

COMO PLANEJAR DESAPROPRIAÇÕES DE IMÓVEIS: OS ESTUDOS ESSENCIAIS PARA A EFETIVIDADE DO INTERESSE PÚBLICO CONFORME AS MOTIVAÇÕES DAS INCORPORAÇÕES PATRIMONIAIS

Felipe Carvalho Guilhermette

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil

E-mail: felipecg@seap.pr.gov.br

Heloisa Meyer Toledo

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil

E-mail: heloisa.toledo@seap.pr.gov.br

Marta Cristina Guizelini

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil

E-mail: marta.guizelini@seap.pr.gov.br

Altair Freire

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil

E-mail: altairf@seap.pr.gov.br

A ausência de critérios padronizados para a realização de estudos prévios à desapropriação de imóveis no Estado comprometia o planejamento das incorporações ao patrimônio público e a segurança jurídica dos atos expropriatórios. Processos instruídos de forma insuficiente, sem estimativas orçamentárias, avaliação técnica adequada ou justificativas robustas de interesse público, dificultavam a efetivação dos projetos e aumentavam os riscos institucionais. Diante desse cenário, o Estado desenvolveu um modelo normativo e técnico voltado à padronização dos procedimentos preparatórios à desapropriação, resultando na criação do Estudo para Desapropriação de Imóveis – EPD. A obrigatoriedade do EPD estabeleceu diretrizes mínimas para fundamentar os atos administrativos iniciais, incluindo a análise da necessidade da desapropriação, justificativas jurídicas e econômicas, comparação entre alternativas, avaliação técnica do imóvel, estimativas de custo, impactos sociais e ambientais, disponibilidade orçamentária e previsão de uso futuro. A pesquisa adotou metodologia documental, voltada à análise da estruturação e aplicação do EPD no período de 2024 a 2025. Os resultados indicam maior controle, previsibilidade e segurança jurídica nos processos de incorporação ao patrimônio público, além de favorecer a efetivação do uso institucional dos bens desapropriados, conforme o interesse público que motivou cada procedimento.

Palavras-chave: Gestão; Patrimônio; Público; Aquisição; Desapropriação.

1. Introdução

No Estado do Paraná, o Departamento de Patrimônio do Estado do Paraná (DPE), vinculado à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), é a unidade central responsável pela administração do patrimônio estadual. Com mais de oitenta anos de atuação, o órgão tem como missão implementar as diretrizes governamentais voltadas à gestão do patrimônio imobiliário.

Entre suas atribuições, destacam-se a coordenação e aprimoramento dos sistemas de gestão patrimonial do Estado; o fornecimento de informações e orientações técnicas aos órgãos e entidades da administração pública estadual sobre as normas aplicáveis à área patrimonial; bem como a supervisão dos Grupos Administrativos Setoriais e das unidades administrativas de autarquias e fundações públicas no controle de bens móveis e imóveis, além da atualização cadastral nos sistemas oficiais.

Cabe também ao DPE a formulação de diretrizes normativas para o aperfeiçoamento da gestão dos imóveis públicos estaduais. Sendo assim, é responsável por analisar e emitir pareceres em processos relacionados à locação, usucapião, vinculação, cessão, aquisição, alienação, doação, permuta, construção, demolição, ampliação, reforma, anuência de confrontações, unificações e subdivisões, além de procedimentos de cadastro municipal, retificação e ratificação de áreas e passagens de servidão que envolvam imóveis pertencentes ao Estado.

Ainda, o DPE realiza a gestão do patrimônio imobilizado estadual, com foco na racionalização do uso dos espaços públicos. Atua ainda na condução dos processos de alienação dos bens dominicais e na proposição de anteprojetos de lei ou decretos relacionados aos imóveis estaduais.

A partir do constante monitoramento dos bens estaduais, foi identificado pelo DPE que as aquisições de imóveis por meio de desapropriações não seguiam parâmetros objetivos, resultando em processos administrativos mal instruídos, com fragilidade na justificativa do interesse público, ausência de estimativas orçamentárias e falta de avaliação técnica adequada para viabilizar o uso futuro dos imóveis. A falta de planejamento limitava a efetividade dos projetos e ampliava os riscos institucionais.

