



# 3º SEMINÁRIO NACIONAL DE DESAPROPRIAÇÃO E REASSENTAMENTO

2023

# NÚCLEO NACIONAL DE DESAPROPRIAÇÃO - NDESP

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO DNIT – PFEDNIT/PGF/AGU

# BREVE HISTÓRICO

## A DESAPROPRIAÇÃO NO DNER

O DNER, em todo o Brasil, nas décadas de 70 e 80, implantou vários segmentos rodoviários sem atentar para a obrigatoriedade de se fazer cumprir o Decreto-lei n.º 3.365/41 (desapropriação administrativa ou judicial).

Para disciplinar o procedimento administrativo nesses casos, o ex-DNER baixou a Norma CA-DNER-155/85, que detalhava as suas ações desde a abertura do processo até a lavratura da escritura pública de desapropriação.

A Administração Central do DNER, determinava aos seus Distritos, nos Estados, que elaborassem um Plano Anual de Desapropriação - PAD, com os processos já abertos e outros que surgissem, sob a supervisão do GPA.

*O Grupo de Perícias e Avaliações - GPA, estava inserido na Procuradoria-Geral, em Brasília, a quem era vinculado.*

*Competia ao GPA a aprovação de todas as avaliações de imóveis e as perícias realizadas pelas comissões distritais.*

*Observar que o normativo citado, é anterior a Constituição Federal de 1988, portanto, não se falava em justa e prévia indenização em dinheiro.*

Os processos eram instruídos por técnicos disponibilizados pelo próprio DNER, incluídos no Plano Anual de Desapropriação distrital, conferidos previamente pelo GPA e somente pagos pelo Distrito Estadual após a liberação dos recursos pela Administração Central.

# PROCURADORIA GERAL FEDERAL – PGF/AGU



A Procuradoria-Geral Federal (PGF) é o órgão responsável pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, pelas respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e pela apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

**A Lei nº 10.480/2002, ao criar a PGF, definiu que o novo órgão seria integrado pelas Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas e Assessorias Jurídicas de todas as autarquias e fundações federais.**

A criação da PGF e da carreira de Procurador Federal estabeleceu um novo paradigma para a prestação de serviços jurídicos às autarquias e fundações federais, equacionando vários dos problemas verificados a partir do modelo originalmente implantado após a Constituição de 1988.

A PGF vem aprimorando a estrutura de seus órgãos de execução - Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais; Procuradorias Regionais Federais; Procuradorias Federais nos Estados; e Procuradorias Seccionais Federais -, promovendo a centralização da defesa judicial e extrajudicial das 164 entidades federais sob sua representação.

Um trabalho constante que objetiva o exercício da Advocacia Pública com eficiência para conferir viabilidade jurídica às políticas públicas do Estado brasileiro. Em perspectiva, a instituição visa a se consolidar como uma organização essencial ao Estado Democrático de Direito, voltada para a defesa do interesse público, reconhecida por sua excelência e como referência de credibilidade, proatividade e valorização dos seus membros.

Fonte: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/sobre>

# PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - PFEDNIT



## INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2/2021/DG/PFE/DNIT SEDE, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2021\*

Art. 4º A PFE/DNIT organiza internamente suas atividades entre:

### **I - núcleos de assistência direta e imediata ao Procurador-Geral:**

- a) Assessoria Técnica;
- b) Protocolo Unificado;
- c) Núcleo de Desapropriação;** e
- d) Núcleo de Cobrança e Recuperação de Créditos;

II - Coordenação de Assuntos Judiciais;

III - Coordenação de Assuntos Consultivos;

IV - Coordenação de Assuntos Estratégicos;

V - PFE/DNIT junto aos órgãos descentralizados; e

VI - núcleos da PFE/DNIT junto aos órgãos descentralizados.

## DO NÚCLEO DE DESAPROPRIAÇÃO - INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2/2021/DG/PFE/DNIT SEDE

Art. 7º Ao Núcleo de Desapropriação compete:

I - analisar a viabilidade de ajuizamento de ações de desapropriação e de reintegrações de posse, quando necessárias à execução de obras públicas;

II - examinar a instrução dos processos referentes aos mutirões de desapropriação e encaminhar os regulares ao órgão competente da Procuradoria-Geral Federal;

III - coordenar os mutirões de desapropriação, em articulação com as Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais;

IV - propor ao Procurador-Geral, quando necessário, a criação de grupos de trabalho para atuar nas fases consultiva e judicial dos mutirões de desapropriação;

# PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - PFEDNIT



V - examinar e emitir manifestações jurídicas, inclusive referenciais, nas áreas de sua competência; e

VI - orientar a PFE/DNIT junto aos órgãos descentralizados e as unidades técnicas do DNIT nas áreas de sua competência.

