

XXXI CONGRESSO  
PAN-AMERICANO  
DE AVALIAÇÕES

19 A 21 OUT

**UPAV**

**MERCADO DE REAL  
ESTATE, AVALIAÇÃO E  
CICLOS ECONÔMICOS:**  
O CENÁRIO PAN-AMERICANO

▶ **2016 BRASIL**  
RIO DE JANEIRO  
HOTEL WINDSOR BARRA

---

## **DESAPROPRIAÇÃO PARCIAL EM IMÓVEIS RURAIS: DEFINIÇÕES E CONTROVÉRSIAS**

---

Arthur Guerra Paiva Avelar  
Gustavo Henrique Nogueira

Promoção



Organização



## RESUMO

A desapropriação parcial ocorre devido a implantação e/ou ampliação de projetos, sejam eles: estradas, rodovias, ferrovias, dutos, linhas de transmissão, dentre outros. Assim como em casos de desapropriação total, para que seja realizada a desapropriação parcial é necessário que exista o Decreto de Utilidade Pública e que seja respeitado todas as fases do processo, sendo primordial o cálculo do valor de indenização da faixa a ser desapropriada. Para calcular o valor de indenização podem ser utilizadas metodologias diferentes existentes na Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT NBR 14.653, partes 1, 2 e 3, que geram valores diferentes. O objetivo deste trabalho é discutir essas metodologias. Por meio de referências da literatura e vivência de mercado, busca-se fomentar a discussão acerca do assunto, visando a formar um consenso sobre a ideia de justa indenização prevista na Constituição Federal.

***Utilidade Pública, Desapropriação, Indenização, NBR 14.653, Valor***

## **1 – Introdução**

A implantação e/ou ampliação de projetos de diversas naturezas, como por exemplo estradas, rodovias, ferrovias, dutos, linhas de transmissão, dentre outros, em muitos casos demanda a desapropriação parcial. Essa, por sua vez, deve ser amparada pela legislação vigente. Entretanto, o que comumente tem ocorrido, conforme é possível constatar no trabalho realizado cotidianamente pelos autores desse trabalho, é que as populações envolvidas nem sempre recebem as indenizações acordadas e no prazo estipulado pelo processo de desapropriação. Muitas vezes, os bens são desapropriados com valores inexplicáveis e/ou extremamente elevados, não baseados em uma metodologia científica e estatística capaz de dar fundamentação e precisão às indenizações propostas.

Assim como em casos de desapropriação total, para que seja realizada a desapropriação parcial é necessário que exista um decreto, seja de interesse social, necessidade pública ou utilidade pública, sendo este último predominante nos empreendimentos supracitados. Para isso, faz-se necessário que sejam respeitadas todas as fases do processo, sendo primordial o cálculo do valor de indenização da faixa a ser desapropriada. Para calcular o esse valor, podem ser utilizadas metodologias diferentes existentes na norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR 14.653, partes 1, 2 e 3, que geram valores diferentes.

Diante do exposto, esse trabalho teve como objetivo discutir as metodologias da ABNT NBR 14.653, utilizadas atualmente para a desapropriação, e buscar um consenso sobre a ideia de justa indenização prevista na Constituição Federal, enfocando no conceito de “Valor Justo” e critério utilizado para cálculo do valor de indenização. Apesar de já estar doutrinado no Brasil que o valor de indenização deve corresponder ao “valor de mercado”, a ideia dos autores deste trabalho é trazer para discussão uma outra visão sobre qual valor utilizar.

O trabalho está segmentado em cinco partes: a primeira é essa introdução que contextualiza o tema. Na segunda parte é apresentado o conceito e as fases da desapropriação. Na sequência, na parte três, são apresentados conceitos de indenização, seguidos, na parte quatro, da análise da metodologia para o cálculo do valor de indenização. Já na parte cinco é apresentado exemplo da aplicação do Cálculo do valor de indenização. Finalmente, no último capítulo, são apresentadas algumas conclusões acerca do tema.

## **2 – Definição de Desapropriação e as Fases do Processo**

Alguns conceitos buscam definir a desapropriação. Hely (2002), utiliza a Constituição Federal em sua teoria. “Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, § 4º, III), e de pagamento

em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).” (Hely, 2002 p. 569).