Diante desse contexto, o Estado desenvolveu e institucionalizou o Estudo para Desapropriação de Imóveis (EPD), um modelo normativo e técnico que estabelece diretrizes mínimas para fundamentar os atos preparatórios à desapropriação. O EPD contempla a análise da necessidade da desapropriação, a inexistência de imóveis públicos disponíveis, a comparação com alternativas como doações, locações e permutas, além de prever estudos urbanísticos, ambientais, sociais, de acessibilidade e de uso futuro. Também integra estimativas de custo, análise de riscos, avaliação técnica e estratégias de negociação prévia.

O presente artigo tem como objetivo geral analisar os efeitos da padronização dos procedimentos de instrução prévia à desapropriação no Estado, a partir da adoção do EPD e como objetivos específicos descrever o conteúdo técnico e normativo do EPD, verificar os ganhos de eficiência administrativa e segurança jurídica após sua implementação, bem como apresentar resultados preliminares de sua aplicação em processos de desapropriação entre 2024 e 2025. Visando, assim, apresentar a ferramenta e procedimentos encontrados para desapropriação de imóveis através de uma gestão eficiente, com cerca de dez processos de desapropriação já em trâmite com base na nova metodologia, promovendo maior controle, previsibilidade e segurança jurídica nas incorporações ao patrimônio público, além de ampliar significativamente a probabilidade de efetivação do uso institucional dos bens desapropriados, conforme o interesse público que motivou cada incorporação.

2. Metodologia

No presente estudo foi adotada pesquisa qualitativa exploratória, por meio da pesquisa documental e bibliográfica voltada à estruturação do EPD.

A pesquisa qualitativa busca compreender em profundidade o objeto de estudo, priorizando a interpretação dos fenômenos em seu contexto específico, em vez de propor explicações generalizantes. Caracteriza-se pela riqueza de dados descritivos e pela abordagem da realidade de forma ampla, complexa e contextualizada. Nesse tipo de investigação, realiza-se uma leitura crítica e reflexiva de obras selecionadas, que oferecem aportes teóricos e conhecimentos já consolidados sobre o tema. O pesquisador dispõe de autonomia para definir os métodos e referenciais teóricos mais adequados aos objetivos de sua análise (Marconi; Lakatos, 2022).

Quanto à classificação dos objetivos da pesquisa como exploratória, isso significa que busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A coleta de dados pode ocorrer de diversas maneiras, mas é possível identificar pesquisas bibliográficas, estudos de caso e até mesmo levantamentos de campo em estudos exploratórios Gil (2022).

Ainda, Gil (2021) afirma que uma das características da pesquisa qualitativa é o processo indutivo, no qual o pesquisador procede pela via indutiva, coletando dados mediante entrevistas, observações e análise documental com o propósito de estabelecer categorias, hipóteses e teorias. É uma das principais modalidades dessa pesquisa é o estudo de caso, que consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos casos, de maneira a permitir um amplo e detalhado conhecimento do fenômeno que se pretende pesquisar, através de utilização de múltiplos procedimentos de coleta de dados como entrevistas, observação simples ou participante e análise de documentos.

Quanto a pesquisa documental, Gil (2022) ensina que podem ser utilizados documentos elaborados com finalidades diversas tais como assentamento, autorização, comunicação e outros sendo recomendado quando a quando o material consultado é interno à organização. Quando se tratar de dados obtidos em bibliotecas ou bases de dados são consideradas e fonte bibliográfica e, portanto, pesquisa bibliográfica.

Para a construção da Metodologia da Pesquisa, foram seguidas as seguintes etapas:

Etapa 1: Formulação do problema. Considerando longo tempo de reflexão, foi formulada a seguinte problemática: *“quais os procedimentos e metodologias utilizados para instruir processos de desapropriação de imóveis no Estado e quais os ganhos ao padronizar tal metodologia”*.

Etapa 2: Pesquisa documental. Foi realizada a busca de dados existentes no DPE e nos demais órgãos e entidades do Estado do Paraná para fundamentação das análises.

Etapa 2: Pesquisa bibliográfica. Foi realizada a busca de dados existentes e de fontes bibliográficas e das principais legislações aplicáveis para fundamentação das análises.

Etapa 3: Mapeamento das decisões administrativas. Foi realizado o levantamento de informações existentes no Estado do Paraná para compreensão dos padrões de tomadas de decisão e identificação de mecanismos propostos no EPD.

