



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA  
DE TRANSPORTES

SAN QD. 03 - BL. A - ED. NÚCLEO DOS TRANSPORTES - 3º ANDAR - BRASÍLIA/DF - CEP: 70.040-902 - PFEDNIT.GESTAO@AGU.GOV.BR - TEL.: (61) 3315-4351/3315-4355

**PARECER n. 00641/2018/PFE-DNIT/PGF/AGU**

**NUP: 50600.017017/2018-42**

**INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO DEPARTAMENTO NACIONAL  
DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - PFE/DNIT**

**ASSUNTOS: DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA / DL 3.365/1941**

**EMENTA: MINUTA DE PORTARIA DE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE  
PÚBLICA. ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS PERTINENTES E AOS PADRÕES  
ADOTADOS POR ESTA AUTARQUIA. MATÉRIA IDÊNTICA E RECORRENTE. PARECER  
REFERENCIAL. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N° 55/2014. POSSIBILIDADE.**

**Exma. Sra. Procuradora-Geral da PFE/DNIT,**

**RELATÓRIO**

1. Os autos foram encaminhados pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP para a elaboração de parecer referencial em razão do número significativo de processos que são enviados à PFE para análise de minuta de portaria de declaração de utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para a implantação do Sistema Federal de Viação.

2. A proposta de manifestação jurídica referencial foi apresentada por esta Procuradoria, por ocasião da emissão do Parecer nº 00560/2018/PFE-DNIT/PGF/AGU, sendo acatada pelo Procurador-Geral Substituto nos termos do Despacho nº 01269/2018/PFE-DNIT/PGF/AGU (NUP: 50615.000602/2018-44).

3. É o relato dos principais eventos. Passe-se à análise do feito.

**DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

4. A matéria tratada nos autos, expedição de declaração de utilidade pública com fulcro no inciso IX do art. 82 da Lei nº 10.233/01, está consolidada no âmbito do Autarquia, inclusive com orientação padronizada de procedimentos administrativos conforme Instrução de Serviço nº 01/2016 do DNIT.

5. Através do Memorando nº 57486/2018/CGDR/DPP/DNIT SEDE, a Coordenadora-Geral de Desapropriação e Reassentamento informou que somente no período de janeiro/2017 a julho/2018 foram encaminhados à PFE/DNIT aproximadamente 64 (sessenta e quatro) processos idênticos a respeito da matéria.

6. A Orientação Normativa AGU nº 55/2014, que trata da manifestação jurídica referencial, dispõe que:

*I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.*

*II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:*

*a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*

*b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos."*

7. De seu turno, a Portaria nº. 262, de 05 de maio de 2017, da Procuradoria-Geral Federal - PGF, seguindo as diretrizes da mencionada ON AGU nº. 55/2014, trata da elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos seus órgãos de execução, no desempenho das atividades de consultoria jurídica, determinando capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados no art. 2º:

*"Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:*

*I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*

*II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

*(...)*

*§ 3º A manifestação jurídica referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados no caput."*

8. No caso dos autos, tem-se por preenchidos os requisitos acima, tendo em vista:

- A considerável quantidade de processos administrativos com tal objeto que são submetidos à essa PFE/DNIT;
- O impacto na atuação do órgão consultivo, acarretado pelo número de processos que veiculam a matéria e pela sobrecarga de trabalho, influindo na celeridade dos serviços administrativos e nos demais prazos processuais;
- O fato de a análise jurídica demandada nesse tipo de processo ser absolutamente uniforme, consistente, de regra, em mera verificação de atendimento aos requisitos legais e conferência documental correlata, sendo feitas, quando necessário, apenas reprodução de recomendações de caráter repetido.

9. Por oportuno, ressalte-se que, nos termos do art. 6º da Portaria PGF nº 262/2017, a existência de manifestação jurídica referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação em processos que tratem de matéria por ela abrangida. Dessa forma, sempre que houver assunto referente a declaração de utilidade pública que não esteja abordado na presente manifestação referencial, ou houver dúvida jurídica quanto a pontos específicos em algum caso concreto, bem como alterações (modificações, acréscimos ou supressões) de reflexo jurídico no procedimento padrão de expedição de declaração de utilidade pública, constante nos normativos internos, deve o processo ser encaminhado a este órgão jurídico apreciação e manifestação.

