

# PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA JUSTA INDENIZAÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES POR UTILIDADE PÚBLICA

## RESUMO

O objetivo deste artigo é estudar os princípios que orientam a busca da justa indenização nas desapropriações por utilidade pública, à luz da doutrina jurídica e da experiência do autor. A justa indenização é consagrada no direito internacional público e erigido a direito fundamental na Constituição da República Federativa do Brasil. Sustenta-se que a realização desse direito é uma face do interesse público a ser observado pelo governo. Nas desapropriações, a justa indenização é fundamental para a reposição do patrimônio do desapropriado. Propõe-se que na busca pela justa indenização sejam observados estes princípios: propriedade privada, interesse público, boa-fé objetiva, cooperação, enriquecimento sem causa e proporcionalidade. Trata-se de um processo cooperativo, baseado na boa-fé objetiva, em que o princípio da proporcionalidade deve orientar a aplicação dos demais. Respeita-se o direito fundamental à propriedade privada, para que o desapropriado não seja indevidamente privado de seus bens. Veda-se o enriquecimento sem causa, para que a indenização não seja exorbitante nem irrisória.

**Palavras-chave:** Desapropriação; Justa indenização; Princípios orientadores.

## ABSTRACT

The purpose of this research article is to study the principles that guide the search for just compensation in eminent domain for public use, in the light of legal doctrine and the author's experience. Just compensation is enshrined in public international law and established as a fundamental right in the Constitution of Brazil. It is maintained that the realization of this right is a face of the public interest to be observed by the government. In eminent domain, just compensation is essential to replace the assets of the individuals who lose their property. It is proposed that in the search for just compensation these principles are observed: private property, public interest, good-faith, cooperation, unjust enrichment and proportionality. It is a cooperative process, based on good-faith, in which the principle of proportionality must guide the application of the other principles. The fundamental right to private property is respected, so that the individual who loses his property is not unduly deprived of his assets. Unjust enrichment is prohibited, so that the compensation is neither exorbitant nor negligible.

**Keywords:** Eminent domain; Just compensation; Guiding principles.

## INTRODUÇÃO

O objetivo geral da pesquisa é investigar os fundamentos a respeito da realização do direito à justa indenização nas desapropriações. O objetivo específico deste artigo é estudar os princípios, ou preceitos, que orientam a busca da justa indenização nas desapropriações por utilidade pública, à luz da doutrina jurídica,

mas enriquecida com a experiência do autor<sup>1</sup>. Para esta investigação, levanta-se a hipótese de que os princípios em estudo orientam a realização do direito à justa indenização nas desapropriações por utilidade pública.

## 1. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

Desapropriação é um procedimento, administrativo ou judicial, pelo qual o domínio do proprietário desapropriado é extinto, dando lugar ao domínio do Poder Público desapropriante. Não se confunde com o confisco, pois se faz mediante justa indenização, sujeitando-se, outrossim, ao princípio da proporcionalidade.<sup>2</sup> Consiste em sacrifícios de direito, em que a Administração, devidamente apoiada na lei, restringe ou elimina o direito de propriedade dos administrados para realizar interesses públicos, ressalvada a consequente indenização.<sup>3</sup> A justa indenização é fundamental para a reposição do patrimônio do desapropriado.<sup>4</sup>

Uma das modalidades de desapropriação indenizada é a desapropriação por utilidade pública, na qual o Estado, na sua função pública, despoja alguém de sua propriedade adquirindo originariamente seu domínio para a persecução de um interesse público, configurado na declaração de utilidade pública, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.<sup>5</sup>

## 2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA JUSTA INDENIZAÇÃO

### 2.1 Direito fundamental à justa indenização

Nas desapropriações por utilidade pública, a justa indenização tem *status* de direito fundamental, pois foi erigida no art. 5º, XXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). Muito antes da previsão desse direito em nosso país, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos já consagrava o direito

---

<sup>1</sup> SILVEIRA, Orlei Damazio. **A justa indenização da desvalorização da área remanescente nas desapropriações do Contorno de Florianópolis**. Monografia (Especialista em Jurisdição Federal). Escola Superior da Magistratura Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. 3. ed. em *e-book* baseada na 11. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, 9.21.

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 685.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 185.

<sup>5</sup> SILVEIRA, Orlei Damazio. **A justa indenização nas desapropriações por utilidade pública para implantação do Contorno de Florianópolis**. Monografia (Especialista em Direito Público). Faculdade Damásio. São Paulo, 2018, p. 24.

