

O IMPACTO DA AVALIAÇÃO DAS ÁREAS REMANESCENTES EM EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA DE GRANDE PORTE

RESUMO

Os responsáveis técnicos pela avaliação de imóveis urbanos e rurais constantes das faixas de domínio de obras de infraestrutura de grande porte, contemplados nos processos declaratórios de utilidade pública (DUP) para fins de desapropriação em diversos empreendimentos, durante a realização dos trabalhos para apuração dos valores devem observar se a faixa de terra a ser adquirida do imóvel inviabiliza a utilização da área remanescente do mesmo. Este trabalho visa demonstrar através de casos atípicos, a influência de áreas remanescentes nas avaliações em desapropriações. O valor proposto aos proprietários a título de indenização do imóvel deve considerar uma justa e prévia avaliação baseada em análise técnica e econômica que justifique a inviabilidade total ou parcial do uso da área remanescente, o que pode ou não gerar consequências no valor final do laudo de avaliação.

PALAVRAS-CHAVE: Desapropriação, Áreas remanescentes, Imóveis urbanos, Imóveis rurais, Avaliação prévia.

1. A HISTÓRIA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

O Instituto da desapropriação sempre esteve presente na sociedade humana. A desapropriação já era conhecida entre os gregos e os romanos, tidos como os precursores da cultura jurídica ocidental. Ao passar do tempo o que mudou foi a forma de realizar a desapropriação e, especialmente, de se apurar e deliberar sobre a recomposição patrimonial do expropriado.

O Doutrinador Harouel, relata que na Grécia a desapropriação era utilizada para obras públicas, decidida em assembleia do povo, com a composição de 11 (onze) magistrados que eram responsáveis por determinar o montante das indenizações, não lesando assim os expropriados. Ao longo da Idade Média, o instituto da desapropriação passou a ter legislação elaborada por papas, onde neste estipulava os direitos de desapropriação através de uma justa e razoável indenização.

No Brasil, o instituto da desapropriação se iniciou com a colonização do país, no período de 1808, onde era realizada de uma forma muito curiosa e ilegítima pelos membros da Corte. Com a chegada da Família Real ao País em especial no Rio de Janeiro, os membros da Corte escolhiam as melhores residências para morar, já que chegavam a Colônia sem local para ficar. A hipotética desapropriação era realizada com pinturas das siglas “P.R.” pintadas nas portas das casas nos dias da chegada da Família Real, que significa “Príncipe Regente”. Os agraciados com tal marcação em suas portas tinham o prazo de 72 (setenta e duas horas) para abandonar sua moradia, com móveis e quaisquer outros bens, para que nobres pudessem usufruir das propriedades.

Ao contrário do histórico do instituto da desapropriação por todo mundo, os expropriados brasileiros não recebiam nenhum pagamento de aluguel ou indenização.

É na Constituição do Império de 1824, que o instituto da desapropriação passa a ter como objetivo principal e único, a desapropriação como forma de o Estado obter bens de terceiros, em função do interesse público, para a realização de desapropriação mediante indenização. Em 1891 a menção a indenização também é localizada no texto da Constituição Republicana, mas nada é lhe acrescentado de novo, o atributo de justa indenização passou a ser legislado no texto da Carta de 1934, no mesmo dispositivo que se impunha uma utilização à propriedade conforme o interesse social e coletivo (HAROUEL, 1985 p. 78).

Na Constituição de 1934, esta ocorre no momento de desenvolvimento crescente da urbanização das cidades brasileiras, e traz consigo a ideia relativa que mais tarde se tornaria na expressão de função social da propriedade. Três anos depois, a Constituição de 1937, remete a função de regular os limites e o conteúdo do exercício do direito de propriedade. Já a Constituição de 1946 introduz o termo justo, como também insere a exigência de ser a indenização da desapropriação paga em dinheiro.

A Constituição de 1967 manteve basicamente o mesmo texto da Constituição anterior agora já mencionando expressamente a desapropriação por interesse social como um dos motivos legitimadores da desapropriação.

Por fim chegamos a Constituição Federal de 1988, que prevê em seu art. 5º inciso XXIV, e estabelece o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social mediante **justa e prévia indenização em dinheiro**. Não houve muitas alterações referentes às Constituições passadas, quando falamos em desapropriação.

O dispositivo que se refere ao instituto de desapropriação repete os mesmos atributos de indenização prévia, justa, em dinheiro e a exigência de ter a desapropriação função social.

Ao tratarmos da historicidade da avaliação em desapropriação e por consequência o seu pagamento justo aos expropriados, nos deparamos com diversos modelos aplicados durante a história. Nos períodos entre 1845 a 1855 e a lei de 1903, as avaliações eram realizadas por árbitros que compunham um júri e cuja decisão não poderia ser modificada por juízes ou tribunais. Com o projeto do Código de Processo Civil elaborado por Costa Manso, o valor arbitrado pelo perito, passou a não serem mais definitivo, estes poderiam ser modificados pelos juízes ou tribunais. As indenizações possuíam como preceitos os valores de impostos que os proprietários pagavam e os frutos que a propriedade rendia.

2. A DESAPROPRIAÇÃO NA ATUALIDADE

Atualmente, possuímos duas formas do Poder Público obter a desapropriação: Desapropriação Administrativa e Desapropriação Judicial. A primeira denominada de Desapropriação Administrativa se inicia com a análise dos perímetros dos imóveis a serem desapropriados, onde é elaborada uma planta geral de declaração de interesse social, que instrui o decreto de utilidade pública. Posteriormente esta planta é utilizada como referência para elaboração do cadastro individualizado de cada imóvel afetado pelo empreendimento.

Ato contínuo, a elaboração dos laudos segue a metodologia e os critérios recomendados pela Norma para Avaliação de Bens da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, bem como as normas elaboradas pelos institutos estaduais e/ou estudos específicos para cada empreendimento.

Em se tratando do procedimento da Desapropriação Judicial essa é dividida em duas fases, fase declaratória e fase executória.

Na fase declaratória o Poder Público demonstra o interesse pela área e a necessidade pública, para o bem-estar coletivo que a mesma trará. Deste modo, por meio de uma portaria declaratória de utilidade pública ou DUP – Decreto de Utilidade Pública corrobora o direito de adentrar a propriedade para fins de verificação física através de cadastro e avaliação tanto da área de terreno como da área de construção, que são indispensáveis para obter o valor da indenização de forma a considerar todas as situações existentes dentro da propriedade.

A fase executória tem por objetivo a fixação do valor do bem expropriado para a indenização. Esta pode ser feita de modo administrativo quando há consenso entre as partes quanto ao valor da indenização, ou de forma judicial, quando não há consenso entre as partes quanto ao valor da indenização. Esta descrição minuciosa de bens a serem desapropriados segue compulsoriamente o disposto das normas pertinentes mencionadas anteriormente. A desapropriação poderá ser efetivada de forma administrativa ou por processo judicial, sendo que na desapropriação administrativa há a formação do dossiê com o cadastro e avaliação individual, finalizando com o acordo, escritura e registro em cartório de imóveis competente.

Quando não há consenso para o acordo administrativo, inicia-se o processo de desapropriação judicial, com base no Código de Processo Civil, onde a expropriante monta um dossiê composto dos seguintes documentos: cadastro individual da área a ser desapropriado, o respectivo laudo de avaliação, documentação específica do

imóvel e dos proprietários, e a guia relativa ao depósito correspondente a avaliação administrativa, com o objetivo de obter a posse provisória da área, que na sequência processual o Juízo nomeia um Perito Judicial nos autos para a apuração do laudo prévio, com intuito da imparcialidade norteada pelo texto constitucional da justa e prévia indenização.

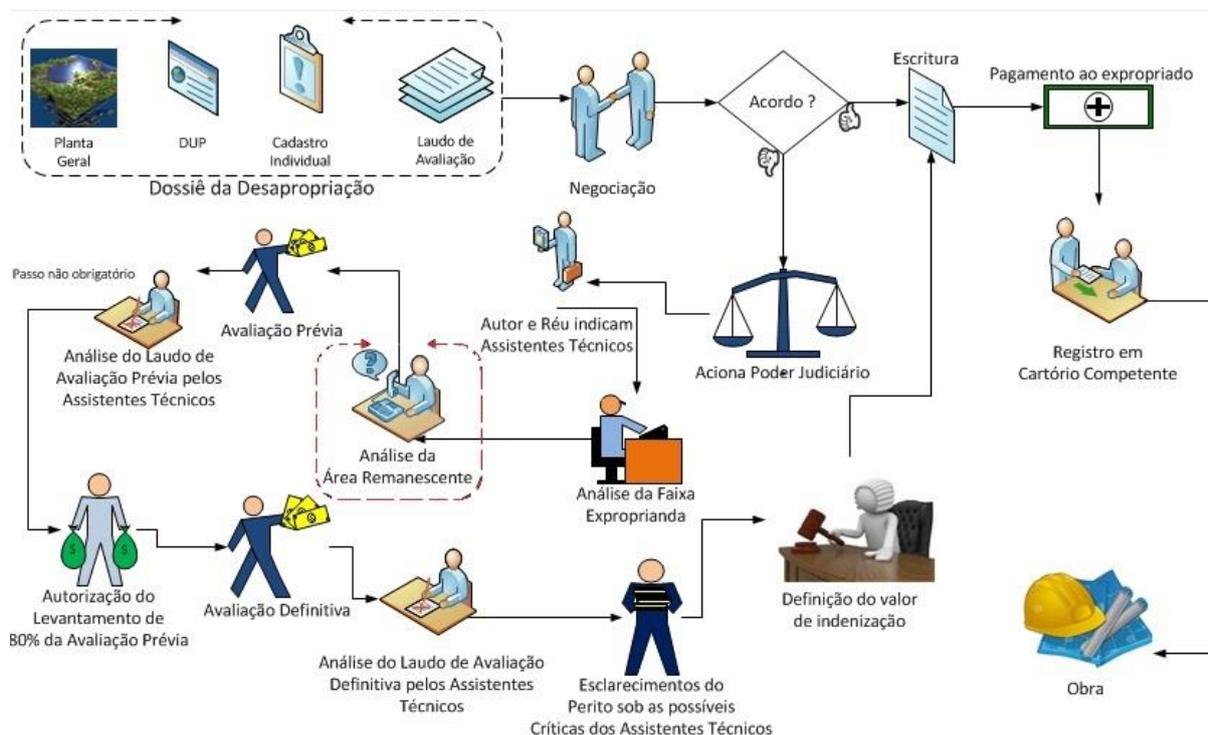


Figura 1 – Fluxograma do processo de Desapropriação Administrativa e Judicial

3. DEFINIÇÕES

Apresentamos algumas definições utilizadas no escopo do presente trabalho necessárias ao entendimento da questão:

Avaliação de bens: Análise técnica, realizada por engenheiro de avaliações, para identificar o valor de um bem, de seus custos, frutos e direitos, assim como determinar indicadores da viabilidade de sua utilização econômica, para uma determinada finalidade, situação e data.

Benfeitoria: Resultado de obra ou serviço realizado num bem e que não pode ser retirado sem destruição, fratura ou dano.

Caminhos de Serviços: são vias construídas para garantir o trânsito de equipamentos e veículos em operação, com as finalidades de interligar cortes e aterros, assegurar acesso ao canteiro de serviço, empréstimos, jazidas, obras de arte, fontes de abastecimento de água e instalações previstas no canteiro da obra.

Desapropriação: é o ato pelo qual o Poder Público, mediante prévio procedimento e indenização justa, em razão de uma necessidade ou utilidade pública, ou ainda diante do interesse social, despoja alguém de sua propriedade e a toma para si.

Engenheiro de avaliações: Profissional de nível superior, com habilitação legal e capacitação técnico-científica para realizar avaliações, devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA.

Fundo de comércio: Bem intangível pertencente ao titular do negócio, decorrente do resultado de suas operações mercantis, composto entre outros de: nome comercial, freguesia, patentes e marcas.

Indenização: reparação financeira por perda patrimonial provocada por outrem.

Laudo de avaliação: Relatório técnico elaborado por engenheiro de avaliações em conformidade com a parte 1 da NBR 14653, para avaliar o bem.

Negociação: é um processo de relacionamento que visa ao entendimento entre as partes, resultando numa transação.

a. Definição de Valor

Quanto aos valores que podem compor os laudos Administrativo, Prévio e Definitivo, a Norma Brasileira NBR 14.653, parte 1, atualizada em 2014, detalha da seguinte maneira:

- **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.
- **Valor patrimonial:** trata-se da soma dos valores dos bens componentes do patrimônio.
- **Valor de locação dos imóveis:** valor de locação do imóvel no mercado, considerando o capital e renda que o imóvel pode atingir.



b. Desapropriações, pelas Normas Brasileiras

Nas desapropriações, a NBR 14653-2 recomenda no item 11.1.2. Critérios, que:

“Nas desapropriações totais, as avaliações devem ser realizadas com a utilização dos métodos previstos nesta Norma. O engenheiro de avaliações deve

apresentar, a título de subsídio, o custo de reedição, o de reprodução e o valor de mercado.

Nas desapropriações parciais, o critério básico é o da diferença entre as avaliações do imóvel original e do imóvel remanescente, na mesma data de referência (critério “antes e depois”). Devem ser apreciadas circunstâncias especiais, quando relevantes, tais como alterações de forma, uso, acessibilidade, ocupação e aproveitamento.

No caso de benfeitorias atingidas, devem ser previstas verbas relativas ao custo de obras de adaptação do remanescente, possível desvalia acarretada por perda de funcionalidade e eventual lucro cessante, no caso de ser necessária desocupação temporária para a execução dos serviços.

Se o engenheiro de avaliações considerar inaproveitável o remanescente do imóvel, esta condição deve ser explicitada e seu valor apresentado em separado.

Nas desapropriações temporárias, as indenizações devem considerar a renda que seria auferida pelo imóvel, durante o período correspondente, bem como eventuais perdas adicionais. ”

c. Negociação

As negociações sempre estiveram presentes nas relações humanas, antes mesmo do ser humano desenvolver a fala, ele já barganhava e trocava objetos e alimentos. Hoje, todos nós negociamos diariamente, seja na vida pessoal ou profissional.

Negociação é um processo em que partes distintas buscam a aceitação de suas ideias, interesses ou propósitos, tendo como objetivo comum o alcance de um resultado consensual que satisfaça a expectativa de ambas as partes.

Para tanto é fundamental que haja de lado a lado: comunicação, motivação e habilidade para tomar decisões e administrar conflitos.

O melhor resultado possível pode ser descrito como aquele em que as partes envolvidas terminam a negociação consciente de que foram ouvidas, de que tiveram a oportunidade de apresentar suas argumentações e de que chegaram a um produto final maior do que a soma das contribuições individuais.

4. A ÁREA REMANESCENTE NO CONTEXTO DA AVALIAÇÃO

Em uma avaliação é importante que sejam esclarecidos todos os aspectos essenciais considerados para definição do método avaliatório adotado e os graus atingidos de fundamentação e de precisão, de acordo com as exigências das Normas de Avaliações.

Também se torna necessário identificar à finalidade, o objetivo, as condições utilizadas na elaboração e legislação consultada, além do que, os conceitos básicos que norteiam o trabalho avaliatório, assim como as condições da área a ser desapropriada do imóvel avaliando.

Quando a desapropriação é total, a determinação do valor, em princípio, é regida pelos critérios habituais e métodos consagrados da engenharia de avaliações. Quando se trata de desapropriações parciais e especiais, por serem diferenciadas, o engenheiro de avaliações deve utilizar métodos que permitam mensurar eventuais prejuízos e desvalorizações das áreas remanescentes.



a. Casos Especiais:

Dentre os Casos Especiais, destacam-se:

- Desapropriação temporária:
 - Canteiros de obras;
 - Caminhos de serviços.
- Fundo de Comércio;
- Site – Remoção e realocação de equipamentos;
- Áreas invadidas:
 - Públicas com desapropriação e indenização de benfeitorias e reassentamento dos ocupantes deste imóvel;
 - Particulares com desapropriação e indenização de terreno ao proprietário do imóvel e indenização de benfeitorias para os ocupantes deste imóvel.

b. Remanescentes em faixas “non aedificandi”

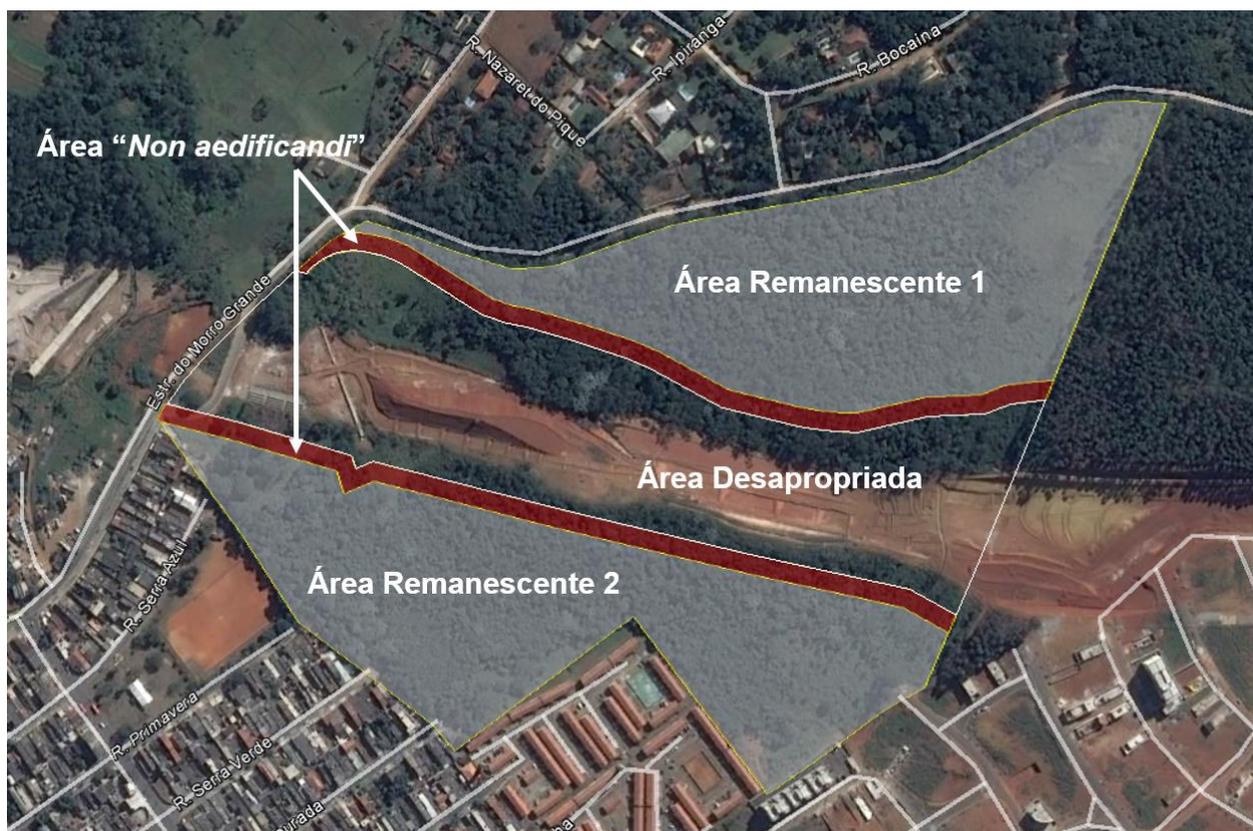
As faixas “*non aedificandi*” tratam-se de faixa de terreno onde, por disposição legal, é vedado edificar em decorrência da desapropriação da faixa de domínio que são áreas declaradas de utilidade pública, necessárias para a implantação das obras de grandes empreendimentos e dos seus dispositivos operacionais tais como: drenagens, vias marginais, retornos, trevos e atividades de apoio aos usuários.