Etapa 4: Consolidação das informações. Foi elaborado um relatório contendo os dados coletados e analisados, acompanhado de discussão dos resultados obtidos, com o objetivo de identificar melhorias potenciais e propor considerações relevantes para o aperfeiçoamento do processo de desapropriação.

3. Resultados e Discussão

A desapropriação, conforme ensina Di Pietro (2025), é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.

Segundo a autora, historicamente a desapropriação já era prevista na primeira Constituição Brasileira, a Imperial, de 1824, no qual previa o direito a propriedade de forma plena, podendo, contudo, ser restringido por interesse público mediante indenização. A referida Constituição previu que caberia a legislação ordinária definir os casos de desapropriação, o que ocorreu por meio da Lei nº 422/1826, que especificou as hipóteses de necessidade pública e utilidade pública mantidas em todas as Constituições posteriores.

Posteriormente na Constituição de 1934, o direito de propriedade é garantido, mas sem trazer a expressão “em toda sua plenitude”, uma vez que não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Foi nessa Constituição que se consignou pela primeira vez que a indenização além de prévia deve ser justa e que foi editado o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Brasil, 1941), vigente até o presente momento. Referido Decreto uniu as hipóteses de utilidade pública e necessidade pública que eram previstas no Código Civil de 1916 e na Constituição.

Na Constituição de 1946 foi prevista a desapropriação por interesse social, com base no princípio da função social da propriedade, embora não fosse utilizada essa expressão no texto constitucional. E pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964, foi instituída a desapropriação por interesse social, que tinha como finalidade a reforma agrária, permitindo-se que a indenização fosse feita em títulos da dívida, permanecendo até os dias de hoje, sendo de competência exclusiva da União.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) acrescentou a desapropriação por interesse social, de competência exclusiva do Município, inspirada no princípio da função social da propriedade, em que o pagamento da indenização também pode ser feito em títulos da dívida pública quando os imóveis não atenderem tal função. E a desapropriação sem indenização para imóveis onde se cultivem plantas psicotrópicas legalmente proibidas ou a exploração de trabalho escravo. Portanto, nota-se que historicamente houve uma ampliação das hipóteses de intervenção na propriedade por meio da desapropriação. Ressalta-se que este estudo será delimitado a desapropriações por utilidade pública conforme previsto no Decreto-Lei nº 3.365/1941 ao qual o Estado do Paraná tem competência.

Nos últimos anos, o Estado do Paraná vinha realizando apenas desapropriações de imóveis para instalação de ativos de infraestrutura, como rodovias e os bens de uso especial, quando necessário, estavam sendo locados. No entanto, desde o ano de 2023 diante da possibilidade orçamentária do Estado e considerando que os serviços públicos prestados são permanentes passou-se a priorizar a aquisição de bens imóveis ao invés da locá-los.

Sendo assim, a Procuradoria-Geral do Estado – PGE sugeriu que as aquisições fossem preferencialmente feitas por meio de desapropriação conforme previsto no Decreto nº. 3.365/1941, uma vez que a desapropriação, ao contrário da compra e venda, é uma forma de aquisição originária da propriedade, de modo que o Estado não guardará relação com os antigos proprietários ou com eventuais gravames do bem, o que pode se mostrar útil.

Ainda, a desapropriação seguir regramento próprio não depende de autorização legislativa, sendo realizada mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo e é uma das exceções à incidência da Lei de Licitações, conforme ressaltado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no Acórdão nº. 2.498/2014 – Tribunal Pleno (Brasil, 2014), fatores que tornam o processo mais célere para aquisição de bens.

Ocorre que, embora a desapropriação seja uma forma de aquisição mais célere e um instrumento essencial à gestão estatal, permitindo a expansão de políticas públicas e a reconfiguração de espaços urbanos conforme as necessidades da coletividade, fato é que o Decreto nº. 3.365/1941 não traz normas procedimentais de documentos mínimos para instrução dos processos administrativos na fase declaratória da desapropriação e no caso do Estado do Paraná não há normas locais para disciplinar o assunto. Sendo assim, a ausência de critérios padronizados para a instrução dos processos desapropriatórios no Estado comprometeu, por muito tempo, a eficácia dessas ações, gerando insegurança jurídica, planejamento deficiente e fragilidade na justificativa do interesse público.

