

Discrepâncias em avaliações de imóveis nas desapropriações: o caso do aeroporto Vale do Aço

Discrepancies in real estate appraisals in expropriations: the case of Vale do Aço airport

DOI:10.34117/bjdv7n8-311

Recebimento dos originais: 07/07/2021

Aceitação para publicação: 02/08/2021

Lorili Chaves de Almeida

Doutoranda do PPGAU-Universidade Federal Fluminense
Arquiteta da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
Rua Passo da Pátria, 156, Bloco D, sl.541, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: lorachaves@gmail.com

Fernanda Furtado de Oliveira e Silva

Doutorado em Arquitetura e Urbanismo - FAUUSP
Professora do PPGAU-Universidade Federal Fluminense
Rua Passo da Pátria, 156, Bloco D, sl.541, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: fer.furtado321@gmail.com

RESUMO

Este artigo é parte de estudo mais amplo sobre as avaliações de bens imóveis nas desapropriações por utilidade pública, analisando seus desdobramentos. Nesse escopo, o presente trabalho tem como objetivo trazer uma reflexão sobre a possibilidade de absorção da valorização fundiária em decorrência da modificação de parâmetros do zoneamento urbano que ocorrem em função de projetos de obras públicas. Para tanto, apresentamos o estudo de caso do uso do instituto da desapropriação para a realização do projeto do Aeroporto do Vale do Aço, em desenvolvimento pelo estado do Rio de Janeiro, a ser localizado em uma fazenda em área de uso rural entre as cidades de Pirai e Volta Redonda. O Estado efetuou a avaliação prévia do imóvel, em vista da sua indenização, através do método comparativo de avaliações para áreas rurais, determinado pela Norma. Porém, em razão do projeto e seus impactos, a área onde se encontra a fazenda teve seu uso alterado na normativa urbanística, passando de área rural a área de expansão urbana. Como consequência, o Perito Judicial utilizou o método involutivo, tomando como base o novo zoneamento, o que resultou em uma diferença extraordinária entre as duas avaliações. O caso ilustra de modo exemplar a questão de como a inobservância, pelo avaliador, de preceitos na escolha dos métodos avaliatórios, dispostos na Norma Brasileira de Avaliação de Bens Imóveis, pode acarretar discrepâncias e trazer grandes impactos não previstos no orçamento inicial de projetos de obras de utilidade pública, causando danos aos investimentos presentes e comprometendo os futuros.

Palavras-chave: Brasil, desapropriação, métodos de avaliação de bens imóveis, indenização.

ABSTRACT

This paper is part of a larger study that evaluates expropriation carried out in the public interest, analyzing some issues concerning its development. In this respect, the present

study aims to contribute to the debate about the absorptions of land value increments due to changes in zoning regulations occurring to develop public work projects. We present the case study of the use of the institution of expropriation for the realization of the Steel Valley Airport project, being developed by the state of Rio de Janeiro, to be located on a farm in a rural area between the cities of *Piraí* and *Volta Redonda*. The State made a preliminary assessment of the property in view of its compensation through the specific Comparison Method of Valuation of rural areas, as determined by the Brazilian norm. However, due to the project, the area where the farm is located has had its land use regulation changed, from rural zone to urban sprawl zone. Therefore, the Legal Expert used the Residual Method of Valuation taking as its base the new zoning, which resulted in an extraordinary difference between the two assessments. The case illustrates in an exemplary manner the question of how failure to comply with provisions in the choice of the evaluative methods arranged on Brazilian Property Assets Valuation Standards can cause discrepancies and bring significant impacts not provided in the original budget of public utility work projects, resulting in damage to present investments and committing future ones.

Keywords: Brazil, expropriation, Property Assets Valuation Standards, indemnity.

1 A DESAPROPRIAÇÃO E A AVALIAÇÃO PARA AS INDENIZAÇÕES

1.1 O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é entendida como “o ato do Poder Público que, fundamentado em lei, compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público” (MEIRELLES, 2010 p. 649). O condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, preceito presente na Constituição Federal, tem o intuito de promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para a população das cidades. Assim, desconsideram-se os direitos individuais, relegados ao segundo plano, frente aos interesses públicos.

Em relação à indenização devido à desapropriação, a Administração Pública se depara com a questão de agir em prol do interesse público ou do interesse individual. Assim, como salienta Pinilla (2013),

Um dos principais inconvenientes que as autoridades públicas enfrentam no momento de desenvolver programas e projetos de utilidade pública ou interesse social tem a ver com os mecanismos de aquisição dos terrenos requeridos e especificamente com o uso do instrumento da desapropriação (p. 1, trad. nossa).