à justa indenização a toda pessoa que sofresse privação de seus bens. É o que se compreende do artigo 21, 2<sup>o</sup>: “Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei”.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup>, a indenização justa deve cobrir “[...] não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como também os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento de seu patrimônio”. Inclui, assim, o valor do bem expropriado, suas rendas, danos emergentes e lucros cessantes; as benfeitorias necessárias, feitas após a desapropriação, e as úteis, desde que realizadas com autorização do expropriante; a correção monetária, segundo índice oficial; os juros compensatórios, desde a ocupação do bem; os juros moratórios, desde que haja atraso no pagamento; bem como as despesas judiciais e os honorários advocatícios.

Para que seja justa, o valor da indenização deve corresponder ao valor real do bem expropriado, sem causar prejuízo ao seu titular, permitindo a este a aquisição de outro bem equivalente.<sup>8</sup>

Considerando uma visão equilibrada entre desapropriante e desapropriado, a justa indenização é uma via de mão dupla, isto é, quem desapropria não deve promover o confisco, mas o desapropriado não pode ser beneficiado por enriquecimento sem causa.<sup>9</sup>

Portanto, nas desapropriações por utilidade pública, a justa indenização é a materialização de um direito fundamental devido ao expropriado, consistente em pagamento de um valor justo, prévio e em dinheiro. Esse preceito constitucional tem o objetivo de preservar o patrimônio do particular que sofreu a intervenção restritiva do Estado, por isso a sua mensuração deve corresponder ao valor real dos bens desapropriados, inclusive benfeitorias, e considerar os danos colaterais associados.

---

<sup>6</sup> OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 18 jun. 20.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed., atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21/12/2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 679-680.

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 900.

<sup>9</sup> PAIVA, Yara de Campos Escudero. **A justa indenização e a coisa julgada**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrina910.html>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

Ao se fixar o valor da indenização devem-se considerar certos princípios de direito que concretizem o interesse público. Com esse propósito, este capítulo traz uma abordagem de princípios entendidos como fundamentais para a busca de uma indenização justa<sup>10</sup>.

## 2.2 Direito fundamental à propriedade privada

A propriedade é um direito fundamental previsto no art. 5º, *caput*, da CRFB, ao lado do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. Além dessa tutela genérica da inviolabilidade do direito de propriedade, a CRFB, no art. 5º, XXII, garante o direito de propriedade. Em uma leitura completa do princípio, ter-se-ia que é garantido o direito subjetivo de propriedade em caráter *erga omnes*, ou seja, o titular exercita poder de domínio sobre um objeto, segundo seu interesse particular, cuja satisfação demanda um comportamento colaboracionista da coletividade.<sup>11</sup> A propriedade consiste em “[...] uma relação jurídica complexa formada entre o titular do bem e a coletividade de pessoas”.<sup>12</sup>

O direito fundamental à propriedade alcança toda a esfera patrimonial, seja material ou imaterial, possível de apropriação privada. Tem como destinatários todos aqueles que estejam submetidos ao direito brasileiro, sejam nacionais ou estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, aos quais é assegurado o domínio individual ou coletivo sobre bens materiais ou intelectuais.<sup>13</sup>

Além de direito fundamental, a CRFB consagra o direito à propriedade privada como princípio geral da atividade econômica, no art. 170, II. Na ordem econômica constitucional, esse princípio não é absoluto, pois sua aplicação no contexto fático deve ser harmonizada com outros princípios.<sup>14</sup>

No direito internacional, a propriedade privada ganhou proteção na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que no artigo XVII dispõe: “1.

---

<sup>10</sup> Uma abordagem mais abrangente é apresentada em SILVEIRA, Orlei Damazio. **A justa indenização nas desapropriações por utilidade pública para implantação do Contorno de Florianópolis**.

<sup>11</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. Vol. 5. 10. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 240-241.

<sup>12</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**, p. 226.

<sup>13</sup> ARONNE, Ricardo. Comentários ao artigo 5º, *caput*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 516.

<sup>14</sup> SILVEIRA, Orlei Damazio. **A justa indenização da desvalorização da área remanescente nas desapropriações do Contorno de Florianópolis**, p. 18-21.

Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.”<sup>15</sup> O direito de propriedade também ganhou destaque na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no artigo XXIII, que estabelece: “Toda pessoa tem direito à propriedade particular correspondente às necessidades essenciais de uma vida decente, e que contribua a manter a dignidade da pessoa e do lar”<sup>16</sup>. E, como visto, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 consagra o direito à propriedade privada no artigo 21.<sup>17</sup>

Tem-se, então, que a propriedade privada é assegurada na CRFB e nos tratados internacionais sobre direitos humanos, caracterizada com um direito fundamental, mas também princípio da ordem econômica. O ser humano não poderá ser privado da propriedade, salvo por motivos legalmente constituídos e mediante indenização justa.

