

19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

www.rapvenacor.com.br



## 25º Encontro Nacional de Conservação Rodoviária (ENACOR) 48ª Reunião Anual de Pavimentação (RAPv)

### TRÊS BASES DA GESTÃO FUNDIÁRIA EM RODOVIAS

*MSc. Willian Borelli Polzl<sup>1</sup>; MSc. Priscilla F. Klingelfus Polzl<sup>2</sup>*

#### RESUMO

Uma rodovia para ser implantada ou ampliada gera impactos sobre a comunidade local, um destes impactos seria a desapropriação de áreas necessárias a composição da faixa de domínio. Uma rodovia com faixa de domínio totalmente legalizada em registro de imóveis propicia uma gestão patrimonial e uma operação rodoviária mais fácil e rápida. Processos de reintegração de posse, cobrança de taxas quando há ocupação da faixa, controle de acessos a rodovia, fornecimento de anuências de confrontação, manifestação em processos de usucapião de lindeiros, bem como melhoria da segurança viária e ampliação da capacidade de tráfego são em muito facilitadas quando se realiza a gestão fundiária sobre esta faixa de domínio. Basicamente existem três condições para se realizar uma gestão fundiária eficiente. A primeira é ter um bom projeto, com áreas individualizadas por imóvel e seus respectivos cadastros, bons projetos facilitam a elaboração do decreto de utilidade pública, também facilitam a definição do valor das indenizações. A segunda condição é o bom acompanhamento documental dos processos de desapropriação durante execução de ação judiciais ou extrajudicial; a terceira condição trata de manutenção do cadastro com dados confiáveis em sistemas de informações geográficas (SIG) que permitam interação rápida entre usuários e gestores, sistemas Enterprise Resource Planning (ERP). O artigo traz ainda mudanças em lei, as quais representam economia na escrituração de imóveis. Com a gestão fundiária o Estado e Empresas Concessionárias de Rodovias podem otimizar o gerenciamento e controlar suas faixas de domínio. Este trabalho reflete de forma genérica a estrutura de gestão fundiária no Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná existente desde 2016 e utilizada atualmente.

**PALAVRAS-CHAVE:** desapropriação; projeto executivo; faixa de domínio

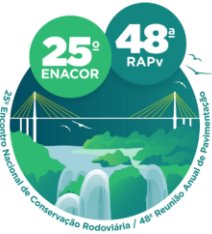
#### ABSTRACT

A road to be implemented or expanded generate impacts on the local community, one of these impacts would be the expropriation areas, it's necessary for the composition of the right of way. A highway with a right-of-way completely legalized in property registration provides easier and faster asset management and road operation. Processes for repossession, collection of fees when there is occupation of the land, control of access to the highway, provision of confrontation consents, responses in processes of neighborhood possession of borders, as well as improvement of road safety and expansion of traffic capacity are in much facilitated when land management is carried out on this domain strip. Basically, there are three conditions for efficient land management. The first is to have a good project, with areas individualized by property and their respective registrations, good projects facilitate the elaboration of the public utility decree, they also facilitate the definition of the value of indemnities. The second condition is the good documentary follow-up of the expropriation processes during the execution of judicial or extrajudicial actions; the third condition deals with maintaining the register with reliable data in geographic information systems (GIS) that allow quick interaction between users and managers, Enterprise Resource Planning (ERP) systems. The article also brings changes in law, which represent savings in real estate bookkeeping. With land management, the State and Highway Concessionaire Companies can optimize the management and control of their right-of-way. This work reflects in a generic way the structure of land management in the Department of Highways of Paraná existing since 2016 and currently used.

**KEY WORDS:** Expropriation, Highways Project, Righth-of-way.

<sup>1</sup> Departamento de Estradas de Rodagem, Curitiba/ PR, [wbpolz1@gmail.com](mailto:wbpolz1@gmail.com)

<sup>2</sup> Consultoria Fundiária e Desapropriações, Curitiba/ PR, [prigelfus@gmail.com](mailto:prigelfus@gmail.com)



19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

www.rapvenacor.com.br



## INTRODUÇÃO

Uma obra rodoviária necessita obrigatoriamente de uma base fundiária. Precisa ocupar uma área física, deslocar atuais proprietários de imóveis, para que o projeto geométrico da rodovia possa ser executado, assim como os demais componentes do projeto de engenharia.

Para a obtenção deste espaço físico, são necessárias intervenções significativas no ambiente por onde passará a obra viária; muitos imóveis, muitas pessoas, muitas relações sociais e relações com o meio ambiente serão alteradas.