A figura da faixa “*non aedificandi*” tem por finalidade proibir a construção de qualquer natureza em zonas urbanas, suburbanas, de expansão urbana ou rural, em faixa de reserva de 15 metros, adjacente a cada lado da faixa de domínio do empreendimento, conforme preconizado na Lei 6766, de 19 de dezembro de 1979. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir a reserva da faixa “*non aedificandi*” destinada a equipamentos urbanos, a implantação de dutos de gás, óleo, cabos telefônicos, etc.

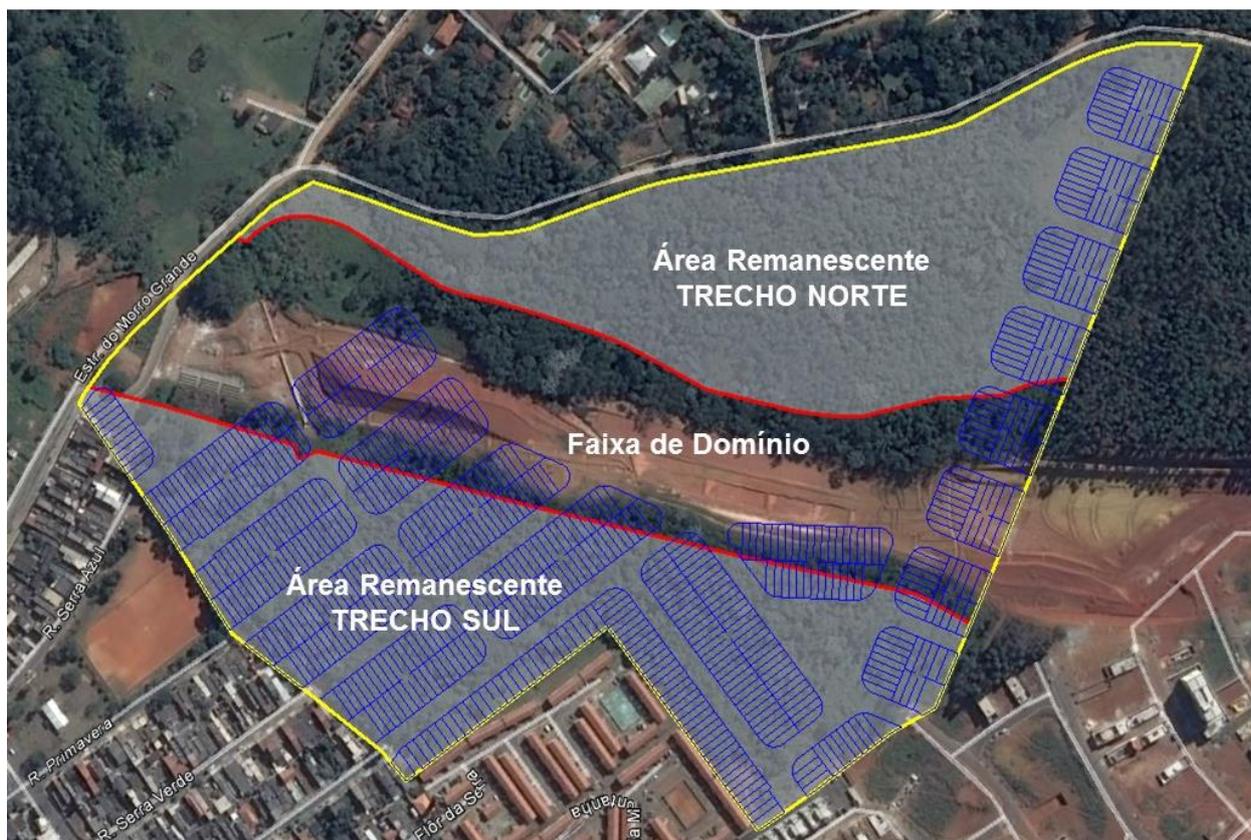
Para as construções realizadas nas faixas “*non aedificandi*” antes da vigência da lei, bem como aquelas que ali se encontravam antes da execução de um projeto

de um novo empreendimento, devem ser indenizadas para que sejam demolidas. Portanto, fica bem claro que para construções edificadas anteriormente ao advento da lei, sua demolição depende da prévia indenização ao proprietário, ao passo que para as construções realizadas após a vigência da lei nenhuma indenização é devida, posto que, será considerada ilegal a edificação, desde que o responsável pela manutenção tenha notificado quando do início da construção.

Áreas remanescentes que apresentem restrição administrativa ao direito de construir dentro de uma de terra parcelada e contigua a faixa de domínio, com largura delimitada de 15 (quinze) metros poderá ser considerada como área inaproveitável.

