeventos e violação de direitos humanos no Rio de Janeiro**. Junho de 2014. p. 19 . Disponível em https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf . Acesso em 22/10/2016.

FERREIRA, Iverson Kech. **A concessão real de direito de uso. Jusnavigandi.** Rio de Janeiro, julho de 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/41158/a-concessao-de-direito-real-de-uso>. Acesso em 24/10/2016.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 53.

FILHO CARVALHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 11º Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p.18.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Função social do contrato.** São Paulo: Editora Saraiva, 2004. p. 100

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Saraiva, 2005. p. 549.

MARTINEZ SASTRE, Patricia. Vila Autódromo, a comunidade que venceu os Jogos Olímpicos. **El País.** Rio de Janeiro, 26 de julho de 2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/25/politica/1469450857_996933.html. Acesso em 20/10/2016.

MATTOS, Rodrigo. Prefeitura do Rio muda Parque Olímpico para favorecer Odebrecht e parceiros. **Uol.** Rio de Janeiro, 13 de abril de 2016. Disponível em <http://olimpiadas.uol.com.br/noticias/2016/04/13/rio-muda-parque-olimpico-para-favorecer-odebrecht-e-parceiros.htm>. Acesso em 01/11/2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29ª Ed. rev e atual por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora RT, 2004. p. 151

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23ª Ed rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora RT, 1998

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 22ª Ed. 58 p.

NITAHARA, Akemi. Olimpíadas: Atenas usou vila olímpica para projeto social de habitação. **EBC Brasil**. Rio de Janeiro, 28 de julho de 2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-07-28/olimpiadas-atenas-usou-vila-olimpica-para-projeto-social-de-habitacao>. Acesso em 10/11/2016

OLIVEIRA, Larissa Pinha de. **Desapropriação para megaeventos: interesse público de quem?** Disponível em: http://mailmkt.ibmec.br/rj_pibic/projetos/09.pdf. Acessado em: 15/10/2016.

PESTANA, Márcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2008. p.158.

PLANO POPULAR DA VILA AUTÓDROMO. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaautodromo.pdf>. Acesso em 18/10/2016.

PUFF, Jefferson. “Como é que você vai botar o pobre ali?” diz bilionário ‘dono da Barra da Tijuca’. **BBC Brasil**. Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150809_construtora_olimpiada_jp. Acesso em 10/11/2016.

RIO DE JANEIRO. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**. Disponível em: http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?edi_id=2708&page=1. Acesso em 15/11/2016.

RUCHAUD, Guilherme. **A reforma urbana de Pereira Passos no Rio**. **Portal Arquitetônico**. Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2011. Disponível em: <http://portalarquitetonico.com.br/a-reforma-urbana-de-pereira-passos-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em 22/10/2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010

STEIKER, Kate. Plano Popular da Vila Autódromo Recebe Prêmio “Urban Age” do Deutsche Bank. Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=9595>. Acesso em 18/10/2016.

STEIKER, Kate. Caminhos Divergentes: Moradores da Vila Autódromo Resistem, Seguem o Caminho, ou Aguardam. 15 de agosto de 2014. Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=12090>. Acesso em 18/10/2016.

Uma história de luta. **ONG Viva a Vila Autódromo**, Rio de Janeiro. Disponível em : < https://vivaavilaaudromo.org/historia_de_luta/ > . Acesso em 17/10/2016.

VETTORAZZO, Lucas. Após derrubar quase toda Vila Autódromo, prefeitura exhibe plano. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 8 de março de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/olimpiada-no-rio/2016/03/1747798-apos-derrubar-quase-toda-vila-autodromo-prefeitura-exibe-plano.shtml>. Acesso em 21/10/2016.

ANEXOS

Anexo I – Decreto Expropriatório nº 39.851 de 18 de março de 2015



ATOS DO PREFEITO

DECRETO RIO Nº 39850 DE 18 DE MARÇO DE 2015

Revoga o Decreto n.º 38.172, de 10 dezembro de 2013.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela legislação em vigor,

DECRETA:

Art. 1º Fica revogado o Decreto n.º 38.172, de 10 de dezembro de 2013.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.
Rio de Janeiro, 18 de março de 2015, 451º ano da fundação da Cidade.
EDUARDO PAES

DECRETO RIO Nº 39851 DE 18 DE MARÇO DE 2015

Declara de utilidade pública para fins de desapropriação os bens que menciona.