Assim, historicamente, a inexistência de parâmetros objetivos resultava em processos administrativos mal instruídos, com lacunas relevantes, como a ausência de estimativas orçamentárias, análises técnicas do imóvel e avaliação da viabilidade de uso futuro. Tal cenário expunha a Administração Pública a riscos institucionais e compromissos financeiros sem o devido respaldo técnico, além de dificultar a concretização do uso efetivo dos bens desapropriados.

Diante desse contexto, o DPE desenvolveu e institucionalizou por meio da Resolução SEAP nº 9227 de 03 de junho de 2025 (Paraná, 2025) o Estudo para Desapropriação de Imóveis (EPD), um modelo normativo e técnico que estabelece diretrizes mínimas para fundamentar os atos preparatórios à desapropriação, inspirado no Estudo Técnico Preliminar – ETP, previsto na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 13.133 de 1º de abril de 2021 (Brasil, 2021). Portanto, é um instrumento técnico de apoio à tomada de decisão administrativa.

O EPD busca sistematizar e fundamentar, em termos técnicos, jurídicos, operacionais e econômicos, as propostas de desapropriação de bens imóveis, assegurando o atendimento ao interesse público e a conformidade legal, especialmente nos termos do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Dessa forma, o estudo contempla a análise da necessidade da desapropriação, a inexistência de imóveis públicos disponíveis, a comparação com alternativas como doações, locações e permutas, além de prever estudos urbanísticos, ambientais, sociais, de acessibilidade e de uso futuro. Também integra estimativas de custo, análise de riscos, avaliação técnica e estratégias de negociação prévia.

Justifica-se que a iniciativa para elaboração do estudo responde a demandas frequentes por incorporações imobiliárias que exigem decisões céleres, mas também fundamentadas em critérios de eficiência, legalidade e transparência. De modo que, preliminarmente, pode-se pensar, na burocratização do processo de desapropriação como algo negativo, contudo o processo bem instruído gera respaldo para todos os envolvidos e evita riscos futuros.

Na prática, o DPE se deparou com desapropriações realizadas por outros órgãos estaduais que não seguiram um planejamento eficaz da viabilidade dos projetos que se pretenda implementar. Por exemplo, houve desapropriação de imóvel que posteriormente a incorporação ao patrimônio estadual verificou-se que possuía área significativa de preservação ambiental o que acabou por inviabilizar o projeto ao qual seria destinado. Além de não dar a destinação a qual justificou-se a declaração de utilidade pública, podendo inclusive ser objeto de retrocessão pelo desapropriado, gera ônus ao Estado, o imóvel desocupado pode ser invadido e o imóvel não está cumprindo sua função social.

Nohara (2025) explica que a retrocessão é o instituto pelo qual o particular questiona a desapropriação efetivada pelo Poder Público, quando este não confere ao bem o destino para o qual ele foi expropriado. Caso a Administração Pública não utilize o bem para a finalidade pública que fundamentou a desapropriação, ocorre a adestinação e caso empregue finalidade diversa daquela permitida em lei, há a tredestinação. Nos dois casos, o desapropriado pode questionar a atitude da Administração mediante a retrocessão.

Em outra situação houve a ausência de análise técnica pelo órgão desapropriante dos documentos cartoriais dos imóveis a serem desapropriados, constando memoriais descritivos

incorretos. De modo que ao realizar o levantamento topográfico o órgão deveria providenciar a retificação administrativa da área, o que não foi providenciado gerando, assim, divergência entre o Decreto de desapropriação e o documento cartorial, de modo que foi impossibilitado o registro do imóvel em propriedade estadual e necessidade de alteração do Decreto autorizativo.

Ainda, em outro caso o órgão fez a escolha do imóvel para ser sede, contudo não foi realizado estudo de viabilidade mínimo da área para verificação da distribuição dos servidores, por exemplo, com a elaboração de *layout*, sendo assim, ao iniciar a ocupação do imóvel verificou-se que não comportaria todos os servidores do órgão no imóvel, novamente gerando ônus para Administração Pública. Por fim, em outra situação de desapropriação o órgão não buscou viabilizar previamente a desapropriação amigável com o proprietário, no caso uma incorporadora, de uma área de grande interesse do Estado levando a judicialização o que pode se levar anos para decisão final, risco este que poderia ter sido evitado ou ao menos considerado pelo órgão.