## ANÁLISE JURÍDICA

10. A desapropriação ocorre no procedimento fundado em interesse público, por meio do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire mediante indenização.

11. A declaração de utilidade pública constitui-se no ato por meio do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória (fase declaratória). Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “*a simples declaração não tem o condão de transferir a propriedade do bem do futuro expropriado ao Estado*” (Curso de Direito Administrativo, 22ª edição, p. 845). A desapropriação só se consuma com o pagamento da indenização (fase executória).

12. A matéria encontra-se disciplinada no inciso XXIV do artigo 5º da Constituição Federal, *in verbis*:

*Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

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

13. Destaca-se o Decreto-lei nº 3.365/41, que assim dispõe:

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

*(...)*

*i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;*

14. A competência para declarar a utilidade pública é, em regra, concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, tal como preceitua o art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41. Contudo, a mencionada regra comporta exceções.

15. Nesse sentido, a Lei nº 10.233/01 atribui ao DNIT competência para, na sua esfera de atribuição, expedir o ato declaratório de utilidade pública, nos seguintes termos:

*Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:*

(...)

*IX – declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para implantação do Sistema Federal de Viação;*

16. Ainda, dentro da esfera de competência do DNIT, o Decreto nº 8.489, de 10 de julho de 2015, que tratou da nova estrutura regimental do DNIT, prevê no inciso XIX do art. 1º do Anexo I:

*Art. 1º O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, autarquia federal criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, vinculada ao Ministério dos Transportes, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, patrimonial e financeira, com sede e foro na cidade de Brasília, Distrito Federal, é órgão gestor e executor, em sua esfera de atuação, da infraestrutura de transporte terrestre e aquaviário do Sistema Federal de Viação, e tem por competências.*

(...)

*XIX – declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para a implantação do Sistema Federal de Viação;*

17. Assim, considerando o disposto no inciso IX do art. 82 da Lei nº 10.233/2001, compete ao DNIT declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação, das áreas necessárias à implantação do Sistema Federal de Viação.

18. No que tange à formalização do ato, a espécie também se enquadra na exceção. Isto porque, conforme art. 6º do Decreto-Lei nº 3.365/41, a declaração de utilidade pública deveria ser veiculada por meio de decreto expropriatório. Porém, como é cediço se tratarem os decretos de atos normativos privativos dos Chefes do Poder Executivo, o preceito não se aplicaria ao DNIT, por lhe carecer competência para expedir o mencionado ato normativo.

19. No caso, a Lei nº 10.233/2001 e o Decreto nº 8.489/2015, ao preverem a competência do DNIT, não exigiram forma específica para o ato declaratório, logo, não obstante se deseje o alcance de efeitos gerais e externos à Administração, a utilização de portaria é prática já consolidada. Ademais, ao tecer comentários sobre as Instruções, Circulares, Portarias, Ordens de Serviço, Provimentos e Avisos, José dos Santos Carvalho Filho afirma que “(...) na prática administrativa atual é irrelevante distinguí-los. Relevante é primeiramente entendê-los como instrumentos de organização da Administração. Depois, é verificar se, em cada caso, foi competente o agente que os praticou; se estão presentes seus requisitos de validade; e qual o propósito do administrador. E, sobretudo, se observam o princípio da legalidade.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 137-138.)

20. Quanto ao conteúdo do ato declaratório em análise, em que pese a lei silenciar a respeito, a doutrina traça seus principais requisitos: **a manifestação pública da vontade de submeter o bem à força expropriatória, a exata individualização do bem a ser desapropriado, a definição do fim a que se destina e a previsão do dispositivo legal da norma expropriatória que contém o objetivo pretendido** (CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. Manual de Direito Administrativo. 20ª edição. P. 775/776).

21. A Portaria que abrigará o ato declaratório deve conter, ainda, dados que revelem as reais especificidades das áreas tidas como de utilidade pública, segundo a realidade local, para que seja delimitada com precisão a extensão da faixa de domínio e os imóveis que devem ser desapropriados.