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

DECRETA:

Art. 1º Ficam declaradas a urgência e a utilidade pública, para fins de desapropriação total, dos seguintes bens localizados no lugar denominado Vila Autódromo, cujas áreas foram discriminadas em cadastro elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação e estão identificadas no Anexo Único do presente Decreto:

- Avenida Embaixador Abelardo Bueno, 977, casa 02 (cadastro 477)
- Avenida Autódromo, 5 (cadastro CS07)
- Rua Beira Rio, 34 (cadastros 463-464-465)
- Rua Dennis Hume, 1 (cadastro 439)
- Avenida Autódromo, 7 (cadastro 511)
- Rua Dennis Hume, 2 (cadastro 440)
- Rua Dennis Hume, 3 (cadastro 443 e 444)
- Avenida Autódromo, 16 Fundos (cadastro 427)
- Avenida Autódromo, 16 (prédio da associação dos moradores)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.
Rio de Janeiro, 18 de março de 2015, 451º ano da fundação da Cidade.
EDUARDO PAES

ANEXO ÚNICO



Anexo II – Decreto Expropriatório nº 39.852 de 18 de março de 2015.



DECRETO RIO Nº 39852 DE 18 DE MARÇO DE 2015

Declara de utilidade pública para fins de desapropriação os bens que menciona.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto no artigo 5º, alíneas "l" e "p", e no artigo 6º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, com a redação que lhe deu a Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999;

DECRETA:

Art 1º Ficam declaradas a urgência e a utilidade pública, para fins de desapropriação total, dos seguintes bens localizados no lugar denominado Vila Autódromo, cujas áreas foram discriminadas em cadastro elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação e estão identificadas no Anexo único do presente Decreto:

-Rua Beira Rio, 4 (cadastros 95 e 589)
 -Rua Pit Stop, 3 fundos (cadastro 85)
 -Rua Pit Stop, 12 (cadastro 46)

-Rua Pit Stop, 14 (cadastro 634)
 -Rua Francisco Landy, 30-A (cadastro 563)
 -Rua Francisco Landy, 34 (cadastro 2)
 -Rua Francisco Landy, 30 B (cadastro 56)
 -Rua Francisco Landy, 30 A (cadastro 57)
 -Rua Francisco Landy, 32 (cadastro 54);
 -Rua Francisco Landy, 21 (cadastro 67);
 -Rua Francisco Landy, 39 (cadastro 643)
 -Avenida Autódromo, 27 (cadastro 188)
 -Avenida Autódromo, 31 (cadastros 191, 192, 193, 194, 195 e 196)
 -Avenida Autódromo, 23 (cadastro 230)
 -Avenida Autódromo, 24 (cadastro 231)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.
 Rio de Janeiro, 18 de março de 2015; 451º ano da fundação da Cidade.
 EDUARDO PAES

Anexo III – Decreto Expropriatório nº 39.853 de 18 de março de 2015



DECRETO RIO Nº 39853 DE 18 DE MARÇO DE 2015

Declara de utilidade pública para fins de desapropriação os bens que menciona.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto no artigo 5º, alíneas "f" e "g", e no artigo 6º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, com a redação que lhe deu a Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999;

DECRETA:

Art 1º Ficam declaradas a urgência e a utilidade pública, para fins de desapropriação total, dos seguintes bens localizados no lugar denominado Vila Autódromo, cujas áreas foram discriminadas em cadastro elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação e estão identificadas no Anexo único do presente Decreto:

-Av. Autódromo, 37 A (cadastro 4110)
 -Av. Autódromo, 37 (cadastro 4120)
 -Av. Autódromo, 42 (cadastro 221)
 -Av. Autódromo, 48 C (cadastro 5048)
 -Av. Autódromo, 52 (cadastro 4330)
 -Av. Autódromo, 59 (cadastro 5059)
 -Av. Autódromo, 67 (cadastro 5067)

-Av. Autódromo, 68 (cadastro 4550)
 -Av. Autódromo, 69 (cadastro 4560)
 -Av. Autódromo, 144 (cadastro 5144)
 -Av. Autódromo, 150 (cadastro 5149-4620-4630)
 -Av. Autódromo, 160 (cadastro 5160)
 -Av. Autódromo, 77 (cadastro 5077)
 -Av. Autódromo, 79 (cadastro 5079)
 -Av. Autódromo, 174 (cadastro 6174)
 -Av. Autódromo, 174 A (cadastro 6274)
 -Av. Autódromo, 176 (cadastro 6176)
 -Av. Autódromo, 200 (cadastro 5200)
 -Av. Autódromo, 202 (cadastro 5202)
 -Av. Autódromo, 206 (cadastro 5206)
 -Av. Autódromo, 208 (cadastro 5208)
 -Av. Autódromo, 210 (cadastro 5210)
 -Av. Autódromo, 218 (cadastro 4920)
 -Av. Autódromo, 220 (cadastro 4930)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.
 Rio de Janeiro, 18 de março de 2015; 451º ano da fundação da Cidade.
 EDUARDO PAES