RELATO Nº 036/2025-DIREN/DER-ES

À Diretoria Colegiada – DICOL/DER-ES

1. Identificação do Empreendimento

Processo: **2025-H8M9H**

Assunto: Minuta de Decreto de Utilidade Pública para fins de Desapropriação.

Diretoria interessada: Diretoria de Obras de Infraestrutura Logística – DIREN/DER-ES.

2. Objeto do relato

Deliberar quanto a conveniência e regularidade formal do procedimento para a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação de área particular com vistas à implantação de obra pública.

3. Relatório Inicial

Trata-se de processo a respeito do Decreto de Utilidade Pública para desapropriação as áreas de terras e benfeitorias nelas existentes, destinadas à execução de obras de reabilitação e melhorias operacionais na Rodovia ES-130, no trecho entre Vinhático - Pinheiros, com extensão de 27 km, nos municípios de Montanha e Pinheiros, sob jurisdição da Superintendência Executiva Regional IV, compreendidas entre as Coordenadas iniciais N= 7.987.586,504 E= 366.146,443 e Coordenadas finais N= 7.964.256,264 E= 371.045,982, conforme Projeto elaborado pelo Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo – DER-ES.

Foi solicitado via processo **2025-H8M9H**, os procedimentos necessários para a declaração de utilidade pública.

Incialmente, destacamos que o amparo normativo para a pretensão reside no Decreto nº 3325-R, de 10 de junho de 2013, em anexo, que estabelece normas e diretrizes atinentes aos procedimentos de desapropriação no âmbito do DER-ES, sendo esta a norma base para o presente procedimento.

Também é aplicável ao caso o Decreto–Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, referente à desapropriações por utilidade pública no âmbito da Administração Pública dos entes da federação, conforme disposto no seu art.2º:

O direito de propriedade é garantido pela Constituição federal, em seu art. 5º, inciso XXII, entretanto, em seguida, o inciso XXIII estabelece que a propriedade deverá atender à sua função social, e prevê a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização. A autorização constitucional está preconizada no artigo 5º, nos seguintes termos:

> *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;*

A desapropriação é a transferência compulsória da propriedade de bens móveis ou imóveis particulares para o domínio público, em função de utilidade pública, interesse social ou necessidade pública. É uma faculdade da Administração Pública, fundada no princípio da supremacia do interesse público, ou seja, o interesse de uma coletividade se sobrepõe ao interesse do particular. Logo, é legítima a desapropriação pelo Estado pautada em lei e, para tanto, da declaração de utilidade pública deve constar o fundamento legal, a descrição do bem, a destinação proposta e a manifestação do Poder Público.

Os requisitos constitucionais para a desapropriação são: necessidade pública (quando, por algum problema inadiável, a Administração Pública encontra-se forçada a incorporar o bem do particular ao seu domínio); utilidade pública (a obtenção do domínio do bem é vantajoso ao interesse público, entretanto, não chega a ser inadiável); ou interesse social (quando a desapropriação interferir e ir ao encontro dos interesses da população carente, de forma a aliviar suas condições de vida). Este rol é taxativo, e portanto, não pode ser utilizada a interpretação analógica na aplicação ao caso concreto.

Conforme entendimento de Plácido e Silva1, a desapropriação é "um ato emanado do poder público, em virtude do qual declara desafetado ou resolvido o domínio particular ou privado sobre um imóvel, a fim de que, a seguir, por uma cessão compulsória, o senhor dele o transfira para o domínio público".

Concomitante ao direito de desapropriar que o Poder Público detém, há o dever de indenizar previamente o proprietário em razão do ato estatal, visando a harmonização dos interesses públicos e do particular, bem como o respeito a ambas as esferas jurídicas, e apesar de ser uma faculdade da Administração, a desapropriação tem um caráter compulsório em face do particular, que terá seu dano desagravado pela indenização recebida.

---

[1] Dicionário Jurídico, Ed. Forense, 2008.

Com base em tais esclarecimentos, cumpre destacar que o procedimento de desapropriação deve seguir fases estabelecidas. A primeira consiste na fase declaratória, caracterizada pela declaração da utilidade pública de determinado bem.

Na segunda fase, é feita a constatação detalhada acerca do estado em que se encontra o bem e é conferido o direito de adquiri-lo de maneira compulsória, mediante indenização do valor avaliado.