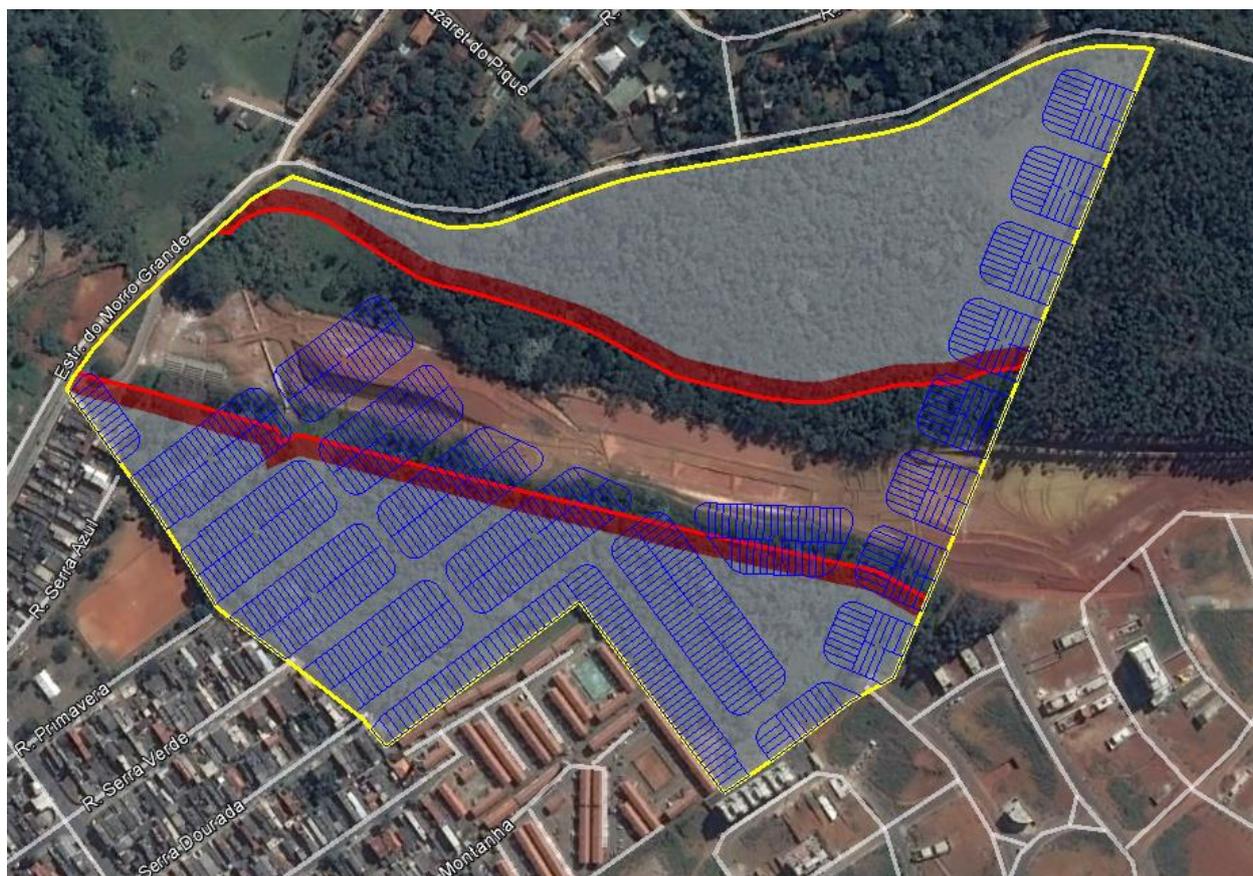


Remanescentes com acessibilidade prejudicada e restrições ambientais



Na imagem observa-se, inicialmente um imóvel, projetado para tornar-se um loteamento e em fase final de aprovação junto aos órgãos competentes. Com a faixa de domínio imposta pela desapropriação para construção do empreendimento, o imóvel foi dividido em 03 (três) partes, sendo: faixa desaproprianda, área remanescente trecho norte e área remanescente trecho sul. A faixa de terras denominada trecho norte foi sensivelmente prejudicada independente do traçado do projeto executivo final. Mesmo que implantação futura seja um empreendimento de uso residencial ou de qualquer outro uso, deve-se considerar que nesta área remanescente concentra-se um maior percentual de área de preservação ambiental, tornando-se assim inaproveitável seu uso e ocupação do solo, e ainda terá seu acesso principal bastante prejudicado, pois anteriormente era através de vias pavimentadas e após a desapropriação passará a ser exclusivamente através de via de terra, além deste acesso, que era direto, ficar mais distante em função do dispositivo inferior projetado estar situado em outro local. Veja, anteriormente o proprietário possuía um único imóvel com frente para vias urbanizadas, e por este motivo pôde optar por deixar a reserva de área verde voltada para a testada de menor valor (via de terra). Já na situação pós desapropriação, o proprietário não tem outra alternativa no remanescente norte, ou seja, ele só terá uma única frente para uma estrada de terra, já que o lado oposto se transformou em fundos com uma rodovia. Note que antes ele tinha uma única gleba urbana, e agora, por conta da desapropriação ele passou a ter um remanescente quase que Rural, pois na via de fundos só há chácaras etc. Obviamente que isso deve ser indenizado, pois esta situação ocorreu por fatores alheios a sua vontade, ou seja, por interesse da coletividade, e portanto o Poder Público deve indenizá-lo.

Observa-se no mapa apresentado a seguir que, quando subtraídas às restrições impostas pelo Código Florestal, além de recuo de 15 (quinze) metros, imposto pela instituição do empreendimento como “*área non aedificandi*”, baseado no artigo 4º. da Lei Federal 6.766/79, torna-se inviável a projeção de qualquer empreendimento imobiliário. Ademais, os acessos restantes, formato da área aproveitável dividida em duas parcelas, fora o **aspecto visual** pelo traçado da obra, topografia com desnível entre o empreendimento e a área da faixa de rolamento, e principalmente o “**altíssimo nível de ruído**” provocado pelo tráfego intenso de veículos, tanto de baixo como de grande porte, prejudicam e agravam ainda mais a sua viabilização.



Agrava-se em relação às áreas remanescentes o trajeto do empreendimento, pois na divisa direita da área em questão, haverá um dispositivo com viadutos de grande porte, que impactarão a condição visual, desvalorizando a área e tornando-a ainda mais prejudicada no que se refere a futuro aproveitamento da mesma.



IMPLANTAÇÃO DE DISPOSITIVO DE VIADUTOS

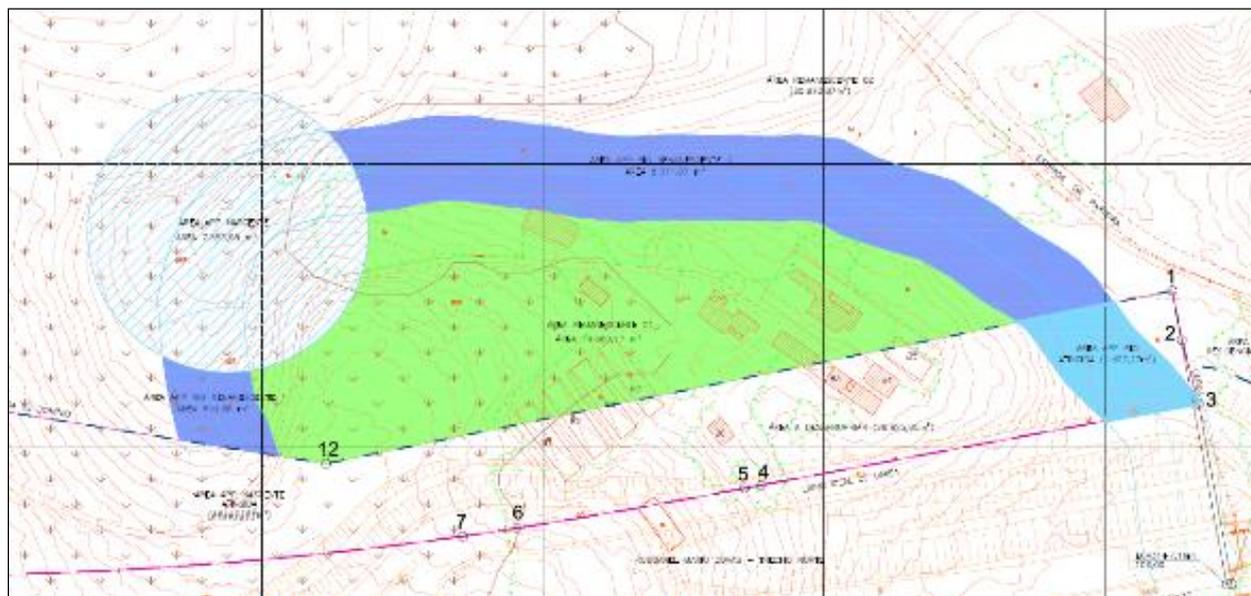
No remanescente sul ocorre prejuízo da mesma forma, pois analisando esta área de forma isolada para execução de um loteamento e considerando a faixa non aedificandi, o proprietário terá reservar todos espaços previstos em lei para se lotear, ou seja, aqueles que ele havia deixado na gleba original, reservando esta melhor parte da gleba (remanescente sul) para excutar os lotes. Mas nesta nova situação pós desapropriação, o proprietário terá de usar todo o espaço sul para reservar área verde, equipamentos comunitários etc. Trata-se um novo projeto, um novo empreendimento muito menos aproveitável, ou seja, todo o projeto anterior foi inviabilizado por causa da desapropriação, então é justo que se indenize o proprietário.

Considerando todas as alternativas citadas no item anterior e analisando as áreas remanescentes em relação ao empreendimento projetado e pré-aprovado pela Municipalidade, recomenda-se que a área seja desapropriada em sua totalidade, pois a divisão de uma única área em 2 (duas) outras áreas remanescentes sem nenhum acesso entre elas, inviabiliza as áreas remanescentes para a implantação de um empreendimento imobiliário individual, pois os custos não seriam economicamente viáveis.

c. Implantação de viadutos e outras restrições

Áreas Remanescentes encravadas e de proteção permanente (APP), conforme podemos visualizar, neste outro caso de desapropriação para implantação de obra rodoviária, a faixa restritiva, caracterizada como APP – Área de Preservação Permanente encontra-se no entorno de um córrego e, portanto, implicará no encravamento direto de uma porção de terra, caracterizada na planta do cadastro como Área Remanescente 1, onde se encontram todas as edificações da sede da área atingida pelo empreendimento.

Como mostra a figura a seguir, na parte hachurada em verde, a área remanescente restará praticamente encravada, ou seja, sem acessibilidade, visto que ficará confinada entre a área de APP – Área de Preservação Permanente e o novo Limite da Faixa de Domínio, tendo ainda a faixa “*non aedificandi*” de 15 (quinze) metros da faixa de domínio da rodovia.



O cálculo do valor do remanescente da propriedade, constante do Laudo de Avaliação Administrativo, simplesmente informou da inviabilidade da continuação da plantação de eucalipto no imóvel, pelo fato da perda considerável da área, em função das desapropriações ocorridas e, até mesmo, pelas restrições ambientais que se concentraram na área remanescente, restringindo, demasiadamente a área de plantio. Como a produtividade dessa cultura tem relação direta com a área de plantio, com a diminuição dessa área, haverá queda na produção, conseqüentemente, queda de receita e inviabilidade do negócio.

Desta forma, a produção de eucalipto foi mais um elemento, dentre outros, a ser incluso na avaliação da depreciação da área remanescente pela sua perda econômica, em detrimento do poder expropriante ter indenizado apenas a área atingida pela faixa exproprianda.

A depreciação do remanescente foi decorrente do encravamento da área Remanescente 1, onde se localizava as edificações da sede da propriedade, que resultaram totalmente indenizadas e removidas, pela perda direta do acesso no restante da área, cuja topografia é acidentada e de difícil acessibilidade, além do que, também, pela redução da área de plantio de eucaliptos, ou seja, não é somente a dificuldade de acesso que estava contribuindo com a depreciação do remanescente, senão vejamos:

- A área apesar de ter um dispositivo de retorno (ponte), não terá acesso direto ao empreendimento por ser uma rodovia de “classe zero”, e ainda, após a execução do empreendimento a pista ficará aproximadamente 10,00 metros acima e/ou abaixo da área remanescente, prejudicando-a para qualquer outro tipo de empreendimento semelhante àqueles do entorno da gleba avalianda.

- A área não ficou totalmente encravada, no entanto perde alguns acessos particulares diretamente da via principal pavimentada da região, bem como da área junto ao loteamento vizinho.
- A área remanescente possui duas Áreas de Preservação Permanente (nascente ou olho d'água perene) e um córrego, o que prejudica a sua utilização para efeito de aproveitamento econômico semelhante aqueles do entorno, que são loteamentos residenciais.
- O imóvel perdeu todas as benfeitorias para a sua eficiente utilização, inviabilizando a atividade econômica lá praticada.
- O plantio de eucalipto remanescente, não indenizado foi prejudicado em sua totalidade, tendo em vista o licenciamento para uma área ideal de aproveitamento que foi parcialmente atingida.
- Após a desapropriação restou aproximadamente 29% (vinte e nove por cento) de área remanescente, fracionada em partes, devido à existência de restrições ambientais, inclusive uma delas totalmente encravada entre o empreendimento e a APP, neste caso um córrego.

d. Avaliações Administrativas

As avaliações administrativas na grande maioria dos casos restringem às áreas atingidas pelas faixas de domínio, sendo raras as avaliações que analisam as áreas remanescentes, por mais que existam e fiquem demasiadamente depreciadas após a desapropriação e implantação do empreendimento.