Dito isso, o EPD deve indicar o(s) responsável(is) pela sua elaboração, bem como o responsável pela sua aprovação, portanto, deve envolver mais de um agente público, buscando uma análise mais eficaz com diversos conhecimentos técnicos. E estrutura-se em 18 seções, as quais percorrem desde a caracterização da necessidade pública até a declaração final de viabilidade, passando por etapas como análise regional, dimensionamento do imóvel necessário, identificação de alternativas no mercado, justificativa da escolha do bem, análise de riscos e estimativa de custos.

Destaca-se que todos os itens do EPD podem ser adaptados e/ou justificados conforme o caso, uma vez que cada desapropriação é única e a peculiaridade de cada caso requer tratamento diferenciado. A ideia do estudo é justamente a obrigatoriedade de fundamentação para os atos praticados pelos agentes públicos e não criar empecilhos para que se efetivem projetos. Inclusive, em conversa com os demais órgãos estaduais, verificou-se que na prática o estudo já é realizado com a busca de alternativas prévias, contudo muitas vezes não são formalizadas as análises e estudos realizados e nem considerados a maior possibilidade de riscos possíveis.

Inicialmente, deve haver a descrição da problemática, na qual será descrita a necessidade da aquisição do imóvel, na sequência deverá haver a informação da inexistência de imóveis públicos disponíveis seja do próprio Estado ou dos demais entes federativos (União e Município), os quais poderiam ser viabilizados a aquisição gratuita, e posteriormente a justificativa para a desapropriação.

A justificativa deve descrever o motivo pelo qual optou-se pela desapropriação para atendimento da necessidade, por exemplo, a inexistência de imóveis públicos disponíveis; a inviabilidade, ineficiência ou antieconomicidade de locação; demandas atreladas a órgãos de controle; demandas atreladas a processos judiciais, previsões em Plano de Governo; enquadramento em projetos do órgão demandante.

Ressalta-se que, na justificativa deve estar fundamentado o interesse público envolvido, conforme previsto no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Essa exigência é essencial para garantir que o uso da propriedade privada, um direito fundamental protegido pela Constituição, só seja limitado quando for imprescindível para atender o interesse público. A justificativa clara e documentada do interesse público previne abusos e arbitrariedades, assegurando que a desapropriação sirva a finalidades legítimas, como a melhoria de infraestrutura, a criação de serviços públicos ou o desenvolvimento urbano, e não a interesses particulares ou a ações desproporcionais do Estado.

Segundo Harada (2015), pode-se dizer que as restrições à liberdade do proprietário de dispor da coisa de maneira que melhor lhe aprouver atingem o caráter absoluto da propriedade, por sua vez as servidões e outras formas de uso de propriedade alheia limitam seu caráter exclusivo, as desapropriações afetam o caráter da irrevogabilidade ou o caráter perpétuo da

propriedade e, por fim, o princípio constitucional da função social da propriedade, trata não ao exercício de seu direito, mas a sua própria estrutura.

Após, passa-se para análise técnica com a indicação da dimensão em metros quadrados do imóvel para atender a demanda, levando em conta a população principal (servidores, colaboradores e terceirizados) e a população de visitantes (pessoas que circularão no imóvel além da população principal), constando a área de terreno e a área construída e as áreas comuns e de estacionamento, se necessário. Na sequência, deve ser feita a análise da região potencial à desapropriação, sendo essencial realizar o levantamento das necessidades do objeto de implantação e a compatibilidade do tema com a população local, identificando a demanda específica que justifica a intervenção.

Na análise da região podem ser considerados elementos como a distribuição demográfica da área, avaliando fatores como densidade populacional e perfil socioeconômico, a existência e a capacidade de infraestrutura ou serviços similares nas proximidades, verificando se há sobrecarga ou lacunas, as condições de acessibilidade e mobilidade da região, como vias de acesso e a proximidade de rotas de transporte. Recomenda-se que seja definido raio ou demarcados bairros potenciais à desapropriação. No caso de desapropriação em que seja necessária em determinada localidade por questões que extrapolam a possibilidade de escolha, como as correlacionadas a questões ambientais ou existência de outros equipamentos na região, recomenda-se a justificativa para a implantação na localidade determinada, com base nos estudos formulados.

Finalizada a análise da região potencial à desapropriação passa-se a análise dos potenciais imóveis. Para isso, deverá ser realizada a busca de imóveis presentes no mercado e/ou afetados a proposta na região, sendo sugerido que sejam buscadas no mínimo cinco amostras com indicação da localização, área do terreno e edificação, se cabível, e demais observações necessárias. Caso não seja possível fazer a busca de demais imóveis deverá ser justificado pelo órgão a escolha e singularidade do imóvel indicado.