### 2.3 Interesse público

O interesse público é o objetivo cotejado pelo Estado na sua função pública. As atividades estatais, num Estado Democrático de Direito, são exercidas com o intuito de cumprir o dever de alcançar o interesse público.<sup>18</sup> O interesse público não existe por si mesmo, não é dotado de consistência autônoma; mas é uma forma de manifestação dos interesses das partes, é o interesse do todo, é função qualificada dos interesses das partes. Portanto, o interesse público não poderá ser discordante do interesse de cada um dos membros da sociedade, pois seria um contrassenso que o bom para todos fosse o mal de cada um. Existe, então, uma relação indissolúvel entre interesse público e interesses individuais.<sup>19</sup>

Contudo, pode-se afirmar que poderia haver um interesse público contrário a um dado e específico interesse individual, de uma pessoa ou grupo de pessoas

---

<sup>15</sup> ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

<sup>16</sup> OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. 1948. Acesso em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2018.

<sup>17</sup> OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**.

<sup>18</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 29.

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 60.

singularmente consideradas. Cita-se, como exemplo<sup>20</sup>, o indivíduo que poderá ter interesse pessoal em não ser desapropriado, mas não poderá ter interesse em que não haja o instituto da desapropriação.

Alude-se que o Estado possui interesses primários, que são os interesses públicos propriamente ditos, e interesses secundários, isto é, os seus interesses privados. É visto que o Estado só poderá defender ou buscar seus próprios interesses, que são secundários, quando não se chocarem ou coincidirem com o interesse público, que é seu objetivo primário, sua razão última de existir.<sup>21</sup>

Com efeito, poderia o Estado ter “[...] interesse em pagar valor mínimo nas desapropriações, isto é, abaixo do justo, inobstante o preceito constitucional”. É evidente, porém, que é de interesse público a justa e prévia indenização àquele que for desapropriado. Existe uma proteção ao interesse privado do desapropriado, ao lado da proteção do interesse público abrigado pela norma constitucional.<sup>22</sup>

A par dessas considerações, é oportuno lembrar que os interesses públicos são indisponíveis pela Administração. Ademais, não há apenas um poder da Administração, mas um dever de perseguir o interesse público, limitado pelos parâmetros legais.<sup>23</sup>

Dessa forma, tem-se que o interesse público é o objetivo a ser alcançado por um Estado Democrático de Direito no exercício da sua função pública de desapropriar, consignado no poder-dever de garantir o direito fundamental à justa indenização.

## **2.4 Boa-fé objetiva e cooperação**

No ordenamento jurídico brasileiro, os princípios da boa-fé objetiva e da cooperação têm lugar especial no direito contratual, no Código Civil de 2002, art. 422, e no direito processual, arts. 5º e 6º do Código de Processo Civil.

Boa-fé objetiva é um dos princípios norteadores das relações obrigacionais, que considera a ética e a boa conduta das partes nos negócios jurídicos. É a tendência no direito comparado, como se observa no código francês, em que as convenções devem ser executadas de boa-fé; o código italiano prescreve que as

---

<sup>20</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 61.

<sup>21</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 66-67.

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 67-69.

<sup>23</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 76.

partes devem comportar-se conforme a boa-fé no desenvolvimento das tratativas e na formação do contrato; e o código alemão estabelece que a interpretação dos contratos deve-se fazer com lealdade e confiança, observados os usos de relacionamento. Tem a missão de aproximar o direito posto na lei com a realidade social, sendo um ponto de partida para alcançar resultados justos e adequados, baseados nos valores adotados na sociedade.<sup>24</sup>

Para Fredie Didier Jr.<sup>25</sup>, o princípio da boa-fé objetiva constitui-se em norma de conduta, a qual indica uma obrigação de as partes comportarem-se, sempre que exista um vínculo jurídico, de forma a não frustrar a confiança razoável no outro.

Ao lado da boa-fé, considera-se o princípio da cooperação, o qual enseja a busca por uma condução cooperativa e leal do processo, sem destaques para qualquer dos sujeitos processuais, em que os deveres de cooperação estão contidos em todas as relações jurídicas entre os sujeitos do processo. O objetivo é transformar o processo numa “comunidade de trabalho”, em que as partes têm deveres entre si, tais como o dever de esclarecimento, o dever de lealdade e o dever de prevenção.<sup>26</sup>

Os princípios da boa-fé objetiva e da cooperação são normas de conduta que norteiam as relações processuais, para a condução das negociações a resultados justos e adequados.