Ao Estado cabe resolver essa questão de forma a acomodar os interesses sem cometer injustiças. De acordo com o ordenamento jurídico, o interesse público deve prevalecer sobre o interesse individual, isso porque a maioria não deve ser sacrificada em

detrimento de um único elemento. Deve-se ater ao fato de que esta atuação estatal não é arbitrária, mas sim de acordo com as leis disciplinadoras das intervenções e estabelecendo a forma de sua execução. A intervenção estatal sobre a propriedade particular se dá a partir do princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado, resguardando-se a proporcionalidade e a razoabilidade para que não haja abuso por parte da Administração nem vantagem extraordinária por parte do particular, ou seja, para que nem o particular nem o Poder Público sejam prejudicados, de forma que a recomposição do bem por meio da indenização seja justa.

Segundo Venício Salles (1999), a prevalência do interesse público frente ao privado foi mal interpretada pelos governos autoritários que, ao discorrerem sobre o conflito entre eles, aniquilava os direitos privados. Naqueles governos, incluídos os militares, quando havia a necessidade da propriedade privada para interesses públicos, desalojavam o particular, sem obedecerem aos trâmites legais ou constitucionais. Somente mais tarde aconteceram mudanças mais significativas no instituto da desapropriação, muito por força da Constituição de 1988, pós-ditadura militar, acomodando o direito dos cidadãos com o interesse público a bem da coletividade.

1.2 A DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

A utilização do instituto da desapropriação necessita de motivo legal e deve ser conveniente ao Poder Público para implantação de projeto urbano. A nossa Constituição elenca seis tipos de desapropriação, segundo os motivos que a determinam. No caso da Utilidade Pública, conforme o principal Decreto sobre o instituto¹, constam o melhoramento e a criação de centros de população com abastecimento regular de meios de subsistência; a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos para a execução de planos de urbanização, para o parcelamento do solo, com ou sem edificação para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética, ou para a construção ou ampliação de distritos industriais, entre outros casos de obras que apontem nesta mesma direção.

¹ Dec-lei 3365/41, art. 5º

Segundo Hely Lopes Meirelles (2010, p. 654), a desapropriação para urbanização ou reurbanização é definida em termos amplos que permitem ao Poder Público, especialmente ao Município, decretá-la e promovê-la para a correta implantação de novos núcleos urbanos, ou para fins de zoneamento ou renovação de bairros envelhecidos e obsoletos, que estejam a exigir o remanejamento de áreas livres, a remoção de indústrias, a modificação do traçado viário e demais obras públicas ou edificações que deem ao bairro a funcionalidade compatível com sua nova destinação na cidade. A desapropriação, em tais casos, tem como utilidade pública a própria urbanização ou a reurbanização.

Atualmente, conforme destacaram Azuela, Herrera e Saavedra-Herrera (2009) ao estudarem a desapropriação em diversos países do mundo, apesar da existência de diferentes prioridades nas agendas constitucionais dos países, “os debates constitucionais estudados estão centrados em aspectos tais como o montante das indenizações e as condições para seu pagamento” (p.525).

A Constituição destaca que a indenização na desapropriação deve ser justa e em dinheiro; no entanto, a simples menção de sua justeza não é suficiente para a sua determinação, pois a avaliação envolve vários procedimentos e cálculos para resultar em um valor indenizatório. Esses cálculos são, desde a primeira Norma sobre avaliação de bens imóveis, baseados em elementos amostrais retirados do mercado imobiliário e tratados de determinada forma, conforme o método utilizado. Mesmo com os questionamentos relacionados com o quanto é justo para a indenização do bem expropriado, conforme anteriormente citado, o avaliador necessariamente segue as leis e as normas, o que nem sempre resulta no valor compensatório mais justo.

É importante ressaltar que o valor indenizatório calculado depende do momento em que a avaliação é feita, com a obtenção de resultados diferenciados segundo o estágio no qual se encontra o melhoramento público que deu causa à desapropriação, ou o resultado de uma possível alteração normativa necessária à referida obra. São também relevantes os possíveis investimentos privados que a obra ou seu projeto tenham sido capazes de incentivar e o quão significativas foram essas alterações para o mercado imobiliário local. Assim, cada momento, provavelmente, resulta em um valor diferenciado, o qual é majorado na medida da incorporação dos incrementos valorativos.

1.3 O DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO E AVALIAÇÃO

Inicialmente, antes do processo de desapropriação de uma área que seja objeto de intervenção, um projeto urbano delimita a área a ser desapropriada e o correspondente orçamento da obra a ser aprovado pelo legislativo, do qual deve constar o valor estimado globalmente para as desapropriações. Este valor, conforme sublinha Salles (1999), deve observar o cumprimento das disposições constitucionais de cunho orçamentário, necessárias para o início de qualquer obra ou melhoramento público, as quais por sua vez definem que é vedado o início de programas e projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual. Assim, esses valores são estimados antes do início da obra.

