



Boletim Técnico Btec - 2015/003

Abordagem: Procedimentos em Desapropriações

**Autores: Frederico Correia Lima Coelho
Aurélio José Lara**

O **IBAPE – Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia, Entidade Federativa Nacional**, instituição sem fins lucrativos, congrega entidades atuantes nas áreas de Engenharia de Avaliações e Perícias de Engenharia em diversas Unidades da Federação. Dentre seus objetivos destacam-se ações visando o aprimoramento, divulgação e transmissão do conhecimento técnico.

É filiado às mais importantes entidades internacionais dedicadas ao segmento de avaliações: UPAV¹ – União Pan-americana de Associações de Avaliação e o IVSC² Conselho Internacional de Normas de Avaliação, organismos voltados para a difusão do conhecimento técnico e normalização nos âmbitos continental e global.

Os **BTec - Boletins Técnicos** têm por finalidade apresentar temas de alta relevância para as Avaliações e Perícias de Engenharia, sempre elaborados por autores que são referências nos assuntos.

Os boletins representam por tanto a visão dos autores sobre o assunto, não se constituindo como um Estudo ou uma norma do IBAPE.

1. Unión Panamericana de Asociaciones de Valuación.
2. International Valuation Standards Council.



Prefácio

É com muita satisfação que venho prefaciar este boletim técnico assinados por dois ilustres amigos e colegas, expoentes da escola mineira de Peritos e Engenheiros de Avaliações, Frederico Correia Lima Coelho e Aurélio José Lara, que muito contribuíram com o decantado prestígio do IBAPE MG.

Também me fascina este inquietante assunto que tem sido tema frequente nos nossos Seminários e Congressos; a questão das avaliações para fins de desapropriação, bem como nas normas de avaliação do IBAPE SP e da ABNT 14653, nas partes 1,2 e 3.

A desapropriação é um processo de intervenção do Poder Público na propriedade privada, em prol de uma finalidade pública, **mediante uma justa e prévia indenização**.

Os laudos administrativos que orientam o valor ofertado para o expropriado, não podem, em qualquer hipótese, subavaliar as propriedades. Dado que as contestações em relação aos valores ofertados ocorrem, geralmente, nas propriedades de valores mais elevados, onde os expropriados que contestam a avaliação apresentam assistentes e advogados competentes para a apuração do justo valor.

Nestes casos, a conduta de subavaliação acaba por gerar prejuízo para o próprio Poder Público, pois, além de não promover a devida estimativa para fins orçamentários, acaba por ter de arcar com os custos de sucumbência, além dos respectivos juros incidentes.

Por outro lado, esta conduta resulta em flagrante prejuízo para àqueles expropriados que não tem assessoria adequada, seja pela falta de financeiros, seja pela falta de informação.

No que tange a “mediante a justa e prévia indenização”, releva-se o papel dos laudos prévios, realizados para imissão provisória na posse. Estes laudos representam uma das situações mais controvertidas na desapropriação, pois havendo a divergência em relação aos valores preliminares, procede-se a apuração dos valores complementares, representados pela diferença entre os valores prévios e aqueles calculados nos laudos definitivos.



Ocorre que estes valores complementares são submetidos ao ordenamento do pagamento dos precatórios. Em muitos Estados da Federação os pagamentos destes enfrentam uma fila quase que infinita. Portanto os laudos provisórios devem se aproximar o máximo possível dos valores justos e de mercado.

Outro assunto polêmico que deve ser enfrentado pelos peritos já no laudo prévio é a questão da desvalorização das áreas remanescentes. Em muitas desapropriações as áreas remanescentes se mostram bastantes depreciadas ou até imprestáveis. Abordar este assunto apenas no laudo definitivo representa sem dúvida submeter expressiva parte da indenização ao pagamento de precatórios.

Mais um tema delicado nas desapropriações é a questão do fundo de comércio, onde são calculadas as perdas financeiras pela paralização temporária ou até mesmo a inviabilização de atividades no imóvel expropriando, atingindo desde pequenos empreendimentos até complexos industriais. A desapropriação pode apenas paralisar temporariamente ou leva-la a extinção.

Não se pode esquecer que as avaliações para instituição de servidão de passagens devem observar a perda resultante da restrição de uso, não só da área afetada, mas da propriedade como um todo.

Por fim e não menos importante, a avaliação para fins de desapropriação deve mitigar os transtornos ocasionados pela desapropriação ou pela declaração de faixa de servidão.