Outrossim, a desapropriação de acordo com Mazza (2013) pode ser definida como “procedimento administrativo pelo qual o Estado transforma compulsoriamente bem de terceiro em propriedade pública, com fundamento na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, pagando indenização prévia, justa e, como regra em dinheiro.”

O processo de desapropriação se caracteriza por duas fases distintas: a Fase Declaratória e a Fase Executória.

A Fase Declaratória caracteriza-se pela indicação da necessidade pública, da utilidade pública ou do interesse social do bem a ser desapropriado. Nos casos da ampliação/melhoria da infraestrutura pública, o Estado publica uma Declaração de Utilidade Pública que torna áreas de propriedade particular como sendo de interesse da sociedade para indenizá-las. A Declaração de Utilidade Pública – DUP é condição preliminar e imprescindível para a execução da desapropriação.

Declarada a utilidade pública, fica conferido às autoridades competentes o direito de penetrar na propriedade para atos de verificação e avaliação; as propriedades que serão atingidas ficam identificadas e inicia-se o prazo de caducidade da declaração.

Os efeitos da declaração de utilidade pública não se confundem com a desapropriação propriamente dita, não podendo impedir a normal utilização do bem e muito menos prejudicar sua disponibilidade. No período compreendido entre a fase declaratória e a conclusão do processo de desapropriação, devem ser indenizadas as benfeitorias existentes.

Já na fase executória, a desapropriação inicia-se de fato podendo ser através de acordo administrativo ou por citação judicial, sempre observando o princípio constitucional de “prévia indenização”. Quando há acordo entre as partes e todos os documentos necessários ao processo são apresentados, possibilitando assim a formalização da escritura pública e, conseqüentemente, a transcrição no registro imobiliário, a ação é extrajudicial e o acordo se dá de forma administrativa.

Quando não é possível o acordo administrativo em função do não cumprimento dos pré-requisitos necessários, intenta-se a via judicial, que segue os ritos previstos no Decreto-Lei 3.365/41. Neste caso, caberá ser contestado eventuais vícios do processo judicial ou discordância do valor de indenização.

### **3 – Conceito de Indenização**

Segundo a Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXIV, “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (CF, art. 5º, XXIV). Indenização justa, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), é aquela que apure um valor considerado necessário para recompor integralmente o patrimônio do expropriado, de modo que não sofra nenhuma redução, englobando o valor do bem expropriado, com todas as benfeitorias, os lucros cessantes, os danos emergentes, os juros compensatórios e moratórios, os honorários advocatícios e a correção monetária.

Para que a desapropriação de terras e a indenização das benfeitorias existentes nas áreas afetadas pela implantação e/ou ampliação dos projetos de engenharia se processe de forma absolutamente legal e justa, o cálculo da indenização deve ser realizado seguindo os critérios preconizados nas ABNT NBRs 14653-1, 14653-2 e 14653-3, podendo ainda também ser utilizadas outras partes da ABNT NBR 14653 em casos específicos.

Entretanto, conforme pode ser observado nas partes 1, 2 e 3 da ABNT NBR 14653, nos termos e definições de cada uma delas não há definição para valor justo. A doutrina tem identificado valor justo da indenização como valor de mercado na data de sua avaliação.

Segundo definido na ABNT NBR 14653-1, valor de mercado é “Quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, numa data de referência, dentro das condições do mercado vigente”.

A presente norma está em processo de revisão e traz também outros dois conceitos interessantes; valor de indenização: “Valor atribuído a danos, perdas ou prejuízos provocados, referido a uma determinada data” e valor especial: “Valor que considera atributos particulares de um bem ou direito, que teriam valor somente para um comprador especial ou sob as condições de uma premissa especial”.

Já as normas internacionais de avaliação - *International Valuation Standards (IVS)*, de 2011, já adotada pela União Pan-Americana de Associações de Avaliação - UPAV como norma pan-americana de avaliação e acolhida pelos seus membros entre os quais o Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia - IBAPE, traz o conceito para valor justo “Preço estimado para a transferência de um ativo ou passivo entre partes identificadas, informadas e dispostas a negociar, que reflita os referidos interesses das partes”. Da mesma forma, traz também um conceito diferente para o valor de mercado: “É a quantia estimada pela qual, na data da avaliação, um ativo seria transacionado entre um comprador e um vendedor predispostos, em uma transação entre partes independentes, após exposição apropriada ao mercado e onde as partes agem com conhecimento, prudência e sem compulsão para transacionar” (Emílio e Santos, 2013).