O Poder Público expropriante, foca tão somente a área de interesse para implantação do projeto, sem levar em consideração os impactos gerados pela aquisição forçada de parte de um imóvel, que muitas vezes, são justamente a porção de terras que melhor caracteriza aquele imóvel.

Há situações em que o desapropriado permanece com áreas sem acesso ou ainda perde as melhores áreas aproveitáveis, restando-lhe apenas áreas com restrições e inaproveitáveis, cuja perda econômica é passível de indenização conforme preconiza as Normas Brasileiras de Avaliação, que nestes casos deve-se utilizar na avaliação o critério “antes e depois”.

Da mesma maneira, outra situação não contemplada pelas Avaliações Administrativas, porém, com mesmo enfoque é o Fundo de Comércio. Analisar a perda financeira decorrente da transferência de uma empresa, que possui o imóvel ocupado atingido por uma desapropriação não está no escopo das Avaliações Administrativas e são ainda mais raras que as análises das desapropriações das áreas remanescentes. Os valores resultantes desse “prejuízo”, somente são apurados em processos judiciais específicos, evitando-se referidos cálculos nas negociações unilaterais e administrativas.

Os valores resultantes de Fundo de Comércio, em certos casos, podem ser maiores que a indenização do imóvel pela desapropriação total ou parcial, dessa maneira, não é rara a alteração do traçado pelo poder expropriante da área desapropriada, quando possível, para tentar escapar da lide quando da existência de um fundo de comércio, exceção feita em casos da impossibilidade de alteração do traçado, quando o processo judicial acaba sendo o único recurso pela justa indenização do bem em questão.

e. Contribuição de melhoria

Este atributo instituído pelo art. 145 da Constituição Brasileira e regulado pelos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional, estabelece que a contribuição de melhoria foi instituída para fazer face ao custo da obra pública que decorra valorização imobiliária, resultando como limite total as despesas realizadas que a obra incrementou em cada imóvel que recebeu o benefício, cuja cobrança deve resultar de uma lei abordando os requisitos mínimos estabelecidos no Código Tributário Nacional.

É preciso cautela com relação à contribuição relativa a cada imóvel, que será determinada pelo rateio de custo da obra pelos imóveis situados na zona beneficiada, em função da respectiva valorização imobiliária individual de cada um deles, devendo cada contribuinte ser notificado do valor da contribuição, da forma e prazos de pagamentos, bem como dos elementos que integram o respectivo cálculo.

A cobrança tem o embasamento dos critérios técnicos da engenharia de avaliações, definindo a zona de influência e a porcentagem compatível a cada contribuinte, calculada através de plantas de valores elaboradas antes e depois da conclusão da obra.

O conceito de contribuição de melhoria, na forma posta pelo dispositivo legal, tem total validade, mas são seus pressupostos: a) a realização de obra pública; b) a valorização imobiliária decorrente da obra pública; c) a despesa realizada como limite total da contribuição; d) o acréscimo de valores que da obra resultar para cada imóvel beneficiado como limite individual.

Como primeiro pressuposto, impostergável e indispensável, é necessária a execução da obra pública, esclarecendo-se que serviços, principalmente de manutenção, não podem, constitucionalmente, gerar contribuição de melhoria. E mais ainda, a jurisprudência entende como imprescindível que a obra seja nova, tendo em vista que manutenção já está incluída na cobrança do IPTU.

O segundo pressuposto diz respeito à valorização imobiliária: toda valorização traz benefícios, mas nem todos os benefícios podem valorizar o imóvel.

O terceiro pressuposto é de que a despesa total seja o limite da contribuição de melhoria, portanto, quando a administração pública fixar a contribuição de melhoria, deverá ter o custo total da obra.

O último pressuposto se refere ao limite individual, o qual não pode exceder a valorização de cada imóvel beneficiado pela obra executada.

Assim, levando-se em conta o custo da obra cabe à administração pública, constatar quais e quantos imóveis foram beneficiados pela obra pública realizada.

As Plantas de Valores resolvem problemas como este, permitindo através da análise das situações anteriores e posteriores das obras públicas, determinar qual a zona de influência, e o quanto cada imóvel valorizou, ou mesmo desvalorizou no caso de obras públicas que acarretaram transtornos ao contribuinte.

f. Vocação e potencial da área

Nas avaliações de glebas urbanas, afetadas por desapropriações, além de todas as questões técnicas envolvidas, há questões que o engenheiro de avaliações deve averiguar quando de sua diligência em campo para coletar todos os dados necessários para subsidiar seu trabalho, trata-se da vocação e do potencial da área original.

Esta análise deve ocorrer sobre quanto produtivo é o imóvel. E não se trata de produção rural ou locação (apenas), mas sobre quanto esse imóvel pode ser aproveitado, seja por incorporações ou loteamentos horizontais ou verticais.

A vocação e o potencial da área original, em casos de desapropriação parcial, quando da análise do remanescente, também, estão totalmente vinculados às questões de zoneamento do imóvel que está enquadrado na legislação e quais os planos do município para a região. Se a região está em crescimento e for alvo de investimentos do Município, onde a área original poderá ser aproveitada em sua totalidade, nos casos de remanescentes se o engenheiro de avaliações apenas atentar para as faixas expropriadas, o valor a ser apurado provavelmente não resultará numa justa avaliação.

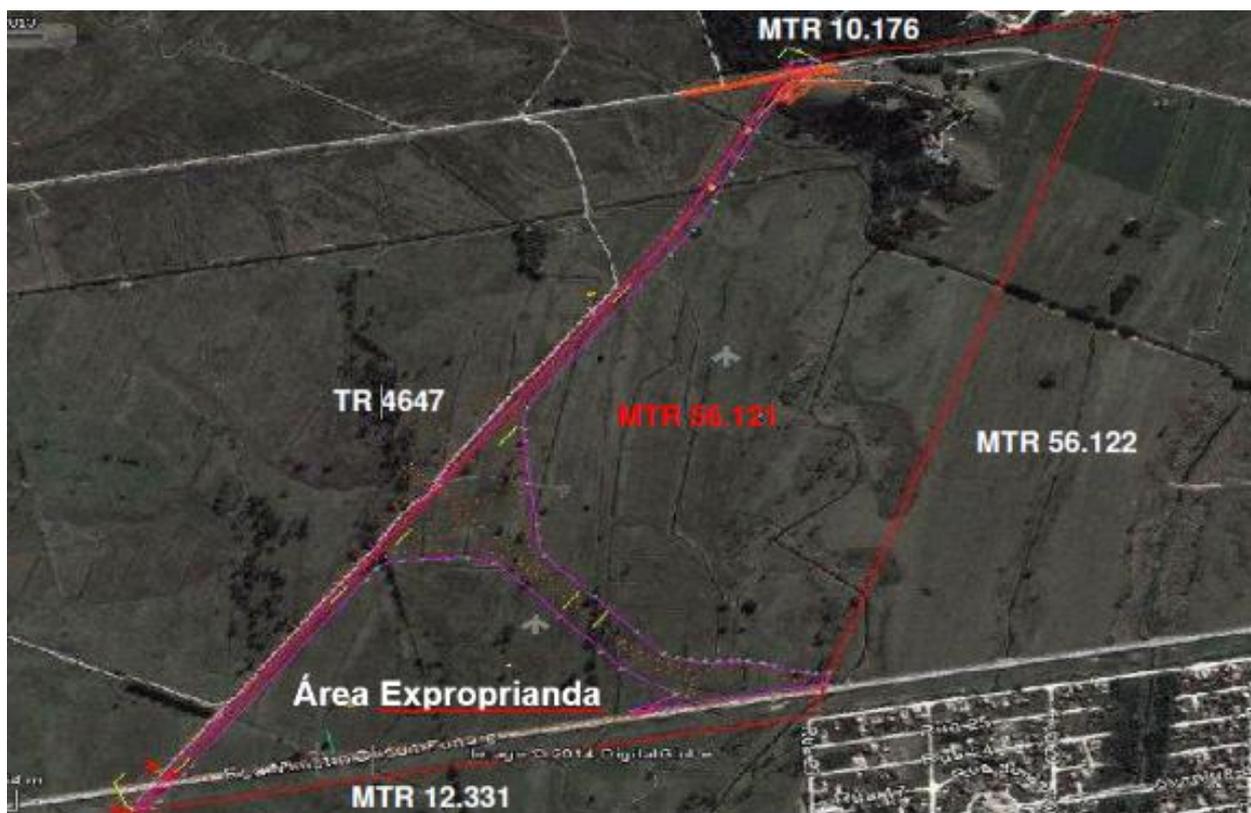
Dentre as recomendações, destaca-se que a análise deverá ser observada caso a caso e proceder-se um estudo dos efeitos causados pela alteração das características do imóvel pela desapropriação parcial. É fundamental que na análise do engenheiro de avaliações sejam consideradas as vocações e potenciais da área original, além de observar a questão da área remanescente e o impacto gerado por possíveis restrições que estabeleçam a melhoria que se pretendia ou poderia se implantar.