O procedimento acima mencionado pode ocorrer de forma extrajudicial, nos casos em que o expropriante e o expropriado chegam a um acordo acerca do preço do bem no âmbito administrativo; ou em forma judicial, situação na qual caberá ao juiz fixar o valor da indenização, podendo ainda determinar a imissão provisória na posse, transferindo-a ao expropriante, desde que a Administração Pública (expropriante) declare motivo de urgência e faça o depósito de quantia fixada nos termos da lei.

Estamos tratando, no presente caso, **somente da fase declaratória, e não da efetiva desapropriação dos bens**, que serão tratadas em processos específicos, destacando que tanto o artigo 29 do Decreto nº 3.126-R/2012 e o artigo 16 do Decreto nº 3325-R/2013 relacionam o Decreto de Utilidade Pública como um dos documentos essenciais para instrução do processo.

O relato dos autos se dá em razão de o assunto a se deliberar, neste caso desapropriações, ser de competência do Colegiado, que assim o faz mediante análise das conclusões do relato apresentado, conforme determinado pelo artigo 3.º, inciso, X da Lei Complementar N.º 926, publicada em 31 de outubro de 2019, e pela Resolução 063/2023, artigo 1.º, inciso IX, publicada na Imprensa Oficial em 26 de Outubro de 2023.

4. Da Conveniência e Oportunidade

Destaca-se a conveniência e oportunidade de tal ato, visando a execução das obras naquela localidade.

Ressalta-se ainda que toda desapropriação, seja ela no âmbito Federal, Estadual ou Municipal depende de um Decreto de Utilidade Pública, para ser realizada, conforme estabelece o Decreto–Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, em seu artigo 2º, já citado acima.

5. Do impacto no prazo

Nao se aplica ao objeto do relato.

6. Do impacto no custo

Não se aplica ao objeto do relato.

7. Do orçamento

Não se aplica no presente momento, haja vista que os cadastros e laudos deverão ser elaborados e atualizados em momento oportuno.

Destacamos que, quanto à necessidade de previsão de recursos orçamentários, subsiste jurisprudência no sentido de que não há vedação de que a dotação orçamentária para fins de desapropriação se dê após o Decreto de Utilidade Pública, que se trata mera fase interna e preparatória do processo, sendo somente obrigatório prévio à desapropriação efetiva, fase externa do processo, conforme se demonstra:

> *1) - RECURSO ADESIVO: MAJORAÇÃO DE HONORÁRIOS. AUSÊNCIA DE SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. PRESSUPOSTO NECESSÁRIO AO RECURSO. NÃO CONHECIMENTO DO ADESIVO.*
>
> *"O valor dos honorários de advogado da sucumbência constitui matéria a ser discutida em recurso de apelação e não em apelação adesiva interposta com essa exclusiva finalidade." (TJMS – AgRg-AG 2007.022593-3/0001-00 – Campo Grande – Rel. Des. Josué de Oliveira– J. 11.12.2007).*
>
> *2) - APELO PRINCIPAL: AÇÃO DECLARATÓRIA INCIDENTAL EM DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. IMPROCEDÊNCIA EM PRIMEIRO GRAU. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO, ANTE A FALTA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA. DESNECESSIDADE DE QUE A REFERIDA DOTAÇÃO SE DÊ ANTES DO DECRETO (FASE INTERNA), BASTANDO QUE ANTECEDA À DESAPROPRIAÇÃO (FASE EXTERNA). OBJETIVO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ATENDIDO PELA APROVAÇÃO DE LEI ESPECÍFICA DESTINANDO A VERBA NECESSÁRIA AO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. DEPÓSITO INICIALPARA IMISSÃO NA POSSE QUE AFASTA O INTERESSE DO RECORRENTE, ANTE AO ATENDIMENTO DO REQUISITO DA "PRÉVIA E JUSTA INDENIZAÇÃO". RECURSO A QUE NEGA PROVIMENTO.*
>
> *1. Não há vedação a que a dotação orçamentária para fins de desapropriação se dê após o Decreto de Utilidade Pública, mera fase interna e preparatória do processo; a dotação deve sim ser prévia à desapropriação efetiva, fase externa do processo;*
>
> *2. Efetuado o depósito prévio para fins de imissão na posse do ente expropriante, não há interesse ao particular expropriado em alegar mácula ao Decreto, haja vista estar atendido o requisito da "justa e prévia indenização".*
>
> *3) - RECURSO ADESIVO NÃO CONHECIDO E APELAÇÃO CÍVEL DESPROVIDA.*
>
> *(...)*
>
> *Não há dúvida de que a Lei de Responsabilidade Fiscal se aplica ao dispêndio de dinheiro público para fins de desapropriação; contudo, a*

previsão orçamentária a que se condiciona o ato expropriatório destina-se à fase de efetivo desembolso do valor, seja para o fim específico da desapropriação, seja ainda para a imissão na posse.