## 2.5 Enriquecimento sem causa

O enriquecimento sem causa tem caráter dúplice, ora sua natureza jurídica é de fonte obrigacional, ora de princípio, sendo esta de interesse neste trabalho, pois pode ser um norte para a determinação da justa indenização.

O princípio que veda o enriquecimento sem causa é um princípio geral de direito<sup>27</sup>, recentemente positivado no Código Civil de 2002, arts. 884 a 886, onde se destaca: “aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido”.

---

<sup>24</sup> WALD, Arnaldo. **Direito civil: direito das obrigações e teoria geral dos contratos**, V. 2. Com a colaboração dos professores Semy Glanz, Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti e Lilians Minardi Paesani. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 231-232.

<sup>25</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 104-109.

<sup>26</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**, p. 124-127.

<sup>27</sup> TAVARES DA SILVA, Regina Beatriz (Coord.). **Código Civil comentado**, p. 821.

Como assevera Giovanni Ettore Nanni<sup>28</sup>, o enriquecimento sem causa representa um meio eficaz de garantia do equilíbrio e comutatividade nas relações jurídicas obrigacionais. O seu uso como princípio destina-se àquelas hipóteses concretas, para as quais se busca um critério de justiça e razoabilidade e não quando há o locupletamento indevido associado com a ação de enriquecimento, pois neste caso trata-se de fonte obrigacional.<sup>29</sup>

É princípio de aplicação geral, segundo o qual ninguém deveria obter um ganho por intervenção objetivamente ilícita num direito alheio, sem que fosse obrigado a restituí-lo.<sup>30</sup>

Tem origem no princípio da dignidade da pessoa humana e no princípio geral de justiça, para a construção de uma sociedade justa, como dispõe a CRFB, no art. 3º, mas também com o intuito de boa-fé e equidade.<sup>31</sup>

Carlos Roberto Gonçalves<sup>32</sup>, citando Caio Mário, ensina que o espírito do princípio do enriquecimento sem causa indica que toda aquisição patrimonial deve decorrer de uma causa admitida pelo sistema jurídico; assim, só é admissível que alguém obtenha um proveito econômico às custas de outrem se esse proveito decorre de uma causa juridicamente reconhecida.

O enriquecimento sem causa, como princípio, “é um utensílio extremamente adequado e eficaz na composição de hipóteses que envolvem disputa de valores e atribuições patrimoniais”. Uma indenização, por exemplo, deve ser fixada num *quantum* razoável, para que o lesado não enriqueça sem causa e o causador do dano não sofra o conseqüente empobrecimento.<sup>33</sup>

André Luiz dos Santos Nakamura<sup>34</sup> demonstra especial preocupação com o enriquecimento sem causa na determinação do valor da indenização. Para ele, a desapropriação não pode dar ensejo a empobrecimento e nem a enriquecimento sem causa do desapropriado, pois o valor da indenização deve ser justo, nem mais

---

<sup>28</sup> NANNI, Giovanni Ettore. **Enriquecimento sem causa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 162.

<sup>29</sup> NANNI, Giovanni Ettore. **Enriquecimento sem causa**, p. 178-179.

<sup>30</sup> LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. **O enriquecimento sem causa no novo Código Civil brasileiro**. Revista CEJ, Brasília, n. 25, p. 24-33, abr./jun. 2004, p. 25-26. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/616/796>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

<sup>31</sup> LEITE, Adriano Pugliesi. **O enriquecimento sem causa no Código Civil brasileiro**. 2008. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 75-76.

<sup>32</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, p. 588.

<sup>33</sup> NANNI, Giovanni Ettore. **Enriquecimento sem causa**, p. 179.

<sup>34</sup> NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **A justa e prévia indenização na desapropriação**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 119-121.



nem menos do que vale o imóvel. O objetivo da justa indenização é preservar o patrimônio do particular, para que este reponha integralmente o bem perdido. Por outro lado, também não pode o Estado enriquecer-se sem causa, ao pagar indenização menor do que vale o imóvel. Em outras palavras, “a indenização paga na desapropriação não pode representar um ganho patrimonial indevido, quer para a Administração, quer para o particular”. Com efeito, mesmo que o valor da indenização seja fixado em acordo, o Poder Judiciário pode e deve negar a homologação se o valor for incompatível com o de mercado.

Viu-se, assim, que o princípio do enriquecimento sem causa é informador de todo o direito brasileiro, destinado a hipóteses concretas, como em disputas de valores e atribuições patrimoniais, nas quais se busca justiça e razoabilidade. Na determinação de uma indenização, por exemplo, esse princípio indica que o montante não pode ser exorbitante nem irrisório, mas deve ser suficiente e necessário para que não haja enriquecimento sem justa causa de uma parte com o empobrecimento da outra.