No caso a seguir, o engenheiro de avaliações não analisou fisicamente a área quando de sua vistoria, tendo em vista que se tivesse feito demonstraria que o imóvel está composto de diversas matrículas da área como um todo e não seccionadas, como mostra as matrículas na imagem abaixo, pois são áreas de um único proprietário e assim deverá ser analisada a depreciação do remanescente como uma única área que poderia por exemplo ser tratada como um possível loteamento, tendo em vista a vocação da região e o potencial da área como um todo.

Nota-se que a área foi atingida ao longo de sua extensão por um dispositivo, ocasionando uma divisão entre elas, prejudicando um possível projeto de loteamento das diversas matrículas componentes da área total do proprietário.

Observa-se, que o dispositivo deixou um único acesso através de uma passagem por uma servidão de terceiros com apenas 7,00 metros de largura, quando anteriormente e considerando as diversas matrículas de um único proprietário o acesso era total em mais de 700,00 metros de extensão, assim desvalorizando a área remanescente, que dependendo do entendimento poderia resultar até numa indicação de desapropriação total, tendo em vista o formato da área no meio deste dispositivo que não oferece acesso direto, por ser uma rodovia de classe “zero”.

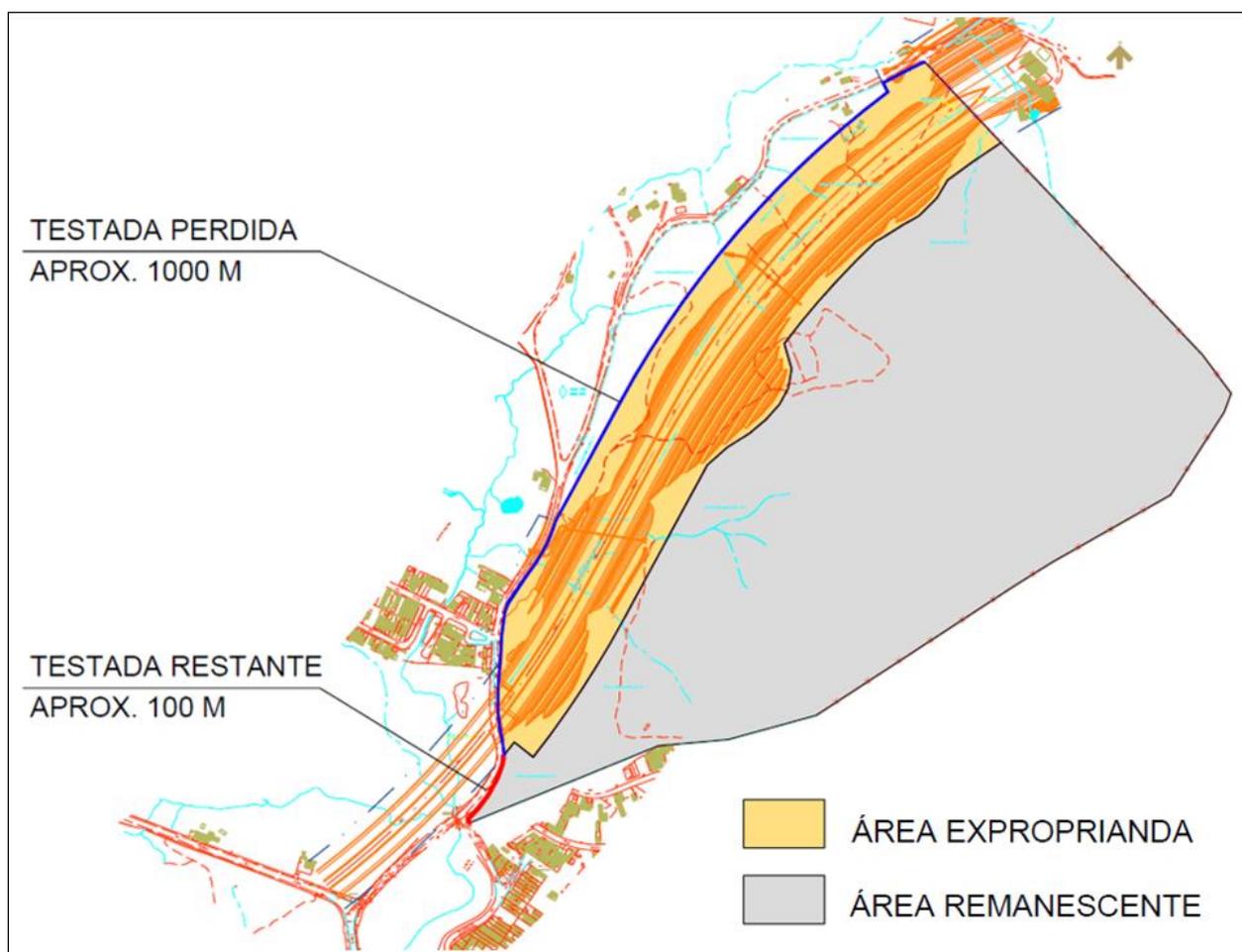
Quando houver prejuízo de remanescente pelo seccionamento da propriedade com perda da unidade, formato, topografia, aproveitamento, área e acesso ao remanescente, etc, deverá ser calculada a desvalorização do remanescente e até mesmo indicando outra opção da desapropriação total, apesar de ser um remanescente de grandes dimensões, porém pelas características resultantes, quase que totalmente inaproveitável.



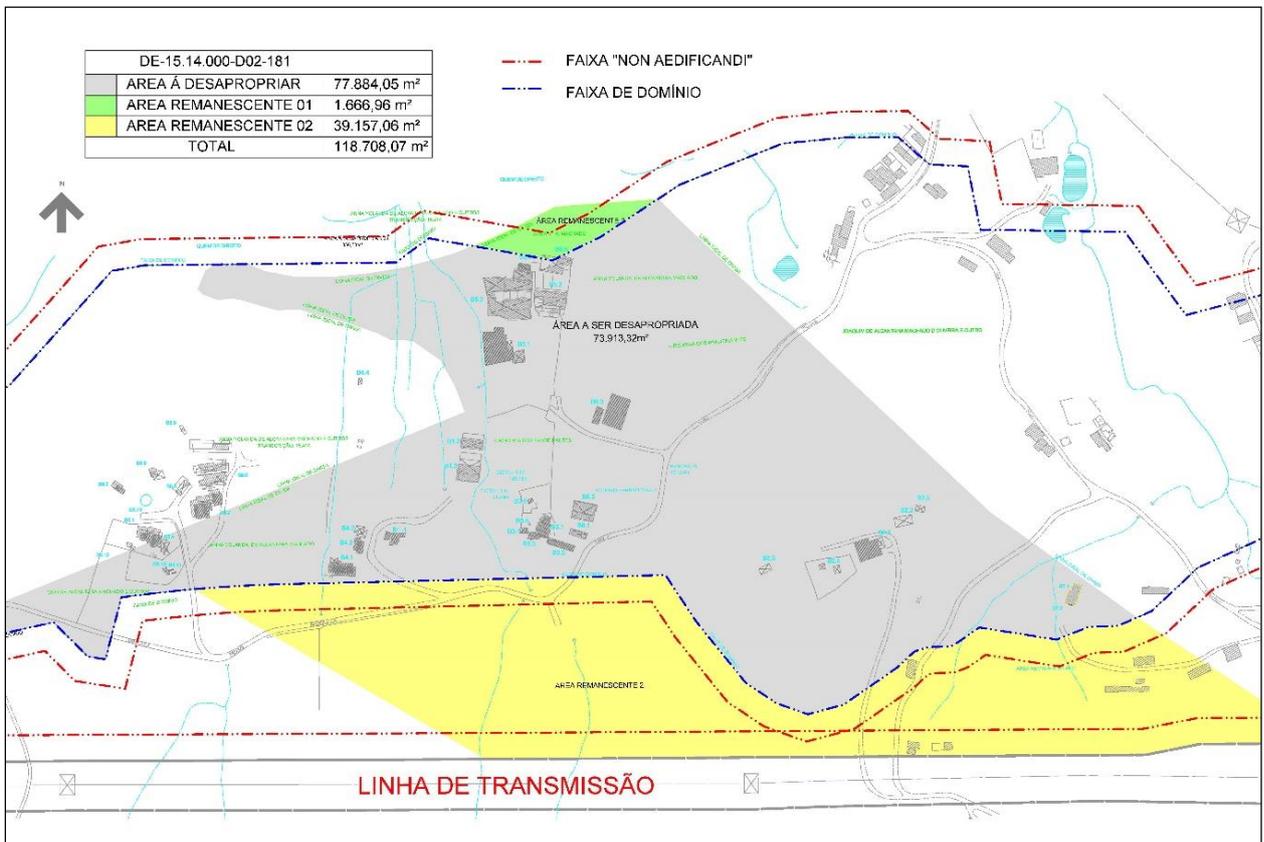
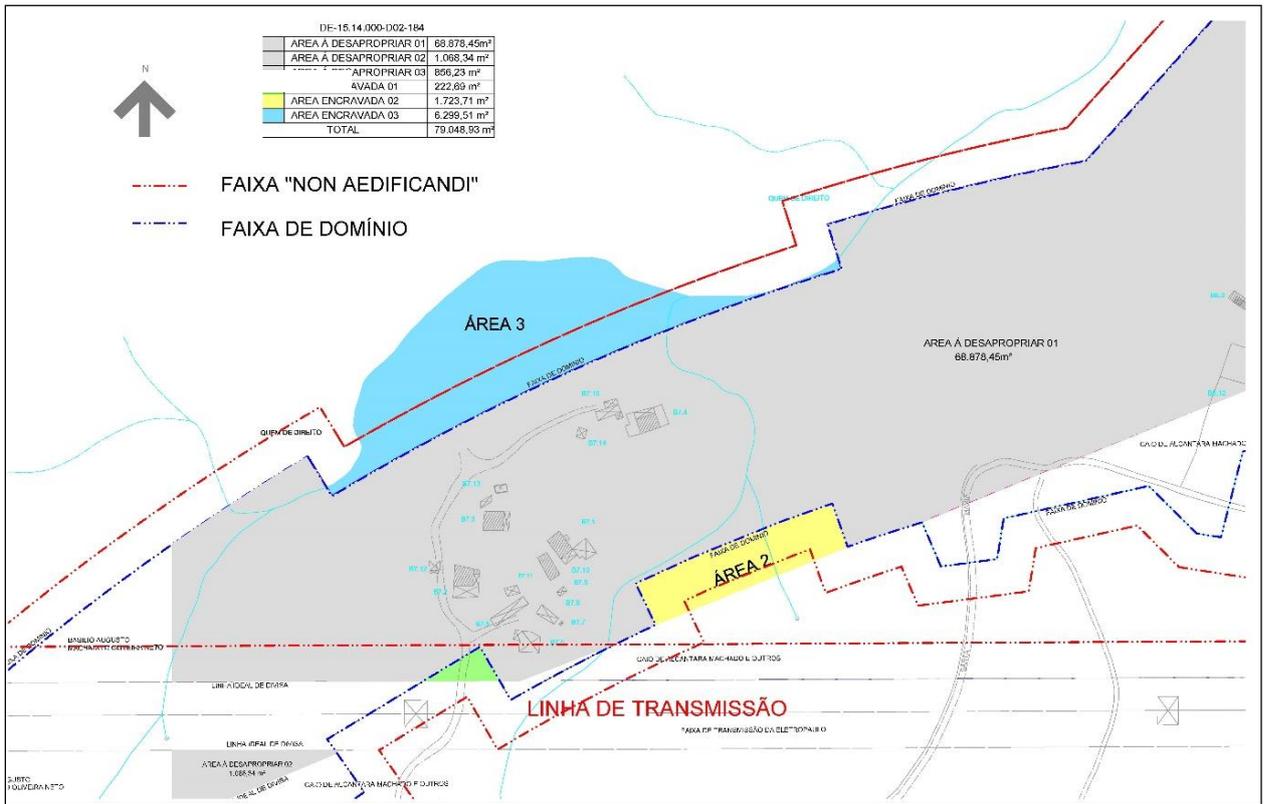
g. Remanescentes desvalorizados pela inutilização parcial ou total da frente de um imóvel:

A área original titulada no desenho a seguir possuía 968.000,00 m² e uma testada de aproximadamente 1.079,00 m, enquanto a área exproprianda atingiu apenas 149.114,76 m², mas inutilizando 90% (noventa por cento) de sua testada, ficando assim o remanescente com uma testada de apenas aproximadamente 132,23 m para acesso ao remanescente e ainda, com uma topografia em desnível de aproximadamente 8,00 m.

Neste caso, é incontestável que se houvesse uma avaliação administrativa, considerando todos os fatores desvalorizantes, e não somente a determinação do valor da faixa exproprianda, conforme recomenda as Normas de Avaliações, fatalmente o poder expropriante conduziria a uma reavaliação do projeto do empreendimento, deslocando poucos metros a faixa de domínio para evitar o cálculo de todos os prejuízos ocasionados pela obra, evitando assim que a depreciação da área remanescente superasse o valor da faixa exproprianda.



Nos casos a seguir todos os acessos foram ocupados pela faixa de domínio. A área remanescente ficou encravada entre uma Linha de Transmissão e seus confrontantes e/ou faixa de domínio, ou seja, áreas remanescentes ficaram encravadas pois não foi possível projetar um acesso. Esses casos devem ser avaliados tanto administrativamente quanto judicialmente, e incluídas na indenização total da expropriação.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Na fase do processo de desapropriação administrativa que chamamos de negociação, o proprietário ao ser procurado para negociar com o ente público, na verdade não possui opções quanto ao laudo técnico apresentado, uma vez que esse procedimento não disponibiliza ao expropriado o direito a “ampla defesa” e ao “contraditório administrativo”. A negociação é unilateral, somente o ente público é quem realiza as propostas e seu modo de avaliar o imóvel, muitas vezes não condiz com o mercado imobiliário do bem que virá a ser desapropriado.

O ideal é que o poder expropriante proponha a negociação administrativa que, para ser justa precisa ser bilateral, ou seja, deve ser apresentado um laudo administrativo e o expropriado quando da não aceitação do valor proposto possa ter o direito ao contraditório, apresentando os motivos de sua discordância através de um parecer técnico com novo valor, elaborado por um profissional habilitado e, se for o caso, nova avaliação para análise e manifestação do poder expropriante. Se não houver este procedimento, somos de parecer que, salvo melhor juízo, não há negociação e sim uma imposição do poder expropriante, pois, a princípio, salvo casos especiais, uma desapropriação é uma “transação” baseada no valor de mercado imobiliário, definido pela Norma da ABNT, item 3.44 como: *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.*”

Esta solução administrativa vem a trazer enorme economia ao poder expropriante, face aos altos custos processuais decorrentes de uma ação judicial, além dos honorários advocatícios; honorários periciais com perito judicial e assistentes técnicos, juros moratórios e compensatórios, bem como provoca prejuízos ao expropriado que também arca com despesas profissionais entre outras, além dos prejuízos sociais em não receber a “justa e prévia” indenização para a recomposição patrimonial de acordo com os direitos consignados na Constituição Brasileira.

Em consequência o judiciário teria menor quantidade de processos, pois estes casos poderiam ser resolvidos no âmbito administrativo ao invés de serem levados ao judiciário, tonando assim o procedimento menos moroso e oneroso. Além do mais os cálculos e requisitos utilizados no judiciário devem ser os mesmos aplicados no procedimento administrativo, e evitar demandas judiciais longas com o fito de diminuir a justa indenização que o expropriado possui pela legislação.

2. Estudos de Comissão para a determinação de valores unitários de terrenos e construções devem ser constantemente reavaliados de acordo com o mercado imobiliário, devendo sua validade nunca ultrapassar 1 (um) ano, caso as negociações ou ações judiciais não sejam realizadas e/ou propostas, respectivamente neste prazo, evitando-se assim atualizações por índices econômicos genéricos que não englobam a valorização da melhoria do próprio empreendimento.

3. Toda avaliação administrativa ou judicial em desapropriação, em qualquer modalidade, deve ser realizada na data da vistoria e não na data da publicação do decreto de utilidade pública, devendo ainda refletir o mercado imobiliário nesta data, nunca podendo comparar com qualquer valor anteriormente transacionado constante da transcrição ou matrícula do imóvel, bem como tal avaliação deve se basear na lei de zoneamento em vigor na data do laudo, tendo em vista que a determinação da indenização deve apurar além do valor da faixa exproprianda, todos os prejuízos causados direta ou indiretamente com remanescente

ou não, tendo como data base a data da vistoria administrativa, ou prévia nos casos judiciais, o que é corroborado pela Jurisprudência, que tem decidido: “O valor de mercado do bem na data da perícia decorre do postulado constitucional do justo preço e, no limite, da garantia que o expropriado possa, ao final do processo, adquirir outro imóvel com as mesmas características daquele que o poder público lhe retira do patrimônio, sob pena de este último experimentar enriquecimento sem causa”, o que vem de encontro com o disposto no artigo 26 do DL no. 3.365/1941 - “O valor da indenização será contemporâneo à data da avaliação judicial, não sendo relevante a data em que ocorreu a imissão na posse, tampouco a data em que se deu a vistoria do expropriante”.

4. Qualquer valorização da área remanescente em decorrência de algum empreendimento e alegada pelo poder expropriante não deverá ser considerada na avaliação administrativa ou judicial, pois não é possível o abatimento no valor na indenização da área exproprianda, mas sim pode o poder público fazer uso do instrumento legal, que neste caso é o instituto da contribuição de melhoria, o qual foi concebido para fazer face aos custos da obra, conforme o artigo 145 da Constituição Brasileira e regulamentado pelo artigo 81 e 82 do Código Tributário Nacional, devida proporcionalmente pelos proprietários de imóveis beneficiados com a valorização do bem.

5. A avaliação deve ser feita pelo critério “Antes e Depois”, analisando a vocação e o potencial da área original e sua situação após a desapropriação, apurando todos os fatores influenciadores. Já as desvalorizações, devem ser consideradas sempre que houver prejuízo em seu aproveitamento ou quando se tornar inaproveitável por alteração em alguma característica. Toda consideração deve ser explicada e fundamentada no laudo, deixando claro quais critérios foram adotados e qual a parcela calculada, sendo apresentado seu cálculo em separado. A NBR 14653-3, contudo, é omissa quanto ao critério a ser utilizado para casos de remanescentes em circunstâncias especiais, apenas alerta que quando ocorrer desvalorização ou valorização do remanescente em decorrência da desapropriação, o valor desta alteração deve ser apresentado em separado do valor da área desapropriada, explicado e justificado – “Devem ser apreciadas circunstâncias especiais, quando relevantes, tais como alterações de forma, uso, acessibilidade, ocupação e aproveitamento”.

