PARECER JURÍDICO

Desapropriação por utilidade pública. Modalidade amigável. Regularidade do Decreto. Separação entre ato declaratório e instrumento negocial. Inviabilidade de competição (art. 74, V, Lei nº 14.133/2021). Existência de lastro orçamentário. Vinculação a convênio. Economicidade. Motivação adequada. Baixo risco jurídico. Viabilidade.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Ponte Serrada/SC acerca da regularidade jurídica do procedimento de desapropriação de imóvel destinado à implantação de área voltada ao desenvolvimento econômico, especialmente quanto à adequação do Decreto de Utilidade Pública, à estruturação do contrato de desapropriação amigável, à utilização de recursos provenientes de transferência especial vinculada a convênio e à observância das exigências legais e de controle externo. O caso envolve a aquisição de área de aproximadamente 14,77 hectares, com finalidade de instalação de distrito industrial, estando o procedimento instruído por processo administrativo com estudos técnicos, justificativa locacional e previsão de recursos financeiros vinculados.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise do caso deve partir da compreensão da natureza jurídica da desapropriação por utilidade pública, prevista no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade de indenização prévia, justa e em dinheiro, como condição para a transferência compulsória da propriedade privada ao Poder Público. No âmbito infraconstitucional, o procedimento é disciplinado pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, que exige, como condição inicial, a edição de ato administrativo formal declarando a utilidade pública do bem. Esse ato possui natureza eminentemente declaratória, razão pela qual não se confunde com o instrumento negocial destinado à transferência da propriedade, sendo juridicamente inadequado que nele se insiram cláusulas relativas a valor de indenização, forma de pagamento ou condições contratuais.

No caso concreto, verifica-se que o Decreto foi estruturado de forma tecnicamente adequada, respeitando essa separação essencial entre o ato declaratório e o contrato administrativo de desapropriação amigável. O contrato, por sua vez, contém os elementos negociais pertinentes, incluindo valor da indenização, condições de pagamento, cláusulas de quitação e obrigações recíprocas, o que demonstra observância ao modelo jurídico correto e evita a configuração de vício por confusão de regimes jurídicos. Essa distinção é particularmente relevante sob a ótica do controle externo, pois impede que o decreto seja interpretado como ato híbrido ou como instrumento vinculante de despesa.

No que se refere à escolha do imóvel, a fundamentação apresentada demonstra de forma consistente a inviabilidade de competição, nos termos do art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, ao evidenciar que a localização específica do bem, sua inserção logística às margens da BR-282, a disponibilidade de infraestrutura essencial e a inexistência de áreas alternativas com características equivalentes tornam necessária a sua seleção direta. A análise do entorno, marcada por fragmentação fundiária e pela inviabilidade de formação de área contínua em outras regiões, reforça a conclusão de que não se trata de escolha discricionária arbitrária, mas de decisão técnica fundada em critérios objetivos e devidamente documentados.

A motivação do ato administrativo revela-se robusta e alinhada ao disposto no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, aplicável subsidiariamente à Administração Pública municipal, ao apresentar de forma clara os elementos fáticos e jurídicos que justificam a medida, incluindo interesse público, necessidade administrativa, viabilidade técnica, economicidade e urgência. A vinculação do procedimento a recursos oriundos de transferência especial, conforme demonstrado nos documentos administrativos, reforça a legitimidade da atuação estatal, especialmente ao evidenciar a existência de política pública estruturada voltada à implantação de distrito industrial e o risco concreto de perda de recursos em caso de inércia administrativa.

Nesse contexto, a inclusão expressa, no decreto, de referência à disponibilidade orçamentária e financeira mostra-se adequada e suficiente para atender às exigências da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente no que se refere à necessidade de demonstração de lastro financeiro para a realização de despesas públicas. Tal previsão afasta o risco de questionamentos quanto à ausência de planejamento fiscal e reforça a regularidade do ato sob a perspectiva do controle exercido pelos órgãos competentes. Importante destacar que a opção por não inserir valores ou condições de pagamento no decreto preserva sua natureza jurídica e evita engessamento do ato administrativo, permitindo eventuais ajustes no âmbito contratual sem comprometer a validade da declaração de utilidade pública.

Outro aspecto relevante diz respeito à previsão de realização da desapropriação pela via amigável, com ressalva expressa quanto à possibilidade de adoção da via judicial em caso de insucesso das tratativas. Tal previsão é juridicamente adequada e encontra respaldo na legislação vigente, assegurando flexibilidade administrativa e continuidade da política pública. A inclusão de autorização para eventual imissão provisória na posse, condicionada à demonstração de urgência e ao depósito prévio da indenização, também se mostra medida estratégica, alinhada ao art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, garantindo ao Município instrumentos eficazes para evitar prejuízos decorrentes de eventuais entraves na execução do projeto.

Sob a ótica jurisprudencial, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça consolidaram entendimento no sentido de que a declaração de utilidade pública constitui ato discricionário da Administração, desde que devidamente motivado, sendo o controle judicial limitado à verificação de legalidade, sem incursão no mérito administrativo. No presente caso, a densidade da motivação apresentada e a consistência dos elementos técnicos afastam, de forma significativa, o risco de invalidação do ato por eventual alegação de desvio de finalidade ou ausência de interesse público.

Diante desse cenário, eventuais teses defensivas em face de questionamentos poderiam se apoiar na demonstração da inexistência de alternativas viáveis, na robustez da instrução administrativa, na vinculação do procedimento a política pública financiada por recursos externos e na observância dos princípios da eficiência, economicidade e supremacia do interesse público. Por outro lado, em eventual necessidade de atuação judicial, o Município poderá sustentar a urgência da medida, a necessidade de cumprimento de prazos vinculados a convênio e a relevância social e econômica do empreendimento, reforçando a legitimidade da intervenção estatal.

CONCLUSÃO

À luz do exposto, conclui-se que o procedimento de desapropriação amigável adotado pelo Município de Ponte Serrada/SC é juridicamente viável e encontra-se em conformidade com a Constituição Federal, com o Decreto-Lei nº 3.365/1941, com a Lei nº 14.133/2021 e com a Lei Complementar nº 101/2000, apresentando baixo risco de questionamento jurídico ou de apontamentos pelos órgãos de controle. Recomenda-se o prosseguimento do procedimento, com manutenção da estrutura adotada, especialmente no que se refere à separação entre decreto e contrato, à formalização adequada do pagamento prévio da indenização e à preservação da integridade da instrução administrativa, como forma de assegurar a plena validade e eficácia do ato.

Ponte Serrada/SC, 30 de abril de 2026.

EDUARDO COPPINI:56106050910

Assinado de forma digital por EDUARDO COPPINI:56106050910
Dados: 2026.04.30 15:07:46 -03'00'