22. Além disso, vale lembrar que a declaração de utilidade pública tem um prazo de validade, após o qual, caduca. Caducidade da declaração de utilidade pública é a perda de sua validade pelo decurso de tempo sem que o Poder Público promova os atos concretos destinados a efetivá-la.

23. A caducidade ocorre no prazo de 5 (cinco) anos nas desapropriações por utilidade pública, sendo este prazo, segundo o art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, contado da data da expedição do respectivo ato.

24. Atualmente, o procedimento para a expedição de portaria de utilidade pública é regido pela Instrução de Serviço nº 01/2016 do DNIT, vejamos:

*Art. 1º ESTABELECER a presente Instrução de Serviço para regular os procedimentos de publicação de Portarias de Declaração de Utilidade Pública para efeitos de desapropriação e afetação a fins viários.*

*Art. 2º Para os fins previstos nesta Instrução de Serviço, entende-se por:*

*I - faixa de domínio: base física sobre a qual assenta uma rodovia ou ferrovia, constituída pelas pistas de rolamento e vias férreas, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização, faixa lateral de segurança e*

demais instalações inclusive os acréscimos necessários à sua expansão até o alinhamento das cercas que separam a via dos imóveis marginais ou da faixa do recuo.

II - faixa de domínio projetada: representação gráfica linear que delimita a área de terras necessária à execução do empreendimento viário;

III - eixo: linha principal, verdadeira ou imaginária, que passa pelo centro de um corpo simetricamente;

IV - faixa de utilidade pública: representação gráfica linear de 150 metros, para cada lado, contados do eixo da via, previsto no Anteprojeto de Engenharia.

V - poligonal da faixa de utilidade pública: conjunto de coordenadas geográficas em Sistema Referencial Srgas 2000, determinadas pela área formada pela faixa de utilidade pública e extraídas por meio de Sistema de Informação Geográfica.

VI - *as built*: é a documentação técnica desenvolvida com o objetivo de registrar textualmente e representar graficamente o que efetivamente foi executado no Empreendimento. O *as built* resulta das alterações físicas e financeiras efetuadas no projeto original.

**Art. 3º** A aplicação do conceito de faixa de utilidade pública não interfere na definição da faixa de domínio.

Parágrafo único. A definição da faixa de domínio obedecerá aos normativos vigentes.

**Art. 4º** As Portarias de Declaração de Utilidade Pública, serão editadas e publicadas com base na poligonal da faixa de utilidade pública, contendo as coordenadas geográficas da área.

Parágrafo único. Ficam excluídos da declaração de utilidade pública a faixa de domínio existente.

#### Da Solicitação e Elaboração do Ato Declaratório

**Art. 5º** A portaria de Declaração de Utilidade pública, deve ser solicitada previamente ao início da obra e para tal a Unidade Administrativa responsável pela ação deve solicitá-la por intermédio de processo administrativo específico, contendo:

I - memorando de abertura de processo;

II - geometria da obra em CAD, aceita pela respectiva Diretoria ou Superintendência, georreferenciada, contendo o eixo da via, faixa de domínio existente e projetada em arquivo digital e, se possível, em meio físico;

III - documentos e/ou desenhos técnicos complementares

IV - memorando de solicitação de portaria de utilidade pública;

**Art. 6º** O processo administrativo deve conter, pelo menos, as seguintes informações:

I - identificação da obra (rodovia, ferrovia ou obras aquaviárias), seguida da correspondente nomenclatura, inclusive com a sigla da unidade da federação onde se situam os bens imóveis e benfeitorias a serem desapropriados;

II - Sistema Nacional de Viação - SNV (Se aplicável);

III - identificação da largura da faixa de domínio, existente e projetada.

**Art. 7º** O requerente deve definir o objeto do pedido, informando as características técnicas da via, quer seja rodoviária, ferroviária ou obras de complexos aquaviários.