A desapropriação - seja ela total ou parcial - é um ato imposto, não se enquadrando em uma condição normal de mercado. Conforme pode ser observado acima, a justa indenização é aquela capaz de propiciar ao expropriado a recomposição do bem.

#### **4 – Metodologias para o Cálculo do Valor de Indenização**

Para os casos de desapropriações parciais, a Norma Brasileira para Avaliação de Imóveis Urbanos, da ABNT NBR 14653- 2, recomenda que o justo valor da parte do bem atingida pela desapropriação seja obtido pelo critério "Antes e Depois". Isto é, o justo valor da indenização relativa à parcela do bem deve ser obtido pela diferença entre o valor do imóvel na condição original (antes da desapropriação) e o valor do imóvel remanescente (após a desapropriação), além de outras remunerações por outros prejuízos que porventura sejam causados ao réu, conforme recomendações do item 11.1.2.2 da norma, transcrito a seguir: *11.1.2.2 – 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.*

Também é admitida a utilização do critério do “Metro Quadrado Médio”, ou seja, a aplicação do valor do metro quadrado do lote primitivo à área desapropriada nos casos em que o critério “Antes e Depois” não se mostrar o mais adequado na obtenção da justa indenização, conforme preconizado pela CF/1988.

Vale ressaltar que a ABNT NBR-14653-3 2004 (Imóveis Rurais) é omissa quanto à metodologia para cálculo das indenizações para fins de desapropriação, entretanto, esta norma também está em revisão e para os casos de desapropriação, passa a se remeter a 14653-1 (em revisão).

No texto da ABNT NBR 14653-1 (em revisão), no item 11.1.2.3 que se refere às desapropriações parciais, indica que o avaliador deve utilizar métodos que permitam mensurar os prejuízos para o desapropriado, inclusive desvalorização dos remanescentes. O texto ainda cita que podem ser utilizados, entre outros, os seguintes critérios básicos: Antes e Depois, Metro Quadrado Médio e estimar o valor da parte do bem atingida pela desapropriação e eventuais reflexos na parte remanescente, com as seguintes considerações:

- Quando ocorrer desvalorização do remanescente em decorrência da desapropriação, o valor desta alteração deve ser apresentado e justificado;
- No caso de benfeitorias atingidas, devem ser previstas indenizações relativas ao custo de obras de adaptação do remanescente, possível desvalia acarretada por perda de funcionalidade, eventual lucro cessante, custo de desmonte, entre outras perdas e danos no caso de ser necessária a desocupação temporária para a execução dos serviços;
- Se for considerado inviável o remanescente do imóvel em função do esvaziamento do seu conteúdo econômico, esta condição deve ser explicitada e o valor do remanescente apresentado. Neste caso, o avaliador pode sugerir que a desapropriação parcial se torne total.

Apesar de não ser citado na ABNT NBR 14653-1, os autores deste trabalho sugerem que para o cálculo do valor de indenização da terra nua seja considerado a fração a ser desapropriada e não o valor do “Metro Quadrado Médio” ou do “Antes e Depois”, uma vez que há o entendimento que em processos de desapropriação o valor de indenização deve possibilitar ao expropriado recompor o seu *bem*. A sugestão em utilizar a fração que está sendo desapropriada ao invés do “Metro Quadrado Médio” se dá em razão da consideração que o objeto que está sendo desapropriado é aquela parte do imóvel e não o imóvel como um todo, daí a necessidade de comparar este objeto com imóveis que tenham áreas semelhantes a ele.