Tantas mudanças necessitam de planejamento e controle, a fim de minimizar os eventuais impactos negativos sobre a comunidade atingida.

Órgãos gestores de rodovias, como os Departamentos de Estradas de Rodagem, necessitarão de informações e procedimentos de qualidade para efetivarem os processos de aquisição de áreas para suas obras de infraestrutura.

As informações de qualidade, em geral vem de sólidos e bem fundamentados projetos de engenharia e com base nas informações e cadastros, são desenvolvidos os procedimentos de expropriação (desapropriação, obtenção de áreas) dos imóveis por onde será implantada ou ampliada a rodovia.

Após a aquisição das áreas com o pagamento das indenizações, torna-se necessário gerenciar este patrimônio fundiário, preservando o domínio amplo do estado sobre as faixas de domínio e eventuais áreas complementares.

A seguir são expostas as três bases para uma boa gestão fundiária: (Bom Projeto; Controle documental e Gestão Patrimonial), primordiais para a estruturação das faixas de domínio rodoviárias.

A estrutura mostrada neste artigo é a estrutura existente no Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná - DER/PR, normatizado pela: Instrução Normativa 16 (DER, 2022); pelo termo de referência para elaboração de projetos de desapropriação (DER, 2022) encartado nas licitações de Projetos Executivos Rodoviários (incluídos desde 2010), pela série de normas ABNT 14653.

## PROJETO DE ENGENHARIA E BASE CADASTRAL

Esta base cadastral deve preferencialmente ser obtida antes da obra começar.

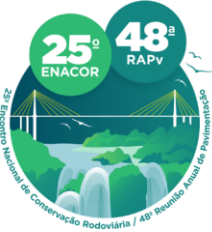
Um processo de desapropriação deve obrigatoriamente juntar três informações fidedignas e contemporâneas, sendo estes os fundamentos do processo desapropriatório:

- **A área** a ser expropriada deve ser correta em tamanho e localização;
- **O valor** da indenização deve ser obtido de forma justa e atual;
- **As pessoas certas (os indenizados)** devem receber a indenização, detentora do domínio ou eventualmente detentoras da posse ou partes de uma posse conforme entendimento judicial.

A garantia de que o projeto de engenharia é confiável, está baseada em uma fase de licitação bem feita. Nesta fase os editais de licitação devem ser bem estruturados contendo o termo de referência para desapropriação atualizado e bem amarrado, tanto em termos de procedimentos técnicos quanto legais de direito imobiliário.

Os quantitativos que compõem o orçamento máximo deste edital devem prever remuneração suficiente para que a projetista possa realizar levantamentos e cadastros robustos que facilitem a execução das desapropriações.

Outro ponto importantíssimo é a fiscalização das etapas do projeto de desapropriação por uma equipe treinada para as peculiaridades da engenharia rodoviária e principalmente das especificidades do caderno de desapropriação, mas que também compreendam e consigam minimizar impactos negativos sócio, ambientais e jurídicos.



19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

[www.rapvenacor.com.br](http://www.rapvenacor.com.br)



## A área

Com o cadastro topográfico da região do projeto define-se a geometria horizontal e vertical da rodovia, as projeções de terraplanagem (off set), a localização dos elementos da drenagem, a estabilidade de taludes, bem como as necessidades de interseções com outras vias, com rios, etc. Ainda se inclui a necessidade de manter os acessos aos imóveis confrontantes a futura faixa de domínio.

Com a definição da localização da futura rodovia, é necessário realizar a comparação com a posição dos perímetros dos inúmeros imóveis atingidos pela faixa de domínio, afetados integralmente ou parcialmente. Quando feito de forma perfeita o casamento da documentação fundiária dos imóveis com a topografia do projeto, será possível a definição dos tamanhos das áreas a serem indenizadas. Com a localização e tamanho, pode ser afirmada a área atingida em cada imóvel. Também será localizada e quantificada a existência de posses dentro de matrículas/ transcrições.

Neste ponto é necessária criteriosa definição do perímetro dos imóveis, conforme a matrícula/transcrição e *in loco*, preferencialmente acompanhado do proprietário/ posseiro. Para localização das áreas afetadas em relação a faixa de domínio podem ser usados como subsídios aos processos de desapropriação, escrituras, mapas oficiais de loteamento, de urbanismo, oficiais de colonização, base de dados do INCRA/ SIGEF, do CAR ou até mesmo documentos particulares.

Como elementos complementares à localização e montagem do mapa fundiário da área de influência direta da obra, utilizam-se imagens digitais de satélite, foto aéreas e imagens de vôos não tripulados, que basicamente permitem definir posição de cercas, rios e outros indicadores de limites de perímetros de imóveis, o uso do solo e estimar a capacidade de uso da terra.