O procedimento da desapropriação por utilidade pública inicia-se na via administrativa pela declaração expropriatória, mediante a identificação do bem a ser desapropriado, a finalidade pública a que se destina e o dispositivo legal que a autoriza. A partir disso, o expropriante elabora os laudos de avaliação para a primeira tentativa do acordo administrativo. Com isso, o Poder Público espera não precisar arcar com os custos de uma ação judicial. Desta forma, o expropriado é chamado ao órgão da administração pública responsável pela obra para tomar conhecimento da intenção do Poder Público de promover a desapropriação de seu bem para utilidade pública e receber a oferta do valor referente à indenização. Caso haja o acordo, o proprietário assina o termo de recebimento e aceitação e em seguida o órgão público formaliza a petição inicial e requer a homologação do ajuste. Caso o acordo entre as partes fracasse, o proprietário assina o termo de recusa, o qual será anexado ao processo administrativo e encaminhado para o órgão jurídico responsável pela abertura da ação judicial. Para tanto, cumprem-se várias etapas até a decisão final, que compreende o valor definitivo da indenização e a diferença do seu valor inicial a ser complementado por meio de depósito em juízo ou por regime constitucional de precatórios. Esses procedimentos seguem uma ordem coerente em que cada etapa respalda a etapa seguinte.

2 O CASO DO AEROPORTO VALE DO AÇO

2.1 LOCALIZAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO AEROPORTO

Segundo o projeto desenvolvido pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, o Aeroporto Vale do Aço será localizado na região do Médio Paraíba, ao sul do Estado do Rio de Janeiro, entre os Municípios de Piraí e Volta Redonda (Fig. 1), sendo este último conhecido como Cidade do Aço devido à Companhia Siderúrgica Nacional. Trata-se de

local estratégico entre as duas maiores capitais do país, São Paulo e Rio de Janeiro, e já tem suas obras iniciadas. Segundo dados do IBGE, o Município de Pirai possui 505.375 Km², com uma população estimada em 2014 de 27.579 habitantes, sendo 79% urbana. Já o Município de Volta Redonda, com 182,483 Km², tinha como estimativa 262.259 habitantes em 2014, sendo 99% da população urbana. O aeroporto deverá atender aos municípios da região, com voos regulares para as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

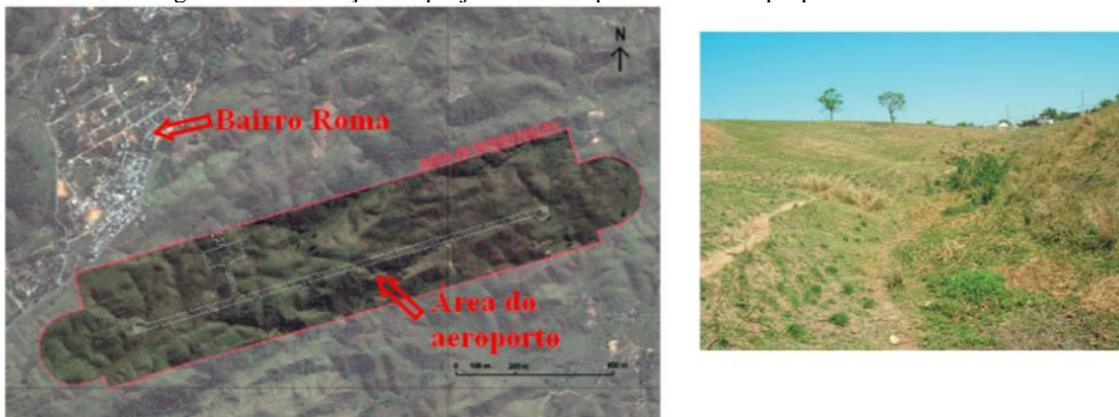
Figura 1: Mapa de localização dos Municípios de Pirai e Volta Redonda.



Fonte: http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2012-2014/RIMA_n_Aeroporto_de_Volta_Redonda.pdf. Acesso: 02/06/2015

O projeto básico foi concebido em 2006, contemplando uma área de cerca de 1,2 milhões de m², de acordo com o Decreto de desapropriação por utilidade pública n° 41.100 de 2007. Por exigência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, foi acrescentada uma zona de segurança no final da pista, assim como foi exigida, pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA, uma área de Preservação Permanente, tendo sido ambas posteriormente discriminadas pelo Decreto n° 42.734 de 2010, que substituiu o primeiro, somando cerca de 1,9 milhões de metros quadrados as áreas definidas para o aeroporto. Deste total, cerca de dois terços da área demarcada pertencem a Pirai e um terço a Volta Redonda, estando a área próxima ao limite urbano de Volta Redonda, constituído pelo bairro Roma (Fig. 2).