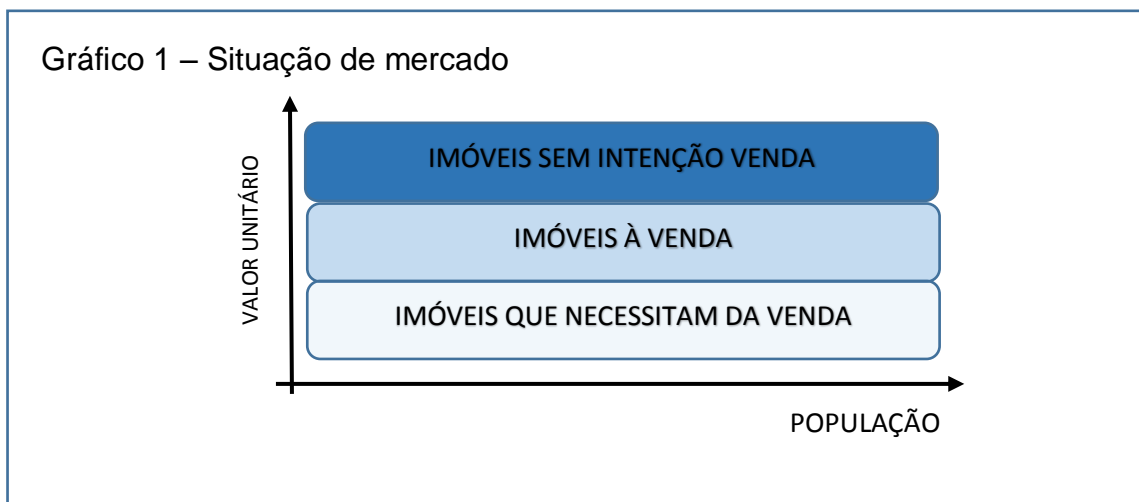
É possível perceber uma controvérsia na utilização do valor de mercado como sendo o valor de indenização em casos de desapropriação, uma vez que o conceito de valor de mercado diverge do ato da desapropriação, ou seja, o valor de mercado é obtido considerando que o *bem* seria negociado voluntariamente e conscientemente em condições normais de mercado em uma referida data.

Na desapropriação, a negociação não ocorre voluntariamente e muito menos em uma condição normal de mercado. Diante do exposto, os autores chamam a atenção para a possibilidade da utilização do valor especial, definido

na ABNT NBR 14653-1 (em revisão), pois existe condições de premissas especiais, como a rigidez locacional do projeto e a o fato de não existir uma negociação voluntariamente.

Nas condições normais de mercado encontramos as seguintes situações: a pessoa que vende, a que precisa vender e a que não quer vender o seu *bem*. Para cada uma destas situações existe um valor diferente: a pessoa que precisa vender, vende por um valor abaixo do valor de mercado uma vez que ela tem a necessidade de desfazer do *bem*, a que vende, realiza a transação pelo valor de mercado e aquele que não quer vender o seu *bem*, o negocia por um valor acima do valor de mercado, o que corresponderia ao valor especial e estaria mais próximo aos casos de desapropriação, já que existe uma premissa especial e consequentemente um comprador especial.