6. No caso da expropriante projetar um dispositivo com uma passagem inferior ou superior para a interligação de áreas remanescentes que ficaram divididas pela faixa de domínio do empreendimento, será preciso analisar detalhadamente qual o prejuízo causado pelo impacto na área original, podendo ser maior em uma gleba localizada na área urbana ou menor em uma gleba localizada na área rural, ou ainda, maior em lotes do que em glebas na área urbana, dependendo muito da localização e zoneamento em que referida faixa de domínio está situada em relação à área original.

Para apuração deste impacto não deve ser utilizada qualquer tabela pronta executada de forma empírica em função da área, localização, ou outro fator influenciante, devendo o avaliador realizar um estudo de viabilidade técnico-financeiro, levando em conta fatores influenciadores, tais como: acessibilidade; testada do imóvel, poluição ambiental, sonora e visual, coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação de acordo com a lei de zoneamento vigente, limitações de construções, na data de avaliação prévia e conseqüentemente na data de vistoria.

7. É importante salientar que os dispositivos como viadutos, pontes, passagens inferiores restringem o uso de uma faixa lindeira à faixa de domínio, face à topografia ou mesmo por limitações legais, as quais deverão ser consideradas na avaliação, não como desapropriação ou servidão desta faixa lindeira, mas sim como depreciação do remanescente, podendo, no entanto, a área ser utilizada como capacidade de aproveitamento construtivo em relação ao zoneamento da região, mas não podendo receber construções.

8. No caso de glebas urbanas, quando há desvalorização do remanescente a avaliação tanto num processo administrativo como num processo judicial, o profissional habilitado não deve ficar preocupado com o resultado numérico da indenização, constante do valor da faixa exproprianda mais as depreciações dos remanescentes, pois, em alguns casos, o valor das referidas depreciações poderão ser até maior do que o valor da faixa exproprianda, implicando muitas vezes em função do valor final alcançado para esta indenização, acarretar uma reanálise do projeto executivo pelo poder expropriante com a consequente alteração do projeto, viabilizando uma indenização mais econômica na implantação do empreendimento.

9. As áreas encravadas remanescentes que não possuem possibilidade de projetar um acesso devem ser avaliadas tanto administrativamente quanto judicialmente, e incluídas na indenização total da expropriação, enquanto que aquelas em que há possibilidade de executar um acesso, o avaliador deve através de um estudo de viabilidade técnica verificar se houve ou não depreciação deste remanescente em virtude da futura implantação do acesso, o qual deve ser calculado de acordo com a recomendação das normas através do critério “antes e depois”, incluindo aí os custos para execução deste acesso de forma separada, para que o poder expropriante execute o acesso e exclui da indenização o custo desta implantação ou inclui este valor na indenização e o expropriado executa o acesso para a área remanescente.

10. Tanto nas avaliações administrativas quanto nas avaliações judiciais o laudo de avaliação administrativo ou o laudo de avaliação prévia deve incluir não somente o valor da faixa exproprianda, mas sim todos os impactos desvalorizantes causados pela expropriação, não deixando de considerar nenhum aspecto desvalorizante que o empreendimento possa causar, tendo em vista que, o Instituto da Desapropriação determina a “justa e prévia” avaliação que é a recomposição patrimonial com a finalidade de não lesionar os expropriados, pois se tal inclusão dos valores adicionais forem realizadas somente quando da elaboração do laudo definitivo, a complementação destes valores ocorrerá somente após a decisão judicial em primeira instância se não houver recurso do poder expropriante, que no caso somente ocorre quando se trata de uma concessionária, pois se for poder público o recurso para segunda instância ocorre extra-ofício, e neste caso o levantamento da indenização desta complementação pelo expropriado somente ocorrerá após anos, não somente pelo motivo de ter que aguardar a decisão final do Tribunal de Justiça, mas também por causa dos precatórios que levarão longos anos para este pagamento.

11. Assim como nas desapropriações totais, no estudo de viabilidade dos remanescentes em desapropriações parciais nos casos em que no imóvel possua uma atividade econômica, devemos incluir tanto nas avaliações administrativas como nas avaliações prévias judiciais o prejuízo causado pela paralização temporária ou definitiva desta atividade econômica, calculados pelos métodos e critérios definidos

nas normas de avaliações, devendo o avaliador em casos excepcionais, indicar separadamente as opções de extinção ou relocação da atividade econômica para a definição do poder expropriante ou do Juízo sobre a viabilidade que cada caso requer na decisão final.

12. Nos casos de servidão de passagem, aérea e/ou subterrânea, tal qual na desapropriação, a avaliação não deve contemplar somente a faixa exproprianda, mas também deverão ser apuradas todas as restrições de uso da área remanescente com a implantação da faixa “*non aedificand*”, como acessibilidade, poluição visual, poluição sonora, periculosidade, áreas de preservação ambiental, que possam influenciar no contexto original do imóvel afetado.

13. O engenheiro de avaliações deve ser cauteloso ao se deparar com áreas remanescentes com quantidades consideráveis de áreas de preservação ambiental (APP). Para esses casos a análise não deve contemplar o remanescente isoladamente. Para o estudo de áreas remanescentes a avaliação deve ser realizada considerando-se o imóvel em sua forma original.

14. Em qualquer empreendimento de grande porte é necessária à implantação de canteiros de obras; locais de utilização de jazidas; bota fora, e outros acessórios utilizados para a execução da obra. Nestes casos ocorrem as desapropriações temporárias e as vistorias cautelares nos imóveis próximos à obra ou aos chamados caminhos de serviços, que são trechos onde o poder expropriante declara necessário a sua utilização para a execução da obra. O cálculo da indenização pela ocupação neste período deve ser calculado de acordo com as recomendações das Normas de Avaliações como sendo uma locação, no entanto, deve o engenheiro de avaliação analisar as áreas remanescentes, principalmente nos caminhos de serviço, que normalmente dividem as áreas prejudicando a área original durante o tempo de uso pelo poder expropriante.

15. Ainda, no caso dos Caminhos de Serviços deve o poder expropriante exigir da empreiteira contratada para a execução da obra realizar a vistoria cautelar ao longo de todo o empreendimento, bem como nos caminhos de serviços antes do seu início. Ao final as vistorias cautelares deverão ser novamente realizadas apenas daqueles que reclamarem de qualquer anomalia provocada pela obra, com a finalidade de indenizar os prejuízos causados durante a sua realização. Para esses casos o engenheiro de avaliação deverá também constatar e avaliar os prováveis prejuízos causados nas atividades econômicas no entorno da obra ou mesmo nos caminhos de serviços, que podem sofrer prejuízos devido ao tráfego de maquinários e veículos pesados nas vias que originalmente não estão projetadas para receber este trânsito pesado.

16. Quando da desapropriação parcial de áreas públicas ou particulares invadidas o poder expropriante deverá não somente analisar a questão social, mas também nas suas avaliações deve considerar a análise da área original, pois em muitos casos é mais vantajoso o poder público indenizar todas as benfeitorias e reassentar seus ocupantes. Nesses casos a área remanescente não atingida pela faixa de domínio, poderá ser utilizada como apoio para a obra e assim passará a ser valorizada, uma vez que o proprietário do terreno que antes estava depreciado pela invasão, irá receber o imóvel livre para negociação sem nenhuma depreciação por ocupação irregular. Para tanto o engenheiro de avaliação deverá avaliar somente a faixa atingida pela expropriação, sem considerar qualquer valorização que venha a ocorrer na área remanescente, tendo em vista que os benefícios que os proprietários

receberão, ou mesmo qualquer valorização deverá ser cobrada à parte como forma de contribuição de melhoria. A existência de uma valorização que ocorrerá na área remanescente do imóvel deverá ser informada pelo engenheiro de avaliação ao poder expropriante ou ao Juízo.

17. Finalmente, para os casos de desapropriação em função da emergência das obras, onde nestes casos o poder expropriante inicia o processo expropriatório junto com o início da obra para a implantação do empreendimento, esta inexistência de planejamento estratégico normalmente acarreta valorização indireta dos imóveis atingidos na região em estudo após o anúncio na mídia do início da obra. Este tipo de situação poderia ser evitada se a desapropriação fosse executada por fases, onde somente iniciaria a obra quando o poder expropriante já tivesse as imissões de posse autorizadas de forma amigável e/ou judicial. O resultado desta falta de planejamento é o aumento do custo total das indenizações pelas desapropriações, em virtude de um aumento especulativo dos imóveis no entorno do empreendimento, situação que o engenheiro de avaliação sempre levará em consideração, tendo em vista que as avaliações, nestes casos, devem ser feitas na data da vistoria para elaboração do laudo administrativo e/ou laudo prévio, a qual pode ocorrer com a obra já em andamento.

6. REFERÊNCIAS

Constituição Federal 1934. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Acesso em: 05 agosto 2015.

Constituição Federal 1937. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm.

Acesso em: 05 agosto 2015.

Constituição Federal 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>

Acesso em: 05 agosto de 2015.

Constituição Federal 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

Acesso em: 05 agosto de 2015.

Diretrizes Básicas para Desapropriação. Disponível em:

< <http://www.dnit.gov.br/download/planejamento-e-pesquisa/desapropriacao-e-reassentamento/diretrizes-basicas-para-desapropriacao.pdf> Acesso em: 05 agosto de 2015.

**Manual para ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio
lindeiras das rodovias federais.** Disponível em:

< http://ipr.dnit.gov.br/publicacoes/712_Manual_Ordenam_Usosolo.pdf>
Acesso em: 05 agosto de 2015.

Revista de História. Disponível em:

< <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/reportagem/saia-do-morro-hoje>>

Acesso em: 05 agosto de 2015.

**Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR 14653-partes 1 a
7:2011**