Figura 2: Localização do projeto do Aeroporto e Foto de propriedade no local.

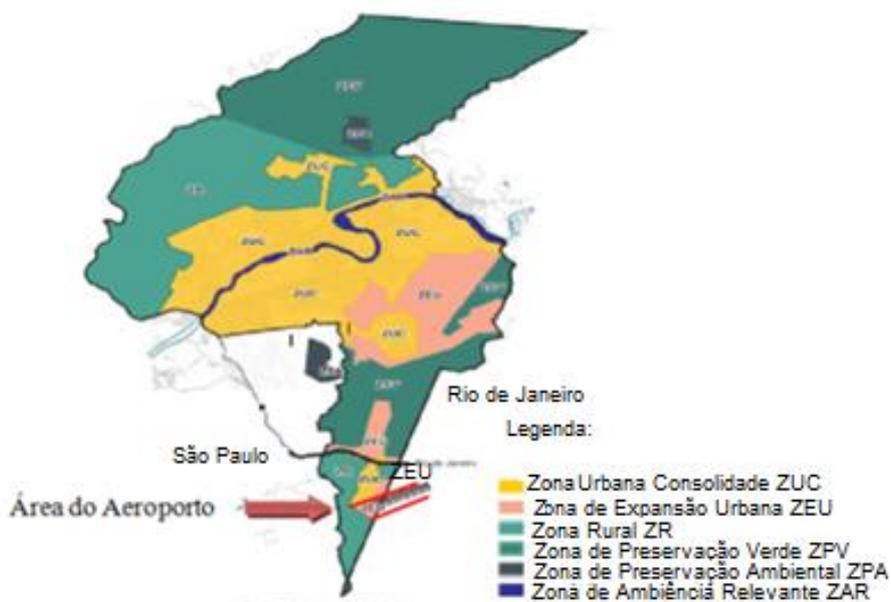


Fonte: mapa editado a partir do site http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2012-2014/RIMA_-_Aeroporto_de_Volta_Redonda.pdf

Foto Imagem capturada do Google Earth. Acessos: 02/06/2014

Para isto, foi necessário criar uma Zona de Proteção e Aproximação para garantir o espaço aéreo livre de obstáculos para pouso e decolagem, limitando a implantação de edificações no entorno. A região do empreendimento, compreendendo os Bairros Roma, em Volta Redonda, e o Distrito de Arrozal em Piráí, é caracterizada pela existência de habitações populares. Em Volta Redonda, o Plano Diretor definiu essa região como Zona de Expansão Urbana, de modo a permitir o eventual crescimento futuro das áreas vizinhas ao empreendimento, ressalvadas as limitações citadas (Fig. 3).

Figura 3: Mapa do Macrozoneamento de Volta Redonda



Fonte: Editado a partir de http://www.portalvr.com/ippu/images/arquivos/plano_diretor

2.2 O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO E AVALIAÇÃO DE TERRAS NO CASO DO AEROPORTO VALE DO AÇO

Dadas as limitações de espaço e os objetivos deste trabalho, tomamos como objeto central de nossa análise o processo de desapropriação de uma propriedade localizada em grande parte em Volta Redonda e em menor parte em Pirai (Fazenda X), a qual possui uma área total de cerca de 1,5 milhões de metros quadrados e está descrita no Registro Geral de Imóveis - RGI como localizada em zona rural, encontrando-se registrada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra sob o nº 519.049. Essa propriedade foi, juntamente com outras, declarada como imóvel a ser parcialmente desapropriado para fins de utilidade pública e deu-se início ao processo de avaliação da parte correspondente, com área de 466.529m². Conforme vistoria feita na área, não havia benfeitorias no local a ser desapropriado, sendo o cálculo avaliatório referente apenas à terra nua. Para tanto, a administração pública coletou, em 2011, elementos amostrais em áreas similares, ou seja, outras fazendas à venda na região, para utilizar na pesquisa e estimar o seu valor através de inferência estatística. A Assessoria de Avaliações da Procuradoria Geral do Estado estimou o valor do conjunto de imóveis contidos na área delimitada pelo Decreto de desapropriação pelo método comparativo direto de dados de mercado, por existirem ofertas suficientes de áreas com características rurais na região para o tratamento estatístico preconizado pela Norma, resultando no valor unitário de R\$0,93 por metro quadrado, o que correspondia ao total de R\$433.871,97 para a parte a ser desapropriada da citada Fazenda. Para o cálculo inferencial deste valor, foi considerado um grupo de elementos amostrais com semelhanças quanto à situação, destinação e características físicas, tratadas adequadamente as diferenças no modelo adotado. Este Método é preconizado pela Norma como prioritário em todos os casos e só não deve ser utilizado nas situações em que haja sua impossibilidade (por exemplo, não existam ofertas semelhantes para compor a amostra) ou exista singularidade avaliatória que justifique a utilização de outro método indicado pela Norma.

