



## Memorando 1.720/2018 (1doc)

Reconsiderações conforme solicitado

Reformando o ato conclusivo do laudo apensado ao despacho 35, levemos em consideração alguns itens que foram trazidos a lume posteriormente e que auxiliarão no deslinde deste.

O assessor jurídico deste Poder Executivo Municipal, Dr. Luiz Henrique Genovez, no despacho 36, comenta e ao final, questiona:

*“Em análise a documentação anexada ao processo, identificamos a indução a erro a que foi submetida a Nobre Comissão, pois de maneira equivocada consta no memorial descritivo a menção a “desapropriação” quando o que de fato será efetivado trata-se de Instituição de “Servidão Administrativa”, instituto que não transfere a Municipalidade o domínio sobre o imóvel, restando ao Possuidor do imóvel Serviente tão somente o direito a indenização relativa as restrições de uso impostas a ele em razão da Serviência ao Interesse Público.*

*Neste sentido, respeitosamente relaciono abaixo alguns apontamentos relacionados a elaboração do Laudo de Avaliação emitido.*

*1) Na metodologia aplicada foi considerada a ausência de Matrícula Registral do Imóvel?*

*2) Identificada como correta a Instituição de Servidão Administrativa ao invés da Desapropriação, conforme Decreto Municipal nº 102 de 08 de Julho de 2019, não seria prudente por parte da Municipalidade aplicar além dos critérios avaliativos já utilizados, outros capazes acrescentar subsídios ao laudo?*

*3) Considerando que tão somente a área Serviente sofrerá depreciação em seu valor de mercado, e que, em sentido contrário a fração ideal que não servirá ao interesse público restará livre desse fator depreciativo, não seria necessário calcular de maneira desigual a metragem quadrada das ditas frações em razão das peculiaridades de cada uma?”*

Avaliemos portanto, pormenorizadamente:

Preliminarmente, vejamos o texto legal:

**“Lei nº 4.519 de 05/03/2015...**

Art. 1º Fica a instituída, em caráter permanente, a Comissão Municipal de Avaliação Imobiliária, visando estabelecer o valor do bem imóvel, para os seguintes fins:



I – lançamento e cobrança do Imposto de Transmissão “Inter-Vivos” de Bens Imóveis – ITBI;

**II – desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social;**

III – alienação ou dação em pagamento, a título de compensação e/ou indenização de bens desapropriados;

IV – locação para atividades do Poder Público Municipal;

V – tombamento relativo a bens imóveis considerados patrimônio natural e cultural; e

VI – doador no município.

§ 1º A avaliação dos imóveis que será procedida pela Comissão Municipal de Avaliação Imobiliária, observará as normas legais pertinentes sobre a matéria, em especial as características do imóvel e os valores praticados no mercado imobiliário local.” (grifo nosso)

Acerca do que consta no parágrafo de encaminhamento, restou evidenciado que o requerido não transmitirá à propriedade ao Município, apenas trata-se de instituição de “**Servidão Administrativa**” e que se dará através de **Termo de Cessão de Uso**.

Desta forma, ao largo do que está nas competências desta Comissão, em não se tratando de “**desapropriação**”, teoricamente, poderia ser dispensada tal avaliação já que trata-se de interesse público e do bem comum, o qual poderia ser celebrado de forma consensual e contratual.

Alceu Amoroso Lima citado por Yves Gandra Martins em artigo dedicado ao Bem Comum afirma: “A Alma do Bem Comum é a solidariedade. E a solidariedade é o próprio princípio constitutivo de uma sociedade realmente humana”. O Bem Comum é o bem do indivíduo que é parte da comunidade. O bem da comunidade é o bem de cada indivíduo que a compõe. Cada integrante da comunidade deseja o bem desta uma vez que será seu próprio bem.

No âmbito do princípio do interesse público, temos como a finalidade da lei que sempre será a realização do interesse público, entendido como o interesse da coletividade. Cada norma visa a satisfação de um determinado interesse público, mas a concretização de cada específico interesse público concorre para a realização do interesse público em sentido amplo (interesse comum a todos os cidadãos). O interesse público deve ser conceituado como interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade. (Jusbrasil).