Um decreto de utilidade pública (DUP) é a ferramenta inicial de um processo de desapropriação, ele permite “reservar” áreas (fase declaratória). Esta declaração de intenção de desapropriar deve estar respaldada em um objetivo dentre os previstos no artigo 5º do decreto lei 3365/ 1941 (Brasil, 1941), e em um objeto. O objetivo no caso é implantar ou ampliar a capacidade de tráfego de uma rodovia. O objeto é o projeto de engenharia e o fato deste definir quais áreas são necessárias para atingir a referida utilidade pública.

Quando o projeto de desapropriação, vinculado ao projeto de engenharia da rodovia começa a ser executado, parte-se da fase declaratória para a fase indenizatória, a qual culmina com as transferências do domínio de cada área, de cada imóvel do expropriado para o Estado, materializando-se a faixa de domínio.

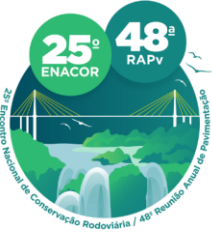
O DER/ PR vincula a responsabilidade da entrega de plantas e memoriais descritivos das áreas a serem expropriadas para as empresas projetistas, via assinatura de planta e memorial descritivo e da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.

Assim, se o projeto está correto, as peças técnicas para cartório estarão certas, caso contrário a responsabilidade da projetista se estende além da responsabilidade pelo projeto, atinge a esfera dos registros públicos, pois são estas peças técnicas assinadas pelo profissional da projetista que serão usadas em cartório para abertura de novas matrículas.

Como é exposto no Art. 176 §3 da lei de registros públicos (Brasil, 1973), convém também incluir considerações sobre o art. 176, §7 da mesma lei, que indica os procedimentos para matrícula de imóveis desapropriados e como proceder com a área remanescente da matrícula desapropriada, quando a desapropriação não for da área integral da matrícula.

## O valor

Uma boa avaliação pode ser obtida seguindo as normas da ABNT série 14653, seguindo os procedimentos estatísticos, os conceitos construtivos e/ou agrônômicos, dentre outros; mas pode ter



19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

[www.rapvenacor.com.br](http://www.rapvenacor.com.br)



um adicional quase incomensurável. Trata-se da credibilidade do processo que é alcançada com as reuniões participativas com os afetados (ao menos uma, no início da fase de avaliação monetária dos imóveis), com a solicitação de apoio de agentes da prefeitura (secretaria urbanismo, meio ambiente, ação social, agricultura), órgãos municipais, órgãos de extensão rural, consulta a agentes imobiliários, dentre outros.

Estas boas práticas agilizam a fase de vistoria dentro dos imóveis avaliados (a serem desapropriados) e do conjunto amostral (referências para o valor das desapropriações), mas principalmente torna o engenheiro avaliador conhecido na comunidade e mais reconhecido o empenho dele para encontrar o valor justo da indenização.

Este processo de obtenção de credibilidade atinge o ponto máximo quando são realizadas as reuniões individuais (uma por imóvel afetado “propriedade” ou até mesmo dando atenção aos posseiros existentes dentro de uma matrícula/ transcrição). Desta forma o avaliador terá argumentos e contra argumentos para buscar maximizar os acordos sobre o valor das indenizações.

Nestas reuniões individuais de informação do valor das indenizações é importante a presença de um advogado, principalmente nos dias de reunião com os posseiros e proprietários, dando atenção especial para casos de: empresas falidas; famílias sem inventário; imóveis escriturados, mas ainda sem registro em matrícula; condomínios pro-indiviso; imóveis em usufruto; com ônus reais; atrelados a fiança em títulos de crédito, etc.).

Cada reunião individual entre o expropriante e o expropriado, deve possuir ao menos um procedimento obrigatório, conforme o art. 10A da lei 3365/41 (BRASIL, 1941). Trata-se da apresentação de cópia do DUP, cópia de planta da área a ser desapropriada, descrição de bens atingidos e valor da oferta de indenização, bem como do termo de acordo pelo valor da indenização a ser assinado pelo expropriado.

A execução do projeto de desapropriação no DER/ PR, via de regra é realizada por uma comissão de engenheiros efetivos do órgão apoiados pela procuradoria jurídica e por assistentes sociais (quando necessário). Esta equipe promove a avaliação do valor das indenizações, procedimentos de reassentamento e/ou reintegração de posse, análise documental de domínio e as tratativas de negociação extrajudiciais, bem como encaminha para pagamento administrativo ou para ações judiciais.