A tentativa de acordo, com a apresentação do valor supracitado ao proprietário, não logrou êxito, o que acarretou a abertura de uma ação judicial² com a finalidade de se estimar o valor justo para a indenização do imóvel. Para tanto, o juiz, seguindo a sua prerrogativa, nomeou um perito de sua confiança, pois para julgar a lide, ele precisa do auxílio de um profissional habilitado para esclarecimentos de matéria sobre a qual não

² Processo Judicial nº 0001625-52.2011.8.19.0043 no Tribunal de Justiça do RJ, Vara Única da Comarca de Pirai.

tenha todo o conhecimento específico necessário, isto é, um especialista que vai esclarecer a situação para que o juiz possa proferir a sentença com segurança, a qual deve corresponder ao valor justo a ser depositado em juízo pelo Poder Público por decisão judicial. Acrescenta-se que essa decisão não está necessariamente vinculada ao Laudo de Avaliação do Perito, pois os Assistentes Técnicos contratados pelas partes podem contestar o laudo em seus pareceres, embasados em Normas e procedimentos, apontando erros ou inconsistências no Laudo Pericial, os quais por sua vez podem levar o juiz a questionar tanto o perito quanto os assistentes para chegar ao seu convencimento de valor. Ainda assim, o valor decidido pelo juiz pode não corresponder aos valores defendidos pelo perito ou pelas partes. O mais comum é o juiz seguir o valor estimado pelo perito, por ser este o especialista de sua confiança.

No caso em questão, o Laudo Pericial definiu o valor total de cerca de R\$53 milhões para toda a área a ser expropriada (cerca de 1,9 milhões de m² como dito anteriormente). Deste valor total, somente a Fazenda X foi avaliada em R\$26,5 milhões. Ora, este valor é cerca de sessenta vezes maior que o valor estimado pelo Poder Público para o acordo, evidenciando a disparidade entre os dois processos de avaliação.

Isto ocorreu pelo fato de que o Perito utilizou dois métodos de avaliação para o conjunto de propriedades afetadas: o método comparativo direto de dados de mercado e o método involutivo, conforme os dados do Quadro 1, o qual mostra claramente a enorme diferença de valores originada pela adoção de dois métodos diferenciados. No caso da Fazenda X, o Perito utilizou o método comparativo para a parte situada no município de Pirai e o método involutivo para a parte situada no município de Volta Redonda, apesar de serem partes de uma mesma propriedade sem descontinuidade em suas características.

Este cálculo de valor considerou, no caso de Volta Redonda, a área do entorno do aeroporto como Zona de Expansão Urbana, tal como consta em seu Plano Diretor e, por tal razão, tomou como base de valor um empreendimento imobiliário hipotético para a área. Entretanto, conforme manifestação do secretário municipal de planejamento de Volta Redonda em 2014 - após consulta por parte da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - foi justamente a previsão da instalação do aeroporto o que levou à definição da citada área, considerada então estratégica pelo município, como Zona de Expansão Urbana no Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano de Volta

Redonda. Vale ressaltar que este foi instituído em 2008³, ou seja, apenas no ano seguinte ao decreto original de desapropriação por utilidade pública da área em questão.

Quadro 1: Desapropriação de terras para o Aeroporto Vale do Aço - áreas atingidas e valores da terra nua correspondentes

PROPRIEDADES	ÁREA ATINGIDA (m ²)	VALOR TOTAL ⁴ (R\$)	Valor Unitário das terras (R\$/m ²)
Sítio 1	58.166,17	117.734,73	1,82
Sítio 2	185.454,00	315.420,31	1,53
Sítio 3	301.602,00	460.044,88	1,37
Área 1	112.220,00	208.391,82	1,67
Área 2	53.952,00	110.101,58	1,84
Sítio 3 (2)	370.160,00	534.727,11	1,30
Sítio 4	48.992,00	100.988,77	1,85
Fazenda X	VOLTA REDONDA: 379.834,00	26.390.000,00	69,48
	PIRAÍ: 86.695,00	141.313,00	1,63
Sítio 5	344.803,90	24.772.000,00	71,84

Fonte: Elaborado a partir do relatório da sentença referente ao processo expropriatório.