§ 1º Entende-se por mutirão de desapropriação a reunião organizada e planejada de processos administrativos ou judiciais para a realização de atos em conjunto, visando otimizar a obtenção de resultados, bem como uma melhor articulação entre os órgãos da Justiça Federal, da Procuradoria-Geral Federal, do DNIT e os demais interessados.

§ 2º Os mutirões de desapropriação poderão ser realizados para análise consultiva, visando o ajuizamento das demandas através de grupos de trabalho instituídos pelo Procurador-Geral, ou a realização de audiências de conciliação.

§ 3º As competências do Núcleo de Desapropriação não incluem pedidos de subsídios, nem outras comunicações abertas pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal.

# PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - PFEDNIT



## NÚCLEO NACIONAL DE DESAPROPRIAÇÃO - NDESP

**PORTARIA n. 00002/2021/PFE-DNIT/PGF/AGU de 09 de junho de 2021.**

**Dispõe sobre a organização e o funcionamento interno do Núcleo Nacional de Desapropriação da Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento de Infraestrutura de Transportes - NDESP-PFE/DNIT.**

A primeira etapa de centralização das demandas referentes à desapropriação iniciou junho de 2021, com a integração das demandas oriundas dos Estados da Bahia, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina.

A segunda etapa de centralização priorizou os Estados que não possuem unidade jurídica da PFE/DNIT junto a respectiva Superintendência Regional e, que estavam com um volume grande de desapropriações a serem analisadas visando o ajuizamento.

Hoje o NDESP responde também pelos processos de Desapropriação nos Estados do Pará, Goiânia, Tocantins, Roraima e Maranhão e, os processos considerados prioritários pela Coordenação Geral de Desapropriação e Reassentamento – CGDR/DPP – DNIT.

# PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - PFEDNIT



O NDESP está responsável pela orientação jurídica e assessoramento nas seguintes demandas:

- Desapropriação (análise da viabilidade de ajuizamento – audiências de conciliação);
- Demandas do PROFAIXA – Programa Federal de Faixa de Domínio (Regularização Fundiária – Reconhecimento de Faixa de Domínio);
- Demandas Oriundas do Registro de Imóveis (orientações referenciais);
- Reintegração de Posse quando decorrente de Obra;
- Examinar e emitir manifestações jurídicas, inclusive referenciais, nas áreas de sua competência;
- Orientar a PFE/DNIT junto aos órgãos descentralizados e as unidades técnicas do DNIT nas áreas de sua competência;
- Supervisionar e coordenar os atos administrativos e jurídicos relacionados com a desapropriação em todo território nacional;
- Orientar as Procuradorias Regionais Federais;
- Orientar e atender as demandas específicas da Coordenação de Desapropriação e Reassentamento do DNIT – CGDR/DPP e das Diretorias do DNIT;
- Exemplo: TRANSNORDESTINA – BARRA MANSA/RJ – PROFAIXA.

## AS DESAPROPRIAÇÕES NO ÂMBITO DA PFEDNIT

O Art. 173 da Instrução Normativa DNIT nº 75/2021:

*“Os processos de desapropriação em curso na Justiça Federal serão preferencialmente encaminhados para a realização de audiências judiciais de conciliação, em atos singulares ou por meio de mutirões de conciliação, visando solução definitiva para o caso, sempre que esta opção se mostrar mais interessante aos trabalhos e à liberação de frentes de obra.”*

Os artigos 174 e 175 da Instrução Normativa nº 75/2021/DNIT-SEDE, de 30/11/2021, estabelecem critérios e autoriza somente o servidor público do DNIT (em regra Engenheiro) a propor acordo em ação de desapropriação durante audiências de conciliação perante o Juiz que conduz o processo.

## AS DESAPROPRIAÇÕES NO ÂMBITO DA PFEDNIT - NORMATIVOS

- O Instrução Normativa nº 2/2021/DG/PFE/DNIT SEDE, 24/02/2021;
- Instrução Normativa DNIT nº 75/2021, de 30/11/2021:
  - Dispõe sobre as desapropriações no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.
    - Contratação dos projetos de desapropriação
    - Escopo dos projetos de desapropriação
    - Procedimentos desapropriatórios
      - Declaração de Utilidade Pública
- Diretrizes Básicas de Desapropriação – 2011, ATUALIZADO 2022.

# PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - PFEDNIT



## AS DESAPROPRIAÇÕES NO ÂMBITO DA PFEDNIT

A partir da Constituição Federal de 1988, a desapropriação por utilidade pública passou a exigir a justa e prévia indenização em dinheiro com o objetivo da recomposição do patrimônio do desapropriado em decorrência da expropriação.

Ao longo dos anos, com a falta de documentação por parte do DNIT (falta de comprovação de faixa de domínio/DUP, rodovias recebidas dos Estados, etc) e dos **desapropriados, que não possuíam os imóveis registrados (restrições legais: hipotecas, contratos informais de compra e venda, ou óbito do proprietário)**, as conciliações por homologação judicial foram fortalecidas pela Justiça Federal da 4ª Região. Aqui cito a duplicação da BR -101/SC, que iniciou em 1998, e se estendeu ao Rio Grande do Sul, entre Osório-RS e Palhoça-SC, começou em janeiro de 2005. Os 88,5 quilômetros do trecho gaúcho foram entregues em fevereiro de 2011, além do trecho do Paraná, que passa a ser chamada de BR-376/PR.

**A experiência prática tem demonstrado que se não levarmos em consideração o cenário real de precariedade dos registros cartoriais e de informalidade dos negócios jurídicos translativos de domínio no País, e reconhecer a indenizabilidade da posse nos termos da Jurisprudência firmada no STJ, com base em outros elementos de prova que não o registro público do Cartório de Registro de Imóveis (CRI), não seria concretizada desapropriações pela Autarquia.**

## AS DESAPROPRIAÇÕES NO ÂMBITO DA PFEDNIT

Destaco que o Procurador Federal não tem competência para firmar acordos em Ação de Desapropriação por estar vinculados a critérios estritamente técnicos especificados pela ABNT/CREA (Engenharia de Avaliação).

O aparente conflito com as Normas da AGU, pode ser explicado de forma sucinta:

- A audiência de conciliação ocorre normalmente antes da contestação, portanto, não há litígio.
- Com o início da vigência do novo Código de Processo Civil, **a realização de audiência preliminar de conciliação passou a ser ato integrante do procedimento comum, nos termos do art. 334 do CPC e art. 166:**
- § 11 – art. 334: A auto composição obtida será reduzida a termo e homologada por sentença.
- § 4º - art. 166: A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.
- Com o objetivo de por fim a litígio, com a concessão mútua das partes envolvidas acerca dos direitos patrimoniais, conforme expresso no art. 840 do Código Civil: É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.
- **PORTARIA CONJUNTA Nº 19, DE 4 DE SETEMBRO DE 2013**, Delega, ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes -DNIT, a competência para autorizar a realização de acordos ou transações, com o fim de terminar litígio, nas ações de desapropriação ajuizadas no âmbito de atuação do DNIT.

A realização da composição, por representantes do DNIT, em torno dos valores a serem pagos pela Entidade, esta prevista em ato normativo próprio (Instrução Normativa nº 75/2021/DNIT-SEDE, de 30/11/2021) e se justifica sempre que se mostrar mais vantajosa para a Autarquia em relação à continuidade do processo judicial litigioso, em homenagem aos princípios da economicidade e eficiência.

## AS DESAPROPRIAÇÕES NO ÂMBITO DA PFEDNIT

Não cumpridos os pré-requisitos para o acordo administrativo (**documentação integral exigida pelo Cartórios de Registro de Imóveis/Tabelionatos**), intenta-se a via judicial, que segue os ritos previstos no Decreto-Lei 3.365/41.

Neste caso, o Poder Judiciário examinará o ato de desapropriação, cabendo contestação somente sobre eventuais vícios do processo judicial ou discordância do valor da indenização. (Diretrizes básicas para desapropriação.- Rio de Janeiro: IPR, 2011. 186p. (IPR. Publ. 746).

Nessa toada, não é difícil constatar que, atualmente, excluir o Poder Judiciário dos mutirões para conduzir a desapropriação exclusivamente na via administrativa é arriscar a celeridade processual, dano ao erário causado pelo atraso da obra, e ao particular, com processos infundáveis por falta de comprovação da propriedade. Também é possível a realização de avença com assistência jurídica ao expropriado, normalmente garantida por Defensor Público e a presença do Magistrado.



# Muito Obrigada!

**Mitzi Silva Antunes**

Procuradora Federal

Núcleo Nacional de Desapropriação

Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT

**E-mail:** [mitzi.antunes@agu.gov.br](mailto:mitzi.antunes@agu.gov.br)

**Tel:** (61) 3315-4351 / (48)9 9983-2611



**3º SEMINÁRIO  
NACIONAL DE  
DESAPROPRIAÇÃO E REASSENTAMENTO**