Com a análise dos potenciais imóveis para desapropriação passa-se a escolha de um dos indicados com a justificativa de escolha. É sugerido que a justificativa contemple, por exemplo, o tamanho e configuração do imóvel para certificar-se que a área total é suficiente para atender a demanda com possibilidade de futuras expansões se necessário; se o imóvel está em conformidade com o zoneamento e uso do solo, se existe infraestrutura básica na região como água e esgoto; a acessibilidade; o impacto ambiental e o custo e viabilidade da aquisição. Também, recomenda-se que em caso de necessidade de construção de edificação na localidade a ser desapropriada, que sejam realizados estudos de implantação Arquitetônica, por profissional habilitado, para garantia da possibilidade de implantação no local selecionado.

Caso a desapropriação que seja necessária em determinada localidade por questões que extrapolam a possibilidade de escolha, como as correlacionadas a questões ambientais ou existência de outros equipamentos na região, é recomendado que a justificativa para a implantação na localidade determinada utilize como base os estudos formulados.

Após a escolha do imóvel deve ser realizada a descrição do bem com a inclusão do(s) documento(s) cartorial(is), plantas, croquis, elevações, perspectivas do imóvel e vistoria acompanhada de relatório fotográfico que demonstrem a situação atual do imóvel.

Na sequência, deve ser juntada a estimativa do valor da aquisição, conforme laudo de avaliação elaborado pelo Estado direta ou indiretamente em conformidade com a NBR 14.653 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Ainda, deve o órgão desapropriante avaliar a existência ou não de processos correlatos e/ou interdependentes para a execução da desapropriação, como a necessidade de desmembramento do imóvel ou de regularização documental, bem como obras a serem realizadas no local (construção, demolição, ampliação, reformas). A avaliação monetária é um ponto crucial na desapropriação de imóveis, uma vez que

é necessária a justa indenização ao desapropriado, o que em muitos casos é motivo de judicialização de processos de desapropriação por não concordância com os valores propostos.

Segundo Carvalho (2021), a doutrina moderna e a jurisprudência firmaram entendimento no sentido que a indenização justa é aquela que abarca o valor de mercado do bem a ser expropriado, os danos emergentes decorrentes da perda da propriedade, assim como os lucros cessantes devidamente comprovados, sempre acrescidos de correção monetária a partir da avaliação do bem. Ainda, para fins de indenização serão consideradas as benfeitorias feitas até a data da declaração de utilidade pública, salvo as benfeitorias úteis e necessárias, as quais serão pagas ainda que executadas após esta data. E em caso de divergência entre a área registrada e a área real do imóvel, a indenização será calculada somente sobre o espaço constante no registro.

Após a realização da avaliação monetária deve ser descrito o alinhamento da desapropriação com elementos de planejamento como o Planejamento Plurianual – PPA, Lei Orçamentária Anual – LOA, Plano de Compras Anual – PCA ou mesmo outras diretrizes de planejamento do órgão, bem como deve ser viabilizada a inclusão de elementos de cobertura da despesa da desapropriação, incluindo detalhamento da dotação orçamentária e detalhamento da despesa, em caso de pagamentos com recursos estaduais e em caso de pagamentos com fontes de recursos externos sugere-se que o órgão junte o detalhamento dos mecanismos adotados.

Posteriormente, devem ser descritos os benefícios a serem alcançados com a desapropriação, como o aumento e melhoria da eficiência de serviços públicos ofertados, a revitalização de áreas degradadas, a viabilização da preservação de áreas ambientais, a promoção de habitações sociais, a proteção ao meio ambiente e a cultura, o estímulo do desenvolvimento econômico e regional, o aumento da segurança pública, entre outros.

O EPD também traz um item próprio para análise de possíveis impactos ambientais sendo recomendado que o órgão desapropriante analise soluções que minimizem os impactos ambientais e assegurem a sustentabilidade da intervenção e potenciais efeitos negativos sobre a flora, fauna e recursos hídricos. Caso necessário, deverá ser avaliada a topografia e as condições do solo para evitar intervenções em áreas vulneráveis, como encostas ou regiões suscetíveis a inundações. Além disso, é importante planejar a preservação de vegetação nativa e áreas de proteção permanente (APPs), assim como implantar a necessidade de medidas de mitigação, como o reflorestamento e a criação de áreas verdes compensatórias, caso necessário.