Engº Osório Accioly Gatto



Procedimentos em Desapropriações

1. Avaliação Prévia

A desapropriação é a transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social. O artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988 prevê que a indenização do imóvel seja prévia, justa e em dinheiro.

A petição inicial do processo de desapropriação, ajuizada pelo Poder Público, deverá ser instruída com o decreto de desapropriação, com a planta e o memorial descritivo do imóvel, com o registro, e com um laudo de avaliação que servirá de base para a oferta do valor da desapropriação.

Na ação expropriatória só se discute o valor da indenização do imóvel, pois para se arguir qualquer outra questão (domínio, posse, finalidade do decreto, entre outros) deverá ser proposta uma ação judicial própria.

O Poder Público pode alegar no decreto a urgência e a relevância da desapropriação, e com isto, também pode requerer a imissão na posse provisória do imóvel, antes da citação do expropriado, para que o expropriante possa iniciar as obras, conforme a finalidade da desapropriação do imóvel em questão.

Página 11 de 12

Para o juízo imitar o expropriante na posse provisória do imóvel, o Poder Público deverá depositar o valor prévio, a ser arbitrado pelo juízo, que poderá ser o valor ofertado na petição inicial, ou o valor a ser apurado em avaliação prévia por perito nomeado pelo juízo.

Para fazer cumprir o artigo 5º, XXIV, da CF/88, o juízo irá nomear perito para realizar a avaliação prévia do imóvel, concedendo o prazo de 05 (cinco) dias para a elaboração do Laudo Provisório, antes da citação do expropriado.

O perito nomeado pelo juízo irá apresentar a sua proposta de honorários para a realização de avaliação prévia, e os mesmos serão arcados pelo expropriante.

O perito do juízo deverá fazer todos os procedimentos (análise de documentação dos autos, vistoria do imóvel com tomada de fotografias, levantamento de dados do imóvel, pesquisa de mercado, tratamento estatístico, respostas aos quesitos se houver e elaboração final do laudo) para a realização dos trabalhos de avaliação, e se houver a indicação de assistente técnico do expropriante, deverá comunicá-lo para que o mesmo participe dos trabalhos.



Se o expropriado tiver conhecimento da ação judicial de desapropriação, poderá se antecipar à sua citação e se habitar no processo através de procurador nomeado, e desta forma acompanhar a perícia da avaliação prévia.

O prazo de 05 (cinco) dias concebido pelo juízo é pequeno e o perito deverá envidar esforços para elaborar o Laudo de Avaliação de forma célere.

Após a juntada do laudo de avaliação prévia do perito, o juízo irá intimar o expropriante para efetuar o depósito em conta judicial remunerada do valor apurado na avaliação provisória, e feito este depósito, o juízo determina que o Oficial de Justiça emita provisoriamente a posse ao Poder Público, para que o mesmo inicie as obras para qual a finalidade foi definida no decreto de desapropriação.

Depois da imissão na posse provisória do imóvel ao expropriante, o juízo determina a citação do expropriado, para no prazo legal contestar ou concordar com o valor prévio depositado.

Se o expropriado concordar com o valor da avaliação prévia, o processo judicial é encerrado, com a celebração do acordo entre as partes. Se o expropriado não concordar com o valor depositado, deverá contestar a ação, requerendo a perícia de avaliação definitiva do imóvel, podendo requerer o levantamento através de alvará judicial de 80% do valor do Laudo Provisório, desde que apresente a Certidão Negativa do Imóvel emitida pelo município a qual pertence o imóvel desapropriado, depois de ouvido o Ministério Público.

Requerida a perícia de avaliação definitiva, o juízo deverá nomear o perito, que pode ser o mesmo que realizou a avaliação prévia ou um novo expert, onde teremos todo o procedimento de prova pericial, conforme disciplina os artigos 420 à 438 do C.P.C.

Na avaliação definitiva o expropriado está facultado a apresentar quesitos e indicar assistente técnico, pois na realização da avaliação prévia o mesmo ainda não havia sido citado.

2. Das Normas Técnicas (ABNT)

A Engenharia de avaliações e seus pressupostos são utilizados para realizar o cálculo. No entanto as normas brasileiras não apresentam a definição de valor justo. Na revisão da parte 1 da Norma ABNT NBR 14.653, está sendo inserido um conjunto de definições, entre as quais está a de valor justo. No entanto a finalidade é contábil e esta não se enquadra para utilização em desapropriações.