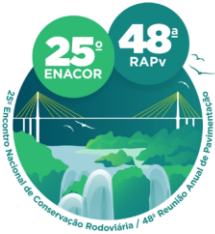
## Os indenizados

A definição de quem será indenizado, pode ficar clara nos casos de imóveis com matrículas, com perímetros bem definidos, sem ônus, com proprietários presentes. Nestas situações os processos administrativos de pagamento de indenização são mais ágeis e não apresentam problemas, podendo, o próprio órgão rodoviário ou empresa concessionária, realizar acordo administrativo e abertura de matrícula da área desapropriada no registro de imóveis.

Quando a qualificação dos proprietários começa a ficar controversa, mesmo com os esforços da equipe de desapropriação, ou considerando que cabe ao expropriado a prova de seu domínio sobre o imóvel, ultrapassando as atribuições dos oficiais de registro de imóveis, pode ser inevitável a judicialização do processo de desapropriação (desapropriação direta). Harada, 2012).

Importante comentar que mesmo dentro de um processo judicial de desapropriação, o acordo sobre o valor da indenização pode existir previamente, sendo encartado um termo de acordo já na petição inicial, como pode ser visto no artigo 34A do decreto lei 3365/ 41 (Brasil, 1941). Restando ao juiz sanar eventuais dúvidas sobre quem faz parte do rol de proprietários expropriados (art.34 da referida lei).

Nas situações onde o proprietário consegue comprovar sua propriedade sobre o imóvel



19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

[www.rapvenacor.com.br](http://www.rapvenacor.com.br)



expropriado, mas questiona o valor da indenização, os processos judiciais tendem a ter suas durações dilatadas em anos, passando por perícias, questionamentos entre outros procedimentos até a definição do valor final da indenização e emissão definitiva na posse.

Convém lembrar que uma vez comprovado o domínio do imóvel, arbitrado o valor por avaliação judicial e o expropriante depositando o total do valor avaliado judicialmente, em geral é definida a imissão provisória na posse.

Suficiente para legitimar o acesso da empresa responsável pela obra da rodovia sobre as áreas do imóvel e destruição ou modificação do patrimônio do antigo proprietário (esbulho do bem desapropriado), desta forma a rodovia poderá ser construída sobre aquela área.

Em um processo de gestão fundiária rodoviária, informações complementares, obtidas durante a execução da obra podem ter uma relevância muito grande em processos judiciais. Ações de desapropriações indiretas ou liminar de interdito proibitório podem necessitar de informações sobre data da ocorrência do esbulho ou afirmação da não ocorrência de esbulho.

As informações oficiais sobre o modo e a data da ocorrência do esbulho antes da imissão provisória ou da oficialização pública da transferência de domínio para o estado, podem ser parâmetros para o cálculo de juros compensatórios bem como, base para o cálculo da prescrição do direito indenizatório sobre o bem expropriado (Salles, 2009).

No estado do Paraná, o DER determina em licitação que os documentos de comprovação de domínio e de qualificação dos proprietários sejam reunidos pela empresa projetista e encartados no caderno de desapropriação do projeto executivo.

Também que sejam juntadas as documentações de posse de áreas e de qualificação dos posseiros.

Com a atenção à documentação dos posseiros, estratégias de reassentamento de atingidos pelas obras podem ser previamente pensadas e assim estimado o tamanho do Plano de Acompanhamento de Reassentamentos (PAR).

## CONTROLE DOCUMENTAL (PROCESSOS, REGISTROS E ALTERAÇÕES)

Uma questão que não deveria ocorrer, mas pode ocorrer, são as mudanças dos parâmetros previstos em projeto durante a execução da obra.

O deslocamento da geometria da rodovia pode deslocar a pista de rolamento tanto na vertical ou na horizontal, mudando a posição dos perímetros dos imóveis a desapropriar bem como as suas áreas. Por vezes, novos imóveis sem cadastro são atingidos, ou as áreas a desapropriar acabam ultrapassando as áreas decretadas de utilidade pública para desapropriação.

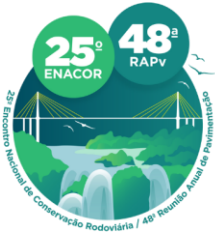
Estas situações geram grande instabilidade fundiária, pois teoricamente a área da faixa de domínio já foi adquirida pelo Estado e a rodovia deve ocupar apenas e obrigatoriamente esta faixa de domínio.

Ajustes na geometria da rodovia durante a obra, quando necessários, podem ocasionar a publicação de novo decreto de utilidade pública (DUP), forçando um governante/ gestor consciente a parar parcialmente a obra até que o DUP novo seja publicado e as indenizações novas sejam pagas para que os domínios das áreas sejam de fato do Estado.

Os procedimentos de transferência de dominialidade necessários a integralização da área da faixa de domínio de uma rodovia deve ser rigorosamente acompanhada pela equipe de desapropriação.

Uma característica do processo de integralização de uma faixa de domínio é o fato de que envolve muitos imóveis e que cada imóvel pode demorar mais ou menos tempo para ser transferido para o patrimônio imobiliário do Estado.

Assim, uma faixa de domínio pode ter uma quantidade de imóveis doados e rapidamente



19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

[www.rapvenacor.com.br](http://www.rapvenacor.com.br)



registrados em nome do Estado. Alguns imóveis podem ser registrados por: via de acordo administrativo extraoficial (indenizações por acordos administrativos); outros por acordo judicial (artigo 34A do decreto lei de desapropriações) (Brasil, 1941) e os restantes por definição litigiosa em juízo. Atentar para a lei 13.867/ 2019 (criou o Art. 10A, no decreto lei de desapropriação), que permite a criação de matrícula nova para imóvel expropriado, sem ser necessária escritura pública. (Brasil, 2019).

Pode ser percebido o aumento na agilidade e a grande economia feita por órgãos públicos, como o DER/ PR, com a não necessidade de formalizar escrituras públicas prévias a abertura de matrículas, em todas as três situações citadas no parágrafo anterior, a luz do art.10 A, art. 29 e art. 34A do decreto lei de desapropriação (Brasil, 1941).

Um item, previsto no decreto lei de desapropriações (Brasil, 1941) que não pode ser esquecido e ainda gera um desembolso ao expropriante, é a necessidade de registrar a imissão provisória na posse nas matrículas das áreas em expropriação, como elemento de publicidade, indicando que tal imóvel não está mais íntegro, possuindo área em processo de imissão definitiva na posse (abertura de nova matrícula), (art. 15, § 4).

Atualmente, no art. 69 da lei 14.273 de 2021 (Brasil, 2021), as áreas desapropriadas devem ser matriculadas em nome do agente expropriante.

Uma observação pode ser feita: para otimizar custos e esforços em cartórios é premente a necessidade da gestão fundiária organizando recursos e definição de quando e onde serão registradas imissões provisórias e abertas novas matrículas. As ferramentas de gestão são discutidas na sequência deste artigo.

Ainda podem existir ocupações (cercamentos, edificações) em parte das faixas de domínio já existentes (por exemplo, quando a rodovia estiver em obras de duplicação, já existindo uma faixa de domínio instituída). Nestes casos torna-se necessária reintegração de posse, instituto que demanda também tempo para se resolver.

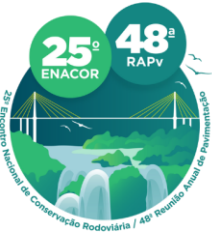
Podem ocorrer imóveis com proprietário desconhecido sendo necessária a intervenção do registro de imóveis, órgãos públicos encarregados do gerenciamento de terras devolutas ou demais bens dominicais ou até mesmo a entrada de ações judiciais demarcatórias (Scavone Jr., 2017).

A manutenção do controle fundiário contendo a situação georreferenciada dos imóveis desapropriados pode permitir confrontar se estes imóveis realmente estão sendo usados para a utilidade pública que se destinavam no seu DUP, fornecendo bases oficiais para respostas a ações de perdas e danos ou direito de preferência, municiando o judiciário para suas decisões (Retrocessão – Scavone, 2012), prevista no art. 35 da lei de desapropriações (Brasil, 1941) e no art.519 do Código Civil (Brasil, 2002).

Também se ressalta a importância da gestão fundiária para controle de “ocupações temporárias”, previstas no art. 36 do decreto lei de desapropriação, as quais podem ser: caminhos de serviço, desvios de tráfego, instalação de estruturas corta rios, enscadeiras, acessos a jazidas, áreas para instalação de britadores ou usinas de solos, dentre outros usos. Em essência serão devolvidos aos proprietários no final da obra da rodovia. Sendo importante o controle do período de uso, perímetro de área utilizada, controle de ações de recuperação ambiental ou respostas rápidas a eventuais questões judiciais.

Um desenlace para a integralização da faixa de domínio é a eventual necessidade da realização de reintegrações contra posseiros socio vulneráveis ou até mesmo proprietários cuja área desapropriada atingiu seu único imóvel residencial e a indenização não foi suficiente para cobrir o custo de uma nova moradia em outro local.

Sabendo de todas estas variáveis, fica muito fácil perceber a necessidade da gestão dos dados e informações por um sistema de computação georreferenciado.