Por fim, após todo levantamento realizado no EPD devem ser considerados os riscos na desapropriação e providências a serem adotadas, resultando em uma matriz de risco que deve ser preenchida pelo órgão desapropriante concluindo-se pela viabilidade ou inviabilidade da desapropriação.

Ressalta-se que os riscos a serem considerados são, por exemplo, restrições ocupacionais, como compatibilidade do projeto com o zoneamento e com as legislações ambientais, riscos sociais advindos de estudos de impacto de vizinhança, riscos jurídicos e riscos construtivos. Ainda, dentre os riscos a serem considerados na matriz deve constar o risco o desapropriado não concordar com o valor proposto a título de indenização, sendo necessário o ajuizamento de ação judicial o que pode atrasar o projeto previsto. Além disso, é necessário verificar se o imóvel não é de propriedade da União (Administração Direta e Indireta) ou cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, sendo necessário em tais casos prévia autorização por meio de decreto do Presidente da República. Como riscos construtivos também devem ser considerados os riscos como a necessidade de demolição de edificações gerando custos que podem aumentar o orçamento inicial previsto.

Nada obstante, como providências, caso já tenha existido uma negociação prévia com o desapropriado e negociado o valor compatível ao apurado no laudo de avaliação, sugere-se que seja firmada carta de concordância do proprietário para resguardar os interesses do Estado do Paraná. Contudo, cumpre destacar que em determinados casos as negociações prévias com o(s) desapropriado(s) pode gerar especulação imobiliária ou não ser benéfica ao Estado, de modo que é preferível que seja declarada a utilidade pública, finalizando a fase declaratória. Conforme ensina Paulo (2025), na fase declaratória o Poder Público manifesta a intenção de realizar a desapropriação e na fase executória são adotadas as providências para, de fato, transferir o bem.

Ainda, é sugerido que em caso de necessidade de desmembramento do imóvel o órgão desapropriante viabilize o firmamento do Termo de Desapropriação no qual o proprietário se compromete a assinar os requerimentos e demais documentos necessários junto aos órgãos competentes

Dessa forma, pode-se destacar dentre os principais diferenciais metodológicos do EPD: a verificação prévia e obrigatória da inexistência de imóveis públicos disponíveis para atendimento da demanda, seja no âmbito estadual, municipal ou federal; a aplicação de critérios técnicos para dimensionamento da área necessária, com base na estimativa da população ocupante e parâmetros de racionalização do uso do espaço; a análise comparativa entre diferentes imóveis com potencial de desapropriação, incluindo aspectos de zoneamento, acessibilidade, infraestrutura, impacto ambiental, regularidade fundiária e custo de aquisição; a elaboração de matriz de riscos, com categorização segundo probabilidade e impacto, e definição de medidas preventivas e contingenciais; a exigência de laudo técnico de avaliação do valor do imóvel, conforme a NBR 14.653 da ABNT; e a formalização de instrumentos como Termo de Desapropriação e Carta de Concordância do Proprietário, quando aplicável, fortalecendo a segurança jurídica do procedimento.

Como resultado prático com o EPD o Estado do Paraná realizou a desapropriação do Centro de Convenções de Foz do Iguaçu com um processo célere, finalizando em apenas seis meses. Embora tenha sido de menor complexidade, uma vez que o Estado vai utilizar a estrutura já existente no imóvel e porque o Centro era uma sociedade de economia mista na qual o Município de Foz de Iguaçu possuía 90% (noventa por cento) das ações e o Estado do Paraná 8% (oito por cento), é inegável o ganho com a celeridade e eficiência no processo.

Pode-se concluir que a introdução do EPD resultou em maior uniformização dos processos de desapropriação conduzidos pela Administração Pública estadual, ampliando a transparência, a previsibilidade e a responsabilização técnica na destinação de recursos públicos. A adoção do estudo tem permitido evitar aquisições ineficientes, mitigar riscos de judicialização e alinhar os processos de desapropriação aos planejamentos institucionais e orçamentários, como o PPA, LOA e PCA.