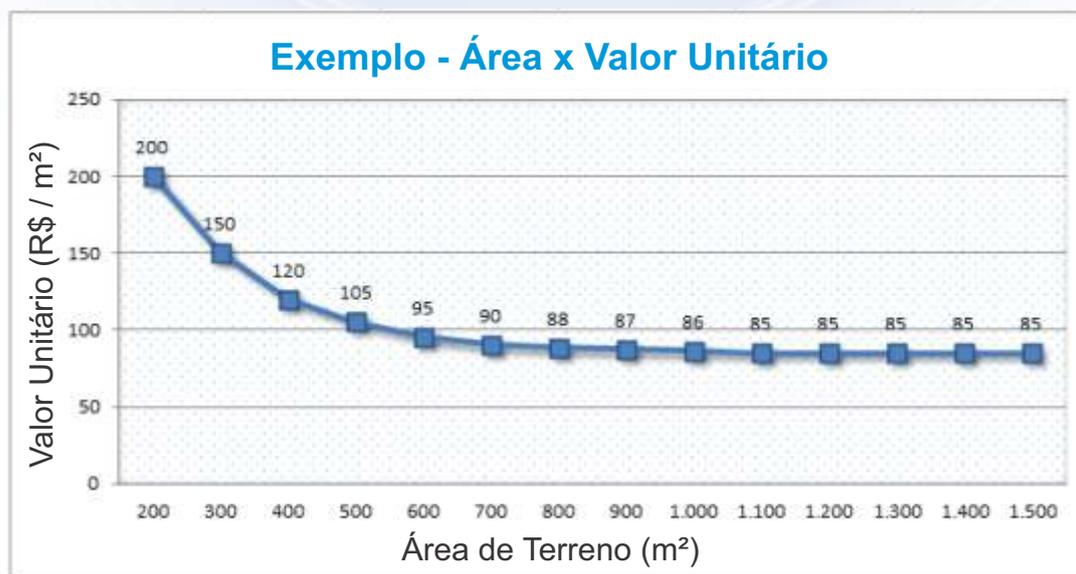
A primeira versão (2004) da Parte 2 da Norma de Avaliação de Bens, indicava em seu item específico que o engenheiro de avaliações deveria (obrigatório) apresentar o valor de mercado e o custo de reedição, quando este fosse maior que o primeiro. Ora, como saber se é maior ou menor sem calcular? Na prática, para saber se seria ou não menor dever-se-ia calcular.

Já na revisão de 2011 da parte 2, introduziu-se um novo conceito com relação a desapropriação. Neste contexto o engenheiro de avaliações deve indicar sempre um valor e dois custos, sendo valor de mercado, custo de reprodução e custo de reedição. Tal alteração ocorreu sob a ótica de que não é atribuição do profissional a definição do que é justo. Tal definição deve ser feita de forma administrativa pelo órgão expropriante quando há uma negociação e pelo juiz quando há um processo judicial. Cabe ao profissional, descrever de forma clara e detalhada o que representa cada valor ou custo destes em seu laudo para uma posterior tomada de decisão.

No entanto há casos em que não é possível realizar o cálculo do valor de mercado e em outros o custo. Nestes é pertinente que o engenheiro ou arquiteto explicita tal condição.

Nos casos em que as desapropriações são parciais as normas de avaliação de bens partes 2 (imóveis urbanos) e 3 (imóveis rurais), indicam também a possibilidade de avaliação (no caso de terrenos) da área impactada diretamente ou o cálculo do (antes x depois). É esperado que dependendo da metodologia utilizada o resultado encontrado pode variar. Para melhor indicar este conceito apresentamos o exemplo a seguir.

A variável área de terreno de um determinado mercado tem o comportamento em relação ao valor unitário da seguinte forma:





Supondo que tenhamos um terreno com área de 1.200 m² e que a parte atingida é de 400 m², teríamos uma área remanescente de 800 m².

Se fossemos avaliar somente a área impactada teríamos um valor resultante de R\$ 120,00/m² ou R\$ 48.000,00.