De forma alguma se exige desde antes a dotação orçamentária para tão só declaração do imóvel urbano como de interesse público, para fins de desapropriação, já que esta se subsume à mera fase interna do processo expropriatório.

É dizer: Exige-se prévia dotação orçamentária para a desapropriação, mas não para o tão só declarar a propriedade como de interesse público, haja vista ser mera etapa preparatória para o ato desapropriação, este sim condicionado à previsão de verba orçamentária.

(APELAÇÃO CÍVEL Nº 641.101-0 – DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – 4ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA)

Ressalta-se mais uma vez que o procedimento de desapropriação deve seguir fases estabelecidas. A primeira consiste na fase declaratória, caracterizada pela declaração da utilidade pública de determinado bem.

Na segunda fase, é feita a constatação detalhada acerca do estado em que se encontra o bem e é conferido o direito de adquiri-lo de maneira compulsória, mediante indenização do valor avaliado.

Isto porque, o Decreto de utilidade Pública em si, é a finalização de fase anterior à instrutória, correspondendo à fase DECLARATORIA da Desapropriação, sendo, por consequência, pré-requisito para que se possa autuar o processo regido pelo artigo 29 do Decreto nº 3.126-R/2012 e o artigo 16 do Decreto nº 3325-R/2013, onde serão apurados os valores mediando o laudo de avaliação individual, observadas as particularidades de cada imóvel.

Outros documentos, como a identificação da matrícula, não se tratam de documento obrigatório na fase declaratória, mas em segundo momento, na fase instrutória, conforme rol de documentos previstos no artigo 29 do Decreto nº 3.126-R/2012 e o artigo 16 do Decreto nº 3325-R/2013.

Cabe destacar que as informações de campo relativas à delimitação e propriedade dos referidos imóveis são alteradas no decorrer da efetivação das desapropriações, razão pela qual há respaldo suficiente quando se decreta por meio de coordenadas da área que será atingida pela obra, de maneira poligonal ou linear.

Portanto, devido ao dinamismo atinente às relações de domínio e posse de imóveis, as informações especificando os imóveis nesta fase da Desapropriação, além de não trazerem a confiabilidade necessária, poderiam trazer insegurança jurídica à Declaração Governamental e ensejar a necessidade de novos Decretos a cada alteração verificada.

Diante do exposto, considerando o que consta do processo, sem adentrar no mérito de instruçao de cada setor, submeto o presente Relatório a esta Diretoria Colegiada – DICOL/DER-ES informando a regularidade do procedimento, e recomendando a aprovação da Minuta de Declaração de Utilidade Pública para desapropriação das áreas descritas nos autos, tudo em conformidade com o artigo 1º, Inciso IX e Artigo 5º, § 5º da Resolução DICOL Nº 063/2023.

Vitória/ES, 27 de março de 2025.

Jeferson Garcia Lima
DIRETOR SETORIAL DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA – DIREN/DER-ES

RELATO Nº 036/2025-DIREN/DER-ES

RESOLUÇÃO DICOL Nº 36/2025

Em conformidade com o Relato supramencionado, exposto pelo Diretor Setorial de Obras de Infraestrutura Logística do DER-ES, que fundamentou o mesmo com base nos documentos elaborados pela diretoria interessada, a Diretoria Colegiada desta Autarquia RESOLVE: Aprovar, por unanimidade, o assunto constante no Relato nº 036/2025-DIREN/DER-ES, inserto nos autos 2025-H8M9H, o qual foi incluído na Ata da 8ª Reunião da DICOL realizada no dia 27/3/2025.

José Eustáquio de Freitas
Presidente da DICOL

Décio Cruz Oliveira
Membro da DICOL

Luiz Cesar Maretto Coura
Membro da DICOL

Edmar Fraga Rocha
Membro da DICOL

Charleny Peixoto de Lima
Membro da DICOL

Jeferson Garcia Lima
Membro da DICOL

Nilcemar Alves Cabral Junior
Membro da DICOL