## 2.6 Proporcionalidade

Diante da desapropriação, que restringe direitos dos proprietários, o princípio da proporcionalidade deve orientar a busca da justa indenização, pois é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.<sup>35</sup>

Com efeito, o princípio da proporcionalidade indica que o poder público só poderá exercer as suas competências validamente se o fizer na extensão e intensidade necessárias para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Quando se restringem direitos dos administrados, os limites da proporcionalidade ressaltam-se, pois “[...] ninguém deve estar obrigado a suportar constrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público”.<sup>36</sup>

José Joaquim Gomes Canotilho<sup>37</sup> decompõe o princípio da proporcionalidade em três elementos: o “princípio de conformidade ou adequação de meios” visa o controle da relação entre os fins e os meios dos atos do poder público, em que a

---

<sup>35</sup> ARONNE, Ricardo. **Comentários ao artigo 5º, caput**, p. 516.

<sup>36</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 113.

<sup>37</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 382-384.

medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada aos seus fins; o “princípio da exigibilidade ou da necessidade” pressupõe a menor ingerência possível, ou seja, o cidadão tem direito à menor desvantagem possível quanto às limitações impostas pelo poder público; e o “princípio da proporcionalidade em sentido restrito” traz a ideia de juízo de ponderação, em que meios e fins são ponderados para avaliar se são proporcionais entre si, ou seja, para “[...] pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim”.

Diante dessas lições, tem-se que atividades públicas que restringem direitos, como é o caso da desapropriação por utilidade pública, devem ter como fim o interesse público, realizado na justa indenização, construída sob orientação do princípio da proporcionalidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A justa indenização, ao lado do direito de propriedade, é consagrada no direito internacional público e erigido a direito fundamental na CRFB.

Cada princípio aqui exposto foi estudado à luz da doutrina jurídica, confirmando-se a hipótese de que tais preceitos podem orientar a realização do direito fundamental à justa indenização.

A justa indenização é uma face do interesse público a ser concretizado na desapropriação. Resulta, necessariamente, do diálogo entre desapropriante e desapropriado, à luz da boa-fé objetiva e cooperação.

A construção da justa indenização orienta-se pelo princípio da proporcionalidade, para que os demais preceitos sejam considerados na medida certa: respeita-se o direito fundamental à propriedade privada, para que o desapropriado não seja indevidamente privado de seus bens; e veda-se o enriquecimento sem causa, para que a indenização não seja exorbitante nem irrisória.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARONNE, Ricardo. Comentários ao artigo 5º, caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.987, 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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. Vol. 5. 10. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, vol. 3: contratos e atos unilaterais**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. 3. ed. em e-book baseada na 11. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. **O enriquecimento sem causa no novo Código Civil brasileiro**. Revista CEJ, Brasília, n. 25, p. 24-33, abr./jun. 2004, p. 25-26. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/616/796>>. Acesso em: 16 nov. 2015.
- LEITE, Adriano Pugliesi. **O enriquecimento sem causa no Código Civil brasileiro**. 2008. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed., atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21/12/2011. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.
- NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **A justa e prévia indenização na desapropriação**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- NANNI, Giovanni Ettore. **Enriquecimento sem causa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. 1948. Acesso em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração **Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

PAIVA, Yara de Campos Escudero. **A justa indenização e a coisa julgada**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrina910.html>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

SILVEIRA, Orlei Damazio. **A justa indenização da desvalorização da área remanescente nas desapropriações do Contorno de Florianópolis**. Monografia (Especialista em Jurisdição Federal). Escola Superior da Magistratura Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

SILVEIRA, Orlei Damazio. **A justa indenização nas desapropriações por utilidade pública para implantação do Contorno de Florianópolis**. Monografia (Especialista em Direito Público). Faculdade Damásio. São Paulo, 2018.

TAVARES DA SILVA, Regina Beatriz (Coord.). **Código Civil comentado**. 8. ed. de acordo com a Emenda Constitucional n. 66/2010 e as Leis n. 12.344/2010, n. 12.375/2010, n. 12.376/2010, n. 12.398/2011, n. 12.399/2011, n. 12.424/2011, n. 12.441/2011 e n. 12.470/2011. São Paulo: Saraiva, 2012.

WALD, Arnoldo. **Direito civil**: direito das obrigações e teoria geral dos contratos, V. 2. Com a colaboração dos professores Semy Glanz, Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti e Liliana Minardi Paesani. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.