É verdade que futuramente, com o aeroporto em funcionamento, as condições previstas para o local provavelmente não serão as mesmas. Até mesmo o anúncio da obra já modificou a parte urbana do Bairro Roma, mais próxima ao empreendimento, de 2007 até a atualidade (Fig. 4). Ainda assim, o método involutivo foi empregado pelo Perito projetando um empreendimento hipotético de loteamento em uma área muito extensa, sem a demanda local para absorção, o que gerou um valor tão alto. A concepção desse projeto hipotético, apenas por ser uma área de expansão urbana com uma previsão futura de investimentos, não viabilizaria o empreendimento de modo imediato, pois o investidor muito provavelmente não arriscaria seu capital em um empreendimento com o custo da terra no valor estimado pelo Perito sem expectativas reais de retorno em curto prazo.

Ao estudar a valorização no entorno do aeroporto da região de Belo Horizonte, Almeida e Monte-Mór (2010) observaram que

“as expectativas criadas com os investimentos públicos levam a valorizações de terra na região. Os lotes no município de Confins duplicaram de preço entre 2006 e 2008 enquanto outros tiveram valorização de aproximadamente 500%. Tal acréscimo se dá devido

³ Lei Municipal 4.441 de 6 de agosto de 2008.

⁴ Foram incluídas no Laudo Pericial as áreas remanescentes que ficaram sem acesso. Os valores deste quadro se referem apenas aos da terra nua sem benfeitorias, as quais foram calculadas separadamente.

principalmente às melhorias implementadas no Aeroporto Internacional e o desenvolvimento da Linha Verde proporcionando melhorias na acessibilidade e o adensamento populacional na região.” (p.16)

Mas, além da necessidade de guardar as devidas proporções, pois não há como equiparar o impacto de um aeroporto regional com o de um aeroporto de categoria internacional, vale ressaltar que não estamos aqui falando de uma valorização de duas ou até cinco vezes o valor original, e sim de sessenta vezes o valor original, o que só seria possível com uma alteração total de uso, com a concretização do uso urbano consolidado para uma área anteriormente rural, algo que pode levar várias décadas para ocorrer.

Além disso, segundo proposta de Marcelo Rossi, do Instituto Brasileiro de Avaliação e Perícia (IBAPE)⁵, o método involutivo somente deve ser utilizado em circunstâncias em que não seja possível o emprego comparativo direto de dados de mercado, de forma a evitar expressivas distorções, resultantes de hipóteses mal fundamentadas. Esta proposta é justificada pelo fato de que o método involutivo é muito sensível a pequenas alterações de hipóteses, tais como o prazo de comercialização dos lotes, os custos de implantação e as taxas de desconto dos fluxos de caixa. Esta interpretação é bastante adequada à análise da avaliação do Perito para a avaliação da Fazenda X, visto que mediante a utilização de método incoerente com a Norma e sem considerar a realidade local, superestimou o valor do imóvel, conduzindo o juízo ao convencimento de uma superindenização.

⁵ Trata-se de proposta de mudança da atual Norma de avaliação, aprovada pela comissão de estudos do IBAPE.

Figura 4: Imagens do Bairro Roma em 2007 e 2014



Fonte: Google Earth em imagens históricas

Em face desta questão, a Assessoria de Perícias da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro examinou o Laudo Pericial e contestou principalmente o emprego do método involutivo pelo Perito, em dissonância com a Norma NBR 14.653 que prioriza o Método Comparativo Direto de Dados de Mercado, pois a área da fazenda tipicamente rural poderia ser comparada a outras áreas também rurais à venda, sinalizando que áreas de fazendas anunciadas na região refletem melhor o valor deste mercado. Ao final, apesar de todas as contestações elaboradas no Parecer Técnico da Procuradoria, indicando as falhas e inconsistências, o juiz acatou e proferiu a sentença no valor definido no Laudo Pericial. Com isso, cabe ao Estado a submissão do pagamento devido, em função da decisão judicial, ao regime de precatório, seguido de apelação, isto é, recorrer da sentença à instância superior.⁶

⁶ O proprietário levanta 80% do valor indenizatório proposto pela Administração pública e prossegue a lide devido à apelação.

O exame de situações análogas leva a crer que no futuro, após a inauguração não só do Aeroporto, como também de um Hospital Regional previsto nas imediações e de outros investimentos privados que poderão ocorrer a partir dos melhoramentos iniciais executados pelo Poder Público como mola propulsora de crescimento urbano, os valores da terra na área poderão elevar-se consideravelmente e a zona de expansão urbana poderá se consolidar como urbana. Mas, no momento em que o Perito considerou um empreendimento hipotético na área da Fazenda X, considerou também que o mercado o absorveria de pronto, situação bem longe da realidade, até porque os loteamentos existentes na região, como o bairro Roma, ainda se encontram em um baixo patamar de adensamento.