Assim, não obstante os termos não estarem elencados nas competências da lei que institui esta Comissão, daremos continuidade naquilo que entendermos como importante para o bem comum a título do interesse público e da sociedade como um todo já que trata-se do abastecimento de água do município.

No que tange a primeira questão se:

*“...na metodologia aplicada foi considerada a ausência de Matrícula Registral do Imóvel...”*

Cabe dizer que consta no resumo executivo do laudo, a informação que o imóvel foi identificado que não possui matrícula, portanto sem documento que expresse “propriedade”. Consta anexo no despacho 29, o documento denominado “Contrato Particular de Compromisso de Cessão e Transferência de Direitos de Posse”.

Ressaltamos ainda que levamos em consideração o que consta do Decreto PMI nº 102 de 08/07/2019 anexo ao despacho 30.

Acerca da questão do item 2:

*“...Identificada como correta a Instituição de Servidão Administrativa ao invés da Desapropriação, conforme Decreto Municipal nº 102 de 08 de Julho de 2019, não seria prudente por parte da Municipalidade aplicar além dos critérios avaliativos já utilizados, outros capazes acrescentar subsídios ao laudo?...”*

Consideremos que, neste âmbito, precisamos utilizar ferramentas que possam exprimir o real daquilo ao que se requer ou pretende; para tanto, a **ponderação** é um caminho interessante a seguir neste item, isto porque, o **princípio da proporcionalidade** atua, dentre as suas múltiplas funções, como pauta procedimental de ponderação de interesses e como principal campo de atuação nos direitos fundamentais.

O princípio da proporcionalidade é um instrumento de interpretação a ser utilizado na ponderação de direitos em colisão.

Nada obstante, como dito anteriormente, ponderemos que a lei que instituiu esta Comissão, diz o seguinte no seu artigo 1º, II, acerca das competências:

*Art. 1º Fica a instituída, em caráter permanente, a Comissão Municipal de Avaliação*



*Imobiliária, visando estabelecer o valor do bem imóvel, para os seguintes fins:*

[...]

*II – desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social;*

De fato, é notória a utilidade pública da coisa proposta, até porque no Decreto PMI nº 102 de 08/07/2019, Art. 1º, resta evidenciada a declaração de que a área em questão fica decretada como de Utilidade Pública a fim de ser instituída, pelo Município de Imbituba-SC uma faixa de servidão administrativa.

A Norma Brasileira de Avaliação de Bens NBR 1653 é exigida em todas as manifestações escritas de trabalhos que caracterizam o valor de bens, de seus frutos ou de direitos sobre os mesmos.

Na NBR 14653 é que são determinados todas as metodologias e parametrizações utilizadas nos laudos e pareceres de avaliação mercadológica de imóveis. A primeira parte da norma se destina aos procedimentos gerais e é utilizada em conjunto com as demais partes de acordo com o tipo de bem a ser avaliado.

Na NBR 14653-1, acerca dos procedimentos gerais, temos como generalidades da metodologia aplicável:

A metodologia aplicável é função, basicamente, da natureza do bem avaliando, da finalidade da avaliação e da disponibilidade, qualidade e quantidade de informações colhidas no mercado. A sua escolha deve ser justificada e ater-se ao estabelecido nesta parte da NBR 14653, bem como nas demais partes que compõem a NBR 14653, com o objetivo de retratar o comportamento do mercado por meio de modelos que suportem racionalmente o convencimento do valor.

Esta parte da NBR 14653 e as demais partes se aplicam a situações normais e típicas do mercado. Em situações atípicas, onde ficar comprovada a impossibilidade de utilizar as metodologias previstas nesta parte da NBR 14653, é facultado ao engenheiro de avaliações o emprego de outro procedimento, desde que devidamente justificado.



Os procedimentos avaliatórios usuais, com a finalidade de identificar o valor de um bem, de seus frutos e direitos, o seu custo, bem como aqueles para determinar indicadores de viabilidade, estão descritos nos itens 8.2, 8.3 e 8.4 da referida que trazem o seguinte texto, respectivamente:

8.2 Métodos para identificar o valor de um bem, de seus frutos e direitos.

8.2.1 Método comparativo direto de dados de mercado:

Identifica o valor de mercado do bem por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da amostra.