No entanto se fossemos avaliar utilizando a ferramenta do antes x depois teríamos o seguinte:

<p>Área Antes 1.200 m²</p> <hr/> <p>Valor do Terreno 1.200 x R\$ 85,00 = R\$ 102.000,00</p>	<p>Área Depois 800 m²</p> <hr/> <p>Valor do Terreno 800 x R\$ 88,00 = R\$ 70.400,00</p> <hr/> <p>Desapropriação 400 m²</p> <hr/> <p>Valor do Terreno R\$ 102.000,00 - R\$ 70.400,00 = R\$ 31.600,00 (Antes) - (Depois)</p>
--	--

Valor do terreno (antes) = 1.200 m² x R\$ 85,00/m² = R\$ 102.000,00.
Valor do terreno (depois) = 800,00 m² x R\$ 88,00/m² = R\$ 70.400,00.
Antes – Depois = R\$ 102.000,00 – R\$ 70.400,00 = R\$ 31.600,00.

Salientamos que o antes e depois reflete o valor do imóvel com características distintas, mas no mesmo momento temporal, assim como a avaliação é um retrato daquele momento para a condição do imóvel antes da desapropriação e no mesmo momento para a condição do imóvel de depois (após) a desapropriação.

Neste caso temos dois valores distintos e ambos estão corretos do ponto de vista técnico. Logicamente apresentam visões diferentes do que seria o prejuízo do expropriado. No caso da adoção como objeto da avaliação da área diretamente atingida podemos pressupor que para a compra de um imóvel similar para agregar novamente ao remanescente o expropriado teria que pagar este valor.



Já no caso do antes x depois, considerando que o imóvel restante seria alienado pelo expropriado o valor de indenização representaria este montante.

Pode-se calcular das duas formas, mas a definição do valor justo extrapola a visão técnica.

3. Da Desvalorização do Remanescente

É pertinente e coerente a execução, por parte do engenheiro de avaliações, a análise do impacto da desapropriação parcial do imóvel sobre o remanescente.

Como exemplo podemos citar uma gleba rural com exploração de bovinocultura. A desapropriação divide a gleba em duas partes para implantação de uma linha férrea. Após a implantação o expropriado terá dificuldades em transitar de um lado para outro, cabe ao engenheiro analisar o prejuízo decorrente desta dificuldade ou limitação na condição posterior a desapropriação. É comum nestes casos a implantação de uma passagem inferior (túnel) para travessia de bovinos. Mas talvez, mesmo assim ainda ocorra um prejuízo nos casos em que o acesso está distante do curral o que implicaria em tempo adicional de funcionários para tocar o gado, por exemplo.





Outro exemplo que poderíamos dar é o de um terreno urbano que após ser desapropriado parcialmente apresentou como remanescente uma área que torna a implantação de um empreendimento mais difícil devido aos afastamentos e coeficientes de aproveitamento definidos na lei de uso e ocupação do solo, mas que ainda tem valor. Neste caso há um impacto no remanescente que deve ser verificado.



Do ponto de vista conceitual é importante ressaltar que a análise do impacto no remanescente deve ser analisado caso a caso. A utilização de percentuais ou tabelas genéricas que definem um impacto independente do tipo e da condição específica do imóvel, tanto para desapropriação como para servidão, não é indicada. Assim como o uso de fatores, é esperado que no caso de utilização de algum parâmetro que este seja acompanhado de um estudo cujas bases são explicitadas e se adequem a condição estudada no que diz respeito a temporalidade, região, tipologia, etc.

Outro cuidado a ser tomado é a verificação da metodologia utilizada para evitar a consideração do impacto no remanescente mais de uma vez.

É esperado que nos casos em que o remanescente não tem valor o imóvel deveria ser desapropriado em sua totalidade e não parcialmente.



4. Das Benfeitorias Atingidas

Como já explicitado em item anterior, o valor justo, sob a ótica da norma de avaliações extrapola a questão técnica. Desta forma, conforme preconizado na Parte 2 da ABNT NBR 14.653 (imóveis urbanos), deve-se calcular o valor de mercado, o custo de reprodução e o custo de reedição, cujas definições são:

- Valor de mercado: Quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, numa data de referência, dentro das condições do mercado vigente.
- Custo de reprodução: Gasto necessário para reproduzir um bem, sem considerar eventual depreciação.
- Custo de reedição: Custo de reprodução, descontada a depreciação do bem, tendo em vista o estado em que se encontra.

5. Dos Demais Prejuízos Ocasionados

O valor de indenização deve compensar o prejuízo imposto à atividade econômica desenvolvida no bem afetado.

A desapropriação ou a instituição de servidão podem implicar a realocação da atividade econômica ou a sua extinção, quando inviável a realocação.

Nos casos em que ocorre a extinção da atividade, o valor da indenização deve corresponder à capitalização presente da renda líquida ao longo da vida útil do negócio, acrescidas as despesas necessárias para o seu fechamento e deduzido o valor residual dos bens. Convém que a renda líquida seja estimada com base no desempenho histórico do negócio.