19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

[www.rapvenacor.com.br](http://www.rapvenacor.com.br)



O uso de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) permite rapidamente mostrar em qual estágio está cada processo de aquisição de áreas, localizar geograficamente os imóveis e agrupá-los em suas similaridades. Possibilitando a tomada de decisões estratégicas, evita a perda de prazos de ações administrativas e jurídicas, bem como o momento de interagir com outros atores envolvidos na resolução dos processos. (Assad, 1998).

A adaptação de softwares já existentes como o Arqview ou o Q Gis é uma estratégia válida e muito importante, pois um órgão estatal rodoviário possivelmente tem várias obras a serem desenvolvidas ao mesmo tempo, necessitando da implantação e integralização de faixas de domínio ou da obtenção de áreas extra faixa (duplicações, readequações de rodovias já existentes) em diferentes partes das suas áreas de jurisdição.

Um SIG bom e eficiente necessita que seja elaborado sobre informações cadastrais corretas, voltamos assim para o fato da grande importância da qualidade dos projetos rodoviários de forma geral.

Equipes de engenheiros e advogados devem conhecer bem as fases dos processos e manter o sistema SIG atualizado, toda a equipe de desapropriação, equipe de execução da obra rodoviária e gestores financeiros responsáveis pelos empenhos e pagamentos das indenizações são responsáveis pela alimentação rápida e precisa do SIG.

São tantas as especificidades e interação de setores e até mesmo órgãos diferentes, que a criação de um software/ sistema ERP (Enterprise Resource Planning) com ferramentas de georreferenciamento pode ser um estágio seguinte e muito salutar para a rapidez e confiabilidade dos processos de obtenção áreas/ imóveis e controle fundiário.

Usando um sistema ERP, os dados do projeto de desapropriação são carregados no módulo Desapropriação, incluindo os perímetros georreferenciados das áreas afetadas pela faixa de domínio a ser integralizada ou complementada.

No mesmo módulo são incluídas informações e cópias de documentos dos possíveis proprietários e dos eventuais ocupantes e dos posseiros.

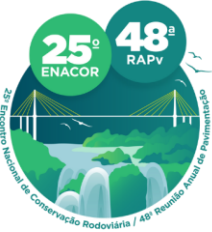
São encartadas as informações e documentos que validam o valor da indenização por matrícula de imóvel ou por posseiro. Os custos estimados para processos de reassentamento vinculado a cada um dos indivíduos a serem reassentados, bem como os relatórios comprobatório de vulnerabilidade social deles.

Informações sobre o sistema de contratos com empreiteiras que farão as obras, informações sobre a gestão da malha rodoviária, interação com ações ambientais, informações sobre situação financeiras como empenho, geração de pagamento administrativo ou depósito judicial principal ou complementar podem compor as interações entre o módulo desapropriação e os demais módulos do sistema ERP.

Dois módulos, externos ao órgão gestor de rodovias, podem ser importantes para terem ligação ao sistema ERP, são eles o sistema de protocolo geral do Estado e um de acompanhamento de processos judiciais próprio da Procuradoria Geral do Estado (PGE) caso a competência de representar judicialmente o órgão rodoviário não seja da Procuradoria jurídica do órgão.

No DER/ PR a ferramenta ERP chama-se SIDER. O módulo de desapropriação chama-se “Sistema de Apoio a Desapropriação – SAD” e foi desenvolvido internamente no órgão, assessorado por empresa especializada em Tecnologia da Informação.

Este módulo SAD permite o acompanhamento das atualizações nos processos de desapropriações de forma online (sistema de programação utilizando a própria WEB), agilizando a tomada de decisão. Relatórios, gráficos de acompanhamento, fluxogramas e principalmente mapas interativos são possíveis de serem geradas pelo sistema ERP, potencializando a gestão fundiária das faixas de domínio no momento de suas integralizações e complementações.



19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

www.rapvenacor.com.br



## GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMÓVEL

Após a obra rodoviária ter sido concluída, com a faixa de domínio totalmente adquirida e os domínios passados para o estado, começa a fase de manutenção da dominialidade, uma fase de gestão propriamente dita.

Controle de limites e confrontações, auxílio legal aos imóveis lindeiros (Anuências de confrontação, manifestação em ações de usucapião, liberações de uso de parte da faixa para outras finalidades e outras empresas bem como fiscalização e validação de projetos de acesso à rodovia...).

O SIG, como elemento georreferenciado e mantido atualizado com a interação de outros módulos no caso de sistema ERP, fornece a ferramenta principal para o controle fundiário da faixa de domínio e pode ser extrapolado para controle patrimonial de todos os bens imóveis em nome do órgão gestor de rodovias.

O DER/PR, dispõem dentro do SIDER/ SAD de dois grandes subsistemas: 1) desapropriações (dados de projeto/ dados de avaliação/ procuradoria jurídica) ;2) controle de confrontantes (anuências de confrontações e controle de usucapiões). A parte do SAD “procuradoria jurídica” deve ser muito criterioso com suas atualizações pois processos judiciais possuem prazos a serem cumpridos e não transitam no poder executivo, desta forma o órgão rodoviário tende a não ter pleno controle e interação direta sobre estes processos judiciais. Informações erradas ou prazos não cumpridos geram prejuízos financeiros e atrasos na obra.

As informações disponibilizadas dentro do SAD ficam disponíveis imediatamente e on line, agilizando decisões do órgão.

Também dentro do SIDER existe outro módulo “Gestão da Faixa de Domínio – GFD”, específico para gerenciamento e controle de usos da faixa de domínio inclusive acessos a rodovia, neste são cadastradas os usuários, projetos e controle de pagamento das taxas anuais de fiscalização do uso da faixa de domínio para fins não rodoviários (telefônicas, linhas de energia, acessos a comércio e indústrias lindeiras).

Ferramentas complementares, utilizadas periodicamente, como vãos que gerem imagens georreferenciadas, sobrevãos com laser scan ou obtenção de imagens com veículos rodando diretamente nas rodovias completam a gestão fundiária.

Mas uma ação ainda é a mais efetiva e rápida para a gestão fundiária, mais efetiva que o controle por SIG ou que a obtenção de imagens periodicamente é a manutenção de equipes de fiscalização diária nas rodovias, treinadas para identificar ou operar equipamento que defina os limites da faixa de domínio, os acessos regulamentados, os usos permitidos e regulamentados dentro da faixa, operações de manutenção de linhas de luz, dutos, dentre outras formas de uso comum de uma faixa de domínio podem ser controlados, informando o setor jurídico sobre as invasões e usos indevidos, sempre com a utilização e atualização do cadastro de empreendimentos implantados na faixa de domínio.

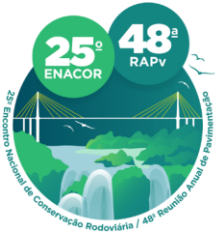
Nas rodovias sob operação do DER do Paraná existe estrutura para realizar dentre outras atividades, a fiscalização e prevenção da ocupação ilegal da faixa de domínio. Cada fiscal em é nomeado para ser responsável por trechos de áreas de gestão, em média 350 km de trechos de rodovias para monitorar, formando uma equipe de 40 engenheiros e pessoal de apoio, envolvidos na fiscalização de rodovias.

Outra forma de apoio para fiscalização das faixas de domínio é um serviço contratado, desenvolvido por empresas terceirizadas, que além de realiza a limpeza e manutenção da faixa de domínio (roçada, limpeza de elementos de drenagens), também identificam todos os empreendimentos instalados na faixa de domínio, inclusive a ocorrência de invasões ou usos ilegais.

Vale salientar que tais equipes contratadas, percorrem toda a malha rodoviária sob responsabilidade do DER/ PR, num prazo médio de 35 dias.

Por fim o DER Paraná possui um sistema de Ouvidoria (telefone e e-mail) para denúncias.





19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

[www.rapvenacor.com.br](http://www.rapvenacor.com.br)



Outro ponto fundamental é agilidade do corpo jurídico de gerar as notificações para desocupação ou regularização do uso da faixa de domínio, antes da perda do efeito das ações de reintegrações de posse sobre invasores ou do aparecimento de problemas contratuais junto a empresas usuárias da faixa.

O sistema ERP ou o uso de ferramenta SIG, também facilita o controle documental dos imóveis particulares que depois de expropriados compõem a atual faixa de domínio, resgatando eventuais históricos de imóveis que não tiveram indenizações pagas prescrevendo o prazo indenizatório e hoje necessitam ser regularizadas pelos antigos proprietários ou imóveis que ainda estão em ações judiciais de desapropriação indireta, com as eventuais e intempestivas “diligências judiciais” que em prazo exíguo solicitam informações complexas.

Ainda referente a faixas de domínio já integralizadas e de domínio do Estado, só com uma gestão fundiária eficiente pode-se monitorar as ações do estado em municipalizar a operação de rodovias em trechos onde o perímetro urbano foi expandido ou em trechos inteiros que foram repassados para operação municipal (trechos municipalizados) mas sem a devida lei estadual que repassa o domínio direto além do domínio útil. Sendo o estado ainda “dono” da faixa de domínio e o município “usuário”.