**Art. 8º** Em caso de obras de melhorias, adequações de capacidade, duplicação, pavimentação de rodovias implantadas e federalização de vias o requerente deve proceder à pesquisa completa do histórico da via, para verificar possíveis procedimentos de desapropriação anteriormente realizados e a definição da largura da faixa de domínio existente, devendo acrescentar o resultado da pesquisa ao processo administrativo de solicitação da portaria.

Parágrafo Único. Às situações aplicáveis ao *caput* somente serão objeto do ato declaratório, com vistas à desapropriação, áreas que originarem alterações na faixa de domínio já implantada.

**Art. 9º** Uma vez declarada a faixa de utilidade pública somente as áreas necessárias à consecução da obra serão objeto de processo desapropriatório.

§ 1º As áreas que forem efetivamente desapropriadas passarão a integrar a faixa de domínio da via, incidindo sobre elas todas as obrigações que o DNIT possui.

§ 2º As áreas declaradas de utilidade pública e não efetivamente ocupadas pela administração manterão seu status quo ante após findado o prazo de validade da Portaria de Declaração de Utilidade Pública;

Art. 10. Caso sejam apresentadas alterações de traçado e soluções no Projeto Geométrico, que extrapolem a faixa de utilidade pública e estas mudanças sejam aceitas pela unidade administrativa responsável, emitir-se-ão portarias de utilidade pública retificadoras.

Art. 11. 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.

Parágrafo único. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Art. 12. Faz-se obrigatoria a apresentação do *as built*.

Parágrafo único. O conteúdo apresentado no *as built* servirá como fonte final de informação para a delimitação da faixa de domínio.

Art. 13. O arquivamento das Portarias Declaratórias de Utilidade Pública será feito pelo Arquivo Técnico da sede, pela Unidade Administrativa responsável pelo empreendimento e pela Coordenação de Desapropriação, em meio físico e digital.

§ 1º O arquivamento de uma cópia do *as built* deverá ser feito juntamente com as respectivas portarias de declaração de utilidade pública.

§ 2º Todo o conteúdo referente aos atos declaratórios de utilidade pública será inserido no banco de dados espacial do DNIT, organizado pela setorial responsável pelos serviços de Geoprocessamento.

Art. 14. Esta Instrução de Serviço entra em vigor na data de sua publicação.

25. Assim, o procedimento de elaboração da Portaria de Declaração de Utilidade Pública deverá atender ao disposto nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º da Instrução de Serviço nº 01/2016 do DNIT, além de estar tecnicamente aprovado pela Diretoria Gestora.

26. **Quanto à minuta propriamente dita, entende-se que o documento estará apto para a publicação quando: i) observar as exigências técnicas pertinentes; ii) seguir os padrões adotados por esta Autarquia; iii) apresentar manifestação pública da vontade de submeter o bem à força expropriatória; iv) conter a identificação das áreas que virão a ser desapropriadas, a definição dos fins a que se destinam e a previsão do dispositivo legal da norma expropriatória que contém o objetivo pretendido.**

## CONCLUSÃO

27. Diante do exposto, com fundamento na ON/AGU nº 55/2014 e na Portaria PGF nº. 262/2017, uma vez tratando o processo administrativo de matéria idêntica à abordada na presente manifestação, o qual deverá ser atestado expressamente pela Administração, poderá ser dispensada a análise jurídica individualizada por parte desta Procuradoria Federal Especializada das minutas de **Portaria de Declaração de Utilidade Pública para fins de Desapropriação** da área de terra e benfeitorias a que de destina, não havendo óbice jurídico à aprovação da minuta, desde que atendidas as recomendações constantes neste opinativo.

28. Por tudo que foi exposto, sugere-se a remessa do feito ao setor de origem para conhecimento e adoção de providências.

À consideração superior.

Brasília, 24 de setembro de 2018.

**LAILA LACERDA DE SÁ**  
Procuradora Federal  
**ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**  
Essencial à Justiça! Indispensável à Nação!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50600017017201842 e da chave de acesso f95f27a8

Documento assinado eletronicamente por LAILA LACERDA DE SA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167189111 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LAILA LACERDA DE SA. Data e Hora: 24-09-2018 16:43. Número de Série: 17139142. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---