Quando a relocação da atividade for necessária sugere-se verificar os custos necessários para relocação, tais como, remoção dos bens, remodelação e adaptação da atividade em novo local, desmontagem e transporte, entre outros.

O lucro cessante é um item a ser observado e para o cálculo deste sugere-se computar o período necessário para desmonte, readaptação ao no local e retorno à condição anterior. O lucro cessante corresponde à capitalização presente da renda líquida do negócio por um período definido.



6. Da Necessidade de Celeridade nos Processos Judiciais

Muitas das obras projetadas pelo poder público apresentam históricos de atraso devido a falta de planejamento para liberação das áreas ou dificuldade em conseguir a emissão na posse nos casos judiciais.

Este é um problema crônico que pode ser resolvido com um melhor planejamento no que concerne a gestão fundiária destes projetos.

No entanto quando não há possibilidade de uma negociação administrativa ou direta entre as partes envolvidas (falta de documentação, não concordância de valores, entre outros) vê-se a necessidade de ingressar no sistema judiciário.

Nestes casos pode ocorrer uma avaliação prévia para verificação do valor de indenização proposto pelo órgão expropriador. O expropriado terá a possibilidade de retirar um percentual deste valor depositado e o expropriante poderá ter acesso ao imóvel.

O processo tem então a sua sequência para a avaliação definitiva e outras discussões jurídicas. Muitas vezes estes tem demandado anos de discussões até a decisão final e neste tempo o mercado imobiliário pode mudar de forma importante tanto para um aumento real no valor dos imóveis como uma diminuição.

Os peritos indicados pelo juiz na maioria das vezes não possuem um banco de dados que possibilite a avaliação em datas pretéritas. Desta forma a avaliação é executada tendo como base a data da vistoria/pesquisa em que se autorizou o início do trabalho pericial.

Nos últimos anos em que houve um aumento real dos imóveis pôde-se notar que os órgãos expropriantes tem estimado valores para os projetos que muitas das vezes não são condizentes com os valores reais de indenização pagos anos depois. E isto não é um problema de planejamento, visto que não há como definir o valor de mercado de um bem em data futura, assim como não há como saber quando ocorrerá o pagamento final nos casos judiciais.

Desta forma, entendemos que é de grande importância a viabilização de uma avaliação definitiva em um prazo mais breve, sendo este primordial para proporcionar uma indenização justa e de forma célere, possibilitando que o expropriado possa dar andamento na compra de outro imóvel e o órgão expropriante pague o valor condizente com aquele momento de forma a não inviabilizar a implementação de grandes projetos.



Destaca-se que a existência de um banco de dados para avaliação pretérita nos casos de desapropriação não é suficiente para resguardar o valor justo para ambas as partes. Se após anos, faz-se uma avaliação com data pretérita e o mercado imobiliário evoluiu positivamente neste período, provavelmente não haverá um índice que possibilite a correção do valor depositado (mesmo que correto à época). Neste caso o expropriado não conseguiria repor o patrimônio com o valor recebido. O contrário também pode ocorrer.

7. Conclusão

Como pode-se observar no decorrer deste texto a determinação de valores ou custos para fins de desapropriação implica em conhecimentos específicos e por vezes complexos. Desta forma entendemos que o profissional capacitado para esta função é o engenheiro avaliador com experiência e conhecimentos mínimos do assunto.

Ressalta-se a necessidade de análise individualizada de cada imóvel e verificação dos reais prejuízos ocasionados. Para a avaliação, nos casos de desapropriação, sugere-se que sejam levados em consideração, quando pertinente, o valor de mercado, o custo de reprodução, o custo de reedição, o impacto no remanescente, assim como os prejuízos decorrentes na atividade econômica exercida.



Frederico Correia Lima Coelho

Engenheiro Civil e Eletricista, Vice Presidente técnico do IBAPE Nacional (2012-2015), Presidente do IBAPE-MG (2011-2014), Diretor Técnico da Correia Lima Engenharia, Professor do Curso de Pós-Graduação em Avaliação e Perícias de Engenharia na PUC-MG.



Aurélio José Lara

Engenheiro Civil e de Segurança do Trabalho, Presidente do IBAPE-MG (2007- 2010), Diretor Técnico da ASTENG Assessoria Técnica de Engenharia, Professor em diversos curso na área de avaliação de bens e perícias.