Realmente, no futuro, dependendo do tempo de tramitação da ação na segunda instância, uma nova avaliação por outro perito, devido à contemporaneidade do Laudo de Avaliação a ser seguida, pode absorver a valorização ocorrida a partir da instalação do Aeroporto, sobretudo ao considerarmos que a instalação de um aeroporto costuma atrair a alocação de empresas e indústrias para estas áreas em função da viabilização de melhorias para o escoamento da produção, além do crescimento do mercado imobiliário pela geração de empregos. Dado que o tempo de tramitação da ação, entre os recursos interpostos e a sentença, não costuma ser concluído em menos de dois anos e que, normalmente, uma ação levada até a última instância não tem a sentença promulgada em menos de cinco anos, esse lapso de tempo enseja a apropriação da valorização fundiária aos valores indenizatórios.

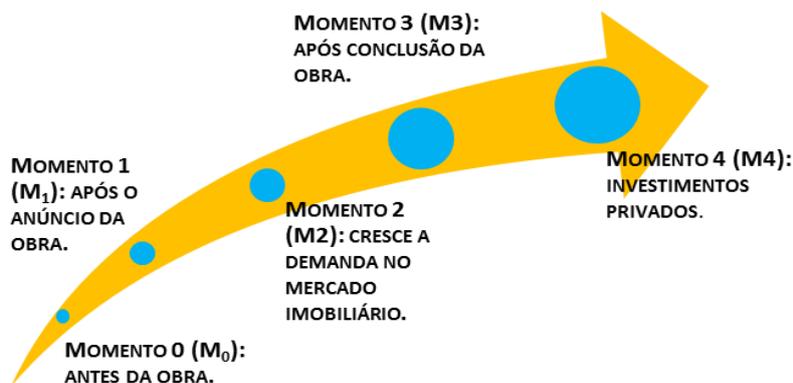
Estas avaliações sucessivas, desde o início do processo administrativo até a sentença final na ação judicial, refletem os diversos momentos dos valores do mercado imobiliário da região, o qual oscila de acordo com os investimentos públicos e privados, fazendo com que as avaliações absorvam as valorizações ocorridas durante todo esse processo.

A demora no trâmite da ação faz com que os valores calculados pela administração pública, antes da obra, pareçam ínfimos diante das avaliações periciais tempos depois, ou seja, na fase da sentença com o valor definitivo. Na verdade, quando da nova avaliação do imóvel, sob outras condições de mercado, com a absorção dos resultados da obra já executada pelo Poder Público, tanto o valor antes dimensionado para efeito de orçamento da obra, quanto o valor da avaliação com a finalidade do acordo administrativo, serão, em geral, tão mais baixos quanto o tempo decorrido entre estas avaliações.

Aqui, a questão é que se a indenização precisa ser justa, quanto pode o proprietário esperar receber do Poder Público? Como explica Rabello (2009), o que se espera é a recomposição dos danos patrimoniais experimentados pelo proprietário, o que não significa a absorção pelo proprietário da valorização fundiária em função da obra de melhoramentos públicos e, menos ainda, a antecipação dessa absorção, conforme o caso em tela.

Em geral, o valor a ser indenizado nas desapropriações por utilidade pública tende a crescer à medida que passa o tempo entre a previsão orçamentária do custo da obra (momento zero) e os vários momentos subsequentes. Quanto mais próxima a finalização da obra, maior a tendência dos valores iniciais estimados para o orçamento da obra se elevarem. Os momentos em que as avaliações são feitas, com a obtenção de resultados diferenciados, dependem do estágio no qual se encontra o melhoramento público, assim como quais investimentos privados este melhoramento foi capaz de incentivar e o quão significativa foi a alteração para o mercado imobiliário local. Assim, cada momento, provavelmente, resultará em um valor diferenciado e majorado tanto quanto o mercado imobiliário tiver incorporado os incrementos valorativos. Esta ideia pode ser representada pelo esquema (Fig. 5) abaixo:

Figura 5 - Influência dos momentos no cálculo de avaliação imobiliária



Fonte: Lorili Chaves de Almeida, 2014.

O esquema acima, referente a obras que geram melhorias, pode ser sistematizado da seguinte forma:

M_0 : Momento antes da obra, com o mercado imobiliário estável, sem absorção de quaisquer expectativas de melhorias públicas.

M₁: Momento após o anúncio da obra, com a valorização dos imóveis pela absorção da expectativa por melhoramentos públicos.

M₂: Momento de crescimento da demanda no mercado imobiliário local devido ao início da obra pública, aumentando os valores dos imóveis.