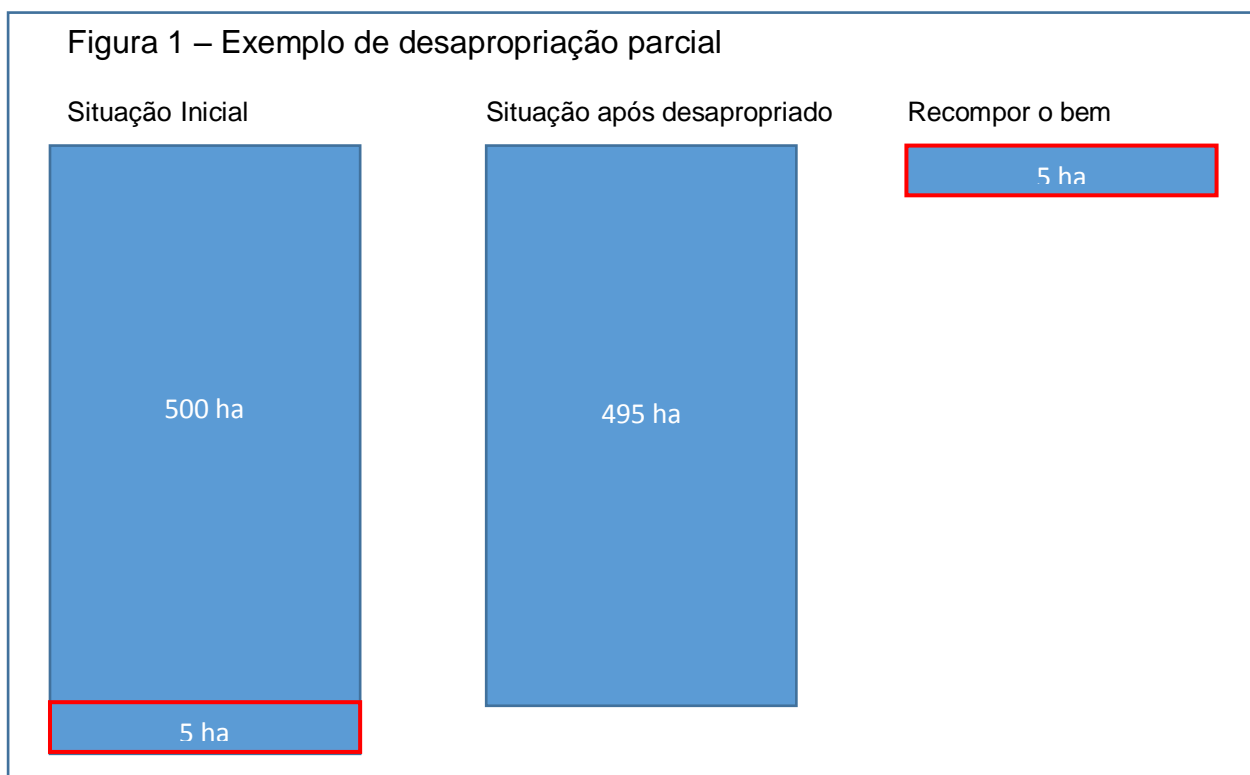
O Gráfico 1, a seguir, ilustra a situação supracitada. Para imóveis semelhantes entre si, o valor unitário tende à aumentar, à medida que sobe no gráfico 1. Ou seja, um imóvel cujo dono precisa vender apresenta valor unitário mais baixo que àquele que está à venda sem a real necessidade de concebê-la. Da mesma forma, o imóvel negociável apresenta valor unitário mais baixo que aquele onde o dono não pretende vender.



Fonte: elaborado pelos autores (2016)

## 5 – Aplicação do Cálculo do Valor de Indenização

Para exemplificar o que está sendo defendido pelos autores, sugere-se o exemplo a seguir. Se considerarmos um imóvel com área total de 500 ha, sendo desapropriado parcialmente uma área de 5ha e utilizarmos o critério do “Antes e Depois”, ou o “Metro Quadrado Médio”, os valores encontrados não possibilitarão ao proprietário do imóvel recompor o seu *bem*, conforme demonstrado na Figura 1.



Fonte: elaborado pelos autores (2016)

Para recompor o *bem*, devemos comparar o objeto que está sendo desapropriado, neste caso a fração de 5ha, com imóveis com áreas semelhantes. Entendemos que, para o proprietário voltar a ter os 500 ha, ele terá que comprar 5ha e ele comprará pelo preço de 5ha (fração desapropriada) e não pelo preço de 500ha (Metro Quadrado Médio).

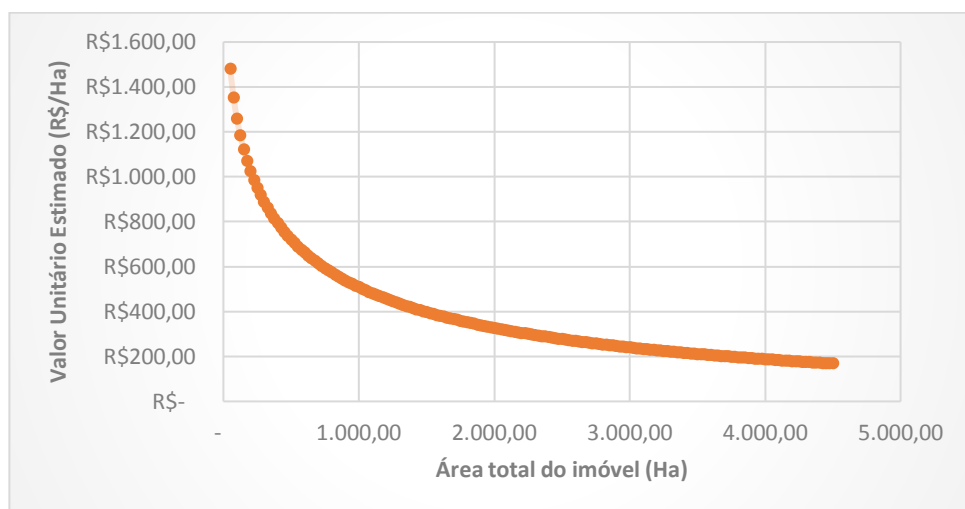
Ainda de acordo com o exemplo acima, caso o proprietário resolva vender a fração de 5 ha, ele venderia considerando o valor de 5 ha (Fração Isolada) ou o valor de 500 ha (Metro Quadrado Médio)?