Também no mesmo contexto ainda pode ocorrer eventuais desapropriações da União sobre faixas de domínio de rodovias estaduais, sendo necessário o repasse de informações fundiárias para esta transação.

Assim, tanto demandas da Secretaria do Patrimônio da União – SPU/ MP, do Departamento do Patrimônio do Estado – DPE/ SEAP quanto de municípios do Paraná podem ser prontamente atendidos.

No entendimento do DER/ PR as edificações existentes na faixa não edificante previstas na lei 6.766/1979 (Brasil, 1979), são definidas em sua posição e momento em que foram construídas e a prefeitura municipal é notificada, solicitando ações efetivas destes municípios sobre as pessoas que edificaram em local impróprio, em geral sendo solicitada a demolição da edificação. Este controle entre a verificação da edificação, notificação da prefeitura e a desocupação da faixa não edificante pode ser controlado pelo sistema de gestão fundiária, onde o uso da informática é fundamental.

Tem ainda um último fator que solidifica a necessidade do controle de informações e da gestão fundiária nos órgãos rodoviários, o fator aposentadoria/ realocação dos funcionários públicos ou pessoas envolvidas no processo de desapropriação e gestão da faixa ao longo do tempo.

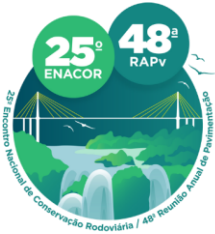
Uma pessoa que interagiu com a questão fundiária quando é transferida de setor, de órgão ou se aposenta leva embora suas memórias, que quando não armazenada na forma de documentação pública tende a ser perdida e as respostas do órgão a demandas gerais tende a terem falhas, gerando mal entendido e demorarem mais que o necessário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma esquemática, buscando utilizar a idéia de controle de processos PDCA (Deming, 1990), podem ser colocadas as três bases para a gestão fundiária descritas anteriormente como sendo:

- Fase de planejamento (Plan): Fiscalização e ajustes no projeto de engenharia;
- Fase de execução (Do): Fase declaratória e executória da desapropriação por utilidade pública;
- Fase de controle e melhoria (check, e act): manutenção de sistemas de computação e estratégias de manutenção do domínio útil das faixas de domínio.

Convém resguardar que a idéia de Checar no contexto fundiário deve ter uma percepção de não fugir das metas planejadas, bem como não permitir que a meta original do projeto de desapropriação “obter o domínio sobre as áreas dos imóveis desapropriados” seja ameaçada ou não



19 a 22 de Setembro de 2023

Foz do Iguaçu - PR

[www.rapvenacor.com.br](http://www.rapvenacor.com.br)



seja conquistada.

A etapa “Act” é colocada como sendo a capacidade de melhorar os processos, re adaptar os procedimentos a mudanças nas legislações, otimizar operações, obter segurança jurídica e respostas estratégicas, tática e operacionais rápidas principalmente a questões decorrentes da operação cotidiana na rodovia, tais rodovias que em geral duram mais de 70 anos de vida útil.

## REFERÊNCIAS

- ASSAD, Eduardo D. Sistemas de Informações geográficas. Aplicado a agricultura – 2ª Ed. Brasília – EMBRAPA, 1998.
- BRASIL. Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941. Acessado em 01 de setembro de 2022 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del336](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del336)>
- BRASIL. Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Acessado em 08 de setembro de 2022. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>
- BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Acessado em 01 de setembro de 2022 <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406)>
- BRASIL. Lei 13867 de 26 de agosto de 2019. Acessado em 01 de setembro de 2022 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13867.htm)>
- BRASIL. Lei 14.273 de 23 de dezembro de 2021. Acessado em 09 de setembro de 2022. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114273.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114273.htm)>
- CAVALCANTES, Geraldo C. Administração e Qualidade. A superação dos desafios. SP: Makron Books, 1997.
- DEMING, W. Edwards. Qualidade: A revolução da administração. RJ: Marques Saraiva, 1990.
- DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DER/PR. Instrução Normativa 16. 2022. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Material-de-apoio-para-Desapropriacoes>.
- DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DER/PR. Termo de referência para projetos de desapropriação. 2022. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Material-de-apoio-para-Desapropriacoes>.
- HARADA, Kiyoshi Desapropriação: doutrina e prática. 9ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- SALLES, José C. de M. A desapropriação à luz da doutrina e da Jurisprudência. 6ª Ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- SCAVONE JR., Luiz A. Direito Imobiliário, teoria e prática. 14ª Ed. São Paulo: Editora Florense, 2019.