M₃: Momento após a conclusão da obra, com a vantagem da coisa feita e não só a expectativa futura, em que os valores tendem a se estabelecer em patamares mais altos.

M₄: Momento com as melhorias urbanas em operação, gerando interesse maior dos agentes imobiliários, incentivo ao comércio ou indústria e, assim, elevando os preços dos imóveis a novos patamares.

No caso em análise, o Perito do Juízo antecipou para o momento zero (M₀ - antes da obra) os valores do momento M₄ da Fig. 4, precipitando a capacidade da cidade em absorver um empreendimento do porte do seu projeto hipotético. Tal projeto, entretanto, pode ser coerente no futuro, no caso de uma ação com sentença final em cerca de cinco anos e um crescimento urbano coerente com o projeto hipotético, ou pode não se concretizar, tendo em vista que a construção de um aeroporto pode não incentivar empreendimentos residenciais no local, por inconveniências como a propagação do som das aeronaves, permanecendo a área como tipicamente rural ou adquirindo características industriais, dependendo de fatores como o zoneamento e os incentivos locais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o exposto, a gestão do espaço e as intervenções públicas se deparam com o custo futuro e incerto das desapropriações, o que desestimula a execução de alguns projetos que requeiram grande quantidade de desapropriações, pois para contemplar uma área da cidade com o propósito de solucionar problemas econômicos e sociais deve-se contar com o orçamento capaz de cobrir não só os custos da obra, mas também o das desapropriações. Assim, permanece válido o argumento exposto por Maricato (2000), de que as superindenizações em desapropriações de terras gera uma crescente inviabilidade de políticas públicas municipais, estaduais e federais.

No caso aqui exposto, o Laudo do Perito pode ser questionado tanto no plano normativo (escolha do método de avaliação) como no plano concreto do entendimento do uso atual das áreas avaliadas. Mas, ainda que se considerassem as previsões para o uso da área, ou seja, seu potencial de absorção, o resultado proposto encontra-se muito além da realidade local, com lotes residenciais a serem comercializados de modo imediato, quando o mercado local apresenta generosa oferta de terrenos e, ainda, a preços incompatíveis com o uso atual das áreas vizinhas.

Nesse contexto, entende-se tratar de sentença baseada em uma hipótese irreal, a qual ameaça o orçamento da obra pública em questão e pode causar impactos perversos comprometendo futuros investimentos públicos.

Outro ponto a considerar é que a demora na ação tende a favorecer a sustentação do valor proposto pelo Perito. Com o passar do tempo, as avaliações iniciais poderão ser vistas como irrisórias, dado seu valor histórico, e é muito possível a ratificação do elevado valor considerado como justo na sentença, após a absorção da valorização ocorrida no lapso entre o anúncio da obra e a sentença final.

REFERÊNCIAS

CHAVES DE ALMEIDA, Lorili. *Avaliação de imóveis destinados à utilidade pública: Conflitos na utilização do Instituto da Desapropriação nos Projetos Urbanos no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação em Arquitetura e Urbanismo – Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal Fluminense, RJ, 2014.

ALMEIDA, Luiz Felype; MONTE-MÓR, Roberto Luís. Formação e recuperação de "mais-valias fundiárias urbanas": dos conceitos de renda da terra ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 14th Seminar on the Economy of Minas Gerais]*, MG, 2010, 23 p.

AZUELA, Antonio; HERRERA, Carlos; SAAVEDRA_HERRERA, Camilo. La expropiación y las transformaciones del estado. *Revista Mexicana de Sociología*, vol.71 n°3, México, jul./sep. 2009, p.525-555.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Revisitando o instituto da desapropriação: uma agenda de temas para reflexão. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 21-37.

FURTADO, Fernanda. Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana. In: COSTA, Maria de Lourdes e PEREIRA DA SILVA, Maria Laís. *Produção e Gestão do Espaço*. Niterói: FAPERJ; Casa 8, 2014, p. 409-426.

MARICATO, Ermínia. *Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo*. Documento de Trabalho, 2000. Lincoln Institute of Land Policy, disponível em www.lincolninst.edu, consultado em setembro de 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 37ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

PINILLA, Juan Felipe Pineda. *Anuncio de projeto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá-Colombia*. Documento de Trabalho, 2013. Lincoln Institute of Land Policy, disponível em www.lincolninst.edu, consultado em novembro de 2013.

RABELLO, Sonia. Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: Justiça social e o enriquecimento sem causa. In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (Coord.) *Revisitando o Instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 203-220.

SALLES, Venício Antônio de Paula. *Ação de desapropriação. Teoria e Prática*. São Paulo: RT, 1999.