Uma vez que ele negociaria conscientemente e voluntariamente o bem, o preço deste objeto (fração isolada de 5 ha) poderia variar em função da localização dentro desta gleba e/ou em função de outras características, mas não deixando de considerar que, o valor unitário seria de acordo com a fração em oferta e não o valor do metro quadrado médio considerando a área total do imóvel.

De forma sucinta, da mesma maneira que o valor unitário é inversamente proporcional à área total do imóvel, a regra pode ser aplicada para frações desapropriadas em um mesmo imóvel. À medida em que a fração a desapropriar diminui, o valor unitário cresce, conforme demonstrado no Gráfico 2.



Gráfico 2 – Valor Unitário (R\$/ha) x Área (Ha)



Fonte: elaborado pelos autores (2016)

Como representado pelo gráfico 2, para um imóvel de 4.500,00 hectare, se desapropriado em sua totalidade, o preço unitário justo seria R\$ 200,00/hectares. Em contrapartida, para casos de desapropriações parciais, por exemplo 1.000,00 hectares, o valor de mercado seria R\$ 500,00/hectare.

Também é importante salientar que, nos casos específicos de imóveis rurais, o critério do “Antes e Depois” muitas vezes ao ser aplicado impossibilita a justa indenização, sendo que corriqueiramente este valor mostra-se substancialmente menor quando comparado ao “Metro Quadrado Médio” em função do percentual da fração a ser desapropriada ser muito pequena em relação à área total do imóvel.

## 6 – Conclusão

Os autores deste trabalho, ao abordarem o tema Desapropriação Parcial em Imóveis Rurais, discutem a questão da escolha da metodologia para o cálculo do valor de indenização, em que o valor poderia ser calculado levando em consideração a fração desapropriada, possibilitando assim que o expropriado recomponha o seu *bem*. A ideia é que o objeto que está sendo desapropriado é a parte do imóvel e não o imóvel como um todo, daí a necessidade de se fazer a análise isolada deste objeto.

Além disso, trazem para a discussão qual seria a melhor definição para a indenização justa a que se refere a Constituição Federal de 1988. Apesar de já ser doutrinado a utilização do “valor de mercado” como o valor justo, a revisão da ABNT NBR 14653-1, traz outros conceitos de valor: valor de indenização e valor especial que podem se encaixar perfeitamente nos casos de desapropriação.

Diante do cenário nacional em que estão ocorrendo uma grande gama de desapropriações, vale questionar se não seria necessária uma norma específica para desapropriação, que poderia ser a 14653-8, a fim de dirimir quaisquer questionamentos acerca de qual metodologia deva ser utilizada para tais fins.

## Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Norma brasileira de avaliação de bens NBR 14653 (Partes 1,2,3).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2011.

HADDAD, Emílio, SANTOS, Cacilda Lopes. A Utilização do Conceito de “Valor Justo” como definido pelo *International Valuation Standards – IVS* na determinação da Indenização Justa em processos de desapropriação de bens imóveis. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, v. 9, n. 50, p. 15-26, out./nov. 2013.

INTERNATIONAL VALUATION STANDARDS COUNCIL; INSTITUTO BRASILEIRO DE AVALIAÇÕES E PERÍCIAS DE ENGENHARIA. Normas IVS versão 2011. Tradução Carlos Eduardo Cardoso. São Paulo: IBAPE, 2012.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo, 2ª edição, Saraiva, 2012.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2.002.