Essa ferramenta representa, portanto, uma inovação na gestão patrimonial do Estado do Paraná, promovendo o uso estratégico da desapropriação como medida excepcional e tecnicamente justificada, em conformidade com os princípios da administração pública, especialmente os da eficiência, economicidade e interesse público.

4. Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo analisar os efeitos da padronização dos procedimentos de instrução prévia à desapropriação no Estado do Paraná, a partir da criação e institucionalização do Estudo para Desapropriação de Imóveis (EPD). A pesquisa permitiu demonstrar que, antes da implantação do EPD, a ausência de critérios normativos e técnicos

consistentes comprometia a qualidade dos processos expropriatórios, gerando insegurança jurídica, ineficiência administrativa e riscos institucionais relevantes.

Os resultados apontam que a adoção do EPD, como instrumento de análise técnica e de planejamento prévio, promoveu avanços significativos na gestão patrimonial estadual. Entre os principais ganhos, destacam-se a maior previsibilidade orçamentária, o embasamento técnico das decisões, a mitigação de riscos e, principalmente, o aumento na efetividade do uso público dos imóveis desapropriados. Ao sistematizar a instrução processual com base em parâmetros objetivos com a análise da necessidade, a inexistência de alternativas, a viabilidade urbanística, os impactos ambientais e a matriz de riscos, o EPD busca fortalecer a capacidade do Estado de justificar, negociar e executar desapropriações com base no interesse público.

O estudo também evidenciou que a desapropriação, quando cabível, representa uma alternativa mais eficiente, em comparação à compra e venda tradicional, especialmente quando há necessidade de celeridade na incorporação do imóvel ao Estado.

Contudo, algumas limitações foram observadas, uma vez que a aplicação do EPD ainda está em fase inicial, com pouco mais de dez processos instruídos com base nessa metodologia até o momento. Isso indica a necessidade de avaliação continuada dos seus resultados a médio e longo prazo, sempre em busca de melhorias para todas as partes envolvidas. Inclusive porque nem todos os órgãos e entidades do Estado possuem, atualmente, equipes técnicas capacitadas para elaborar os estudos com a profundidade exigida, o que pode demandar ações de capacitação e suporte institucional.

Para estudos futuros, poderá ser investigada a eficácia do EPD em diferentes contextos administrativos e tipos de desapropriação, bem como analisar a relação entre a qualidade do EPD e o desfecho jurídico e operacional das desapropriações conduzidas. Em conclusão, o EPD constitui uma inovação normativa e administrativa que fortalece a governança pública sobre os ativos imobiliários e contribui para a valorização do planejamento como instrumento essencial à efetivação do interesse público no processo desapropriatório.

Referências

BRASIL. (1941). Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm

BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. (1941). Lei 14.133 de 01º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão Tribunal Pleno nº 2.498/2014. Consulta, conhecimento e resposta. Relator: Fernando Augusto Mello Guimarães. 30/04/2014. Processo 660942/2013, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/2498-2014-tribunal-pleno-fernando-augusto-mello-guimaraes-consulta-consulta-com-forca-normativa-7/2946#>

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 9ª Edição. Salvador: JusPODIVM, 2021.

GIL, Antonio C. Como Fazer Pesquisa Qualitativa. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. E-book. p.16.
ISBN 9786559770496. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770496/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

GIL, Antonio C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. E-book.
p.40. ISBN 9786559771653. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771653/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

HARADA, Kiyoshi. Desapropriação - 11ª Edição 2015. Rio de Janeiro: Atlas, 2015. E-book. p.5.
ISBN 9788522499663. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522499663/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. Metodologia Científica. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas,
2022. E-book. p.Capa. ISBN 9786559770670. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770670/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas,
2025. E-book. p.765. ISBN 9788530996383. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 01 ago. 2025.

PARANÁ (Estado). Secretaria de Estado da Administração e da Previdência. Resolução SEAP
nº 9227/2025, de 03 de junho de 2025. Dispõe sobre a obrigatoriedade da elaboração do Estudo
para Desapropriação de Imóveis no âmbito da Administração Direta, das Autarquias e das
Fundações Públicas do Estado do Paraná, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do
Paraná, nº 11.916, de 04 de junho de 2025.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo Descomplicado - 34ª Edição
2025. 34. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. p.1059. ISBN 9788530996512. Disponível
em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996512/>. Acesso em: 01 ago.
2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro:
Forense, 2025. E-book. p.143. ISBN 9788530995935. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 29 jul. 2025.