8.2.2 Método involutivo.

Identifica o valor de mercado do bem, alicerçado no seu aproveitamento eficiente, baseado em modelo de estudo de viabilidade técnico-econômica, mediante hipotético empreendimento compatível com as características do bem e com as condições do mercado no qual está inserido, considerando-se cenários viáveis para execução e comercialização do produto.

8.2.3 Método evolutivo.

Identifica o valor do bem pelo somatório dos valores de seus componentes. Caso a finalidade seja a identificação do valor de mercado, deve ser considerado o fator de comercialização.

8.2.4 Método da capitalização da renda.

Identifica o valor do bem, com base na capitalização presente da sua renda líquida prevista, considerando-se cenários viáveis.

8.3 Métodos para identificar o custo de um bem.

8.3.1 Método comparativo direto de custo.

Identifica o custo do bem por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da amostra.

8.3.2 Método da quantificação de custo.

Identifica o custo do bem ou de suas partes por meio de orçamentos sintéticos ou analíticos, a partir das quantidades de serviços e respectivos custos diretos e indiretos.

8.4 Métodos para identificar indicadores de viabilidade da utilização econômica de um empreendimento.

Os procedimentos avaliatórios usuais com a finalidade de determinar indicadores de viabilidade da utilização econômica de um empreendimento são baseados no seu fluxo de caixa



projetado, a partir do qual são determinados indicadores de decisão baseados no valor presente líquido, taxas internas de retorno, tempos de retorno, entre outros.

Sobre o item 3, do encaminhamento:

*“...considerando que tão somente a área Serviente sofrerá depreciação em seu valor de mercado, e que, em sentido contrário a fração ideal que não servirá ao interesse público restará livre desse fator depreciativo, não seria necessário calcular de maneira desigual a metragem quadrada das ditas frações em razão das peculiaridades de cada uma?...”*

Certamente. Até porque se estivéssemos tratando tão somente de “desapropriação” para uso diverso que não esse que está sendo aqui aventado e de imóvel devidamente matriculado junto ao Registro de Imóveis da Comarca, a situação seria bem diferente.

Vejamos neste item, o importante Artigo trazido no site jus.com.br:

“A Servidão administrativa de passagem de energia elétrica é direito real que sujeita um bem imóvel a suportar uma utilidade pública, por força da qual ficam afetados parcialmente os poderes do proprietário quanto ao seu uso e gozo. Ou seja, o Poder Público ou a Concessionária do serviço público passa a usar a propriedade do imóvel juntamente com o particular.

Cabe salientar, no entanto, que essa cessão não representa perda do terreno na faixa de Servidão, mas, sim, a restrição de seu uso.

A construção de uma Usina Elétrica, por exemplo, cria a necessidade de se instituir faixas de Servidão, ou seja, áreas sobre as quais passam as linhas de transmissão, porém, nessas faixas se encontram muitos terrenos de propriedade particular, razão pela qual o instituto jurídico da Servidão é destaque.

Nesse caminho a pergunta que se faz é: a cessão em favor do Poder Público ou da concessionária é obrigatória? Há requisitos? Para ambas as perguntas a resposta é SIM, haja vista que o ordenamento jurídico brasileiro confere às Concessionárias do serviço a autorização para promover Desapropriações ou Servidões de Passagens, prestigiando, desse modo, a prestação de serviço público de energia elétrica. (Exemplo: artigo 175, da Constituição Federal; artigo 151, do Código de Águas; artigo 31, inciso VI, da Lei 8987/95; artigos 2º e 40 do Decreto-Lei 3365/41).

Essa Servidão pode ser constituída por três meios: por contrato ou acordo entre as partes – mediante escritura pública, em que o concessionário e os proprietários interessados estipulam, nos termos do mesmo Decreto, a extensão e limites do ônus, e os direitos e obrigações a ambas as partes; por decisão judicial – o juiz é que determina se vai ou não ser concedida a servidão e qual o valor da



indenização; e, por fim, em decorrência de lei – a lei impõe que deverá ser feita a servidão de passagem.

Para se valer da servidão a Concessionária do serviço carece do reconhecimento, pelo Poder Público, da declaração de utilidade pública das áreas destinadas à passagem da linha de transmissão e, conseqüentemente, deve haver justa indenização ao proprietário, em razão de danos ou prejuízos que possam efetivamente suportar.

Ressalta-se que as decisões judiciais têm fixado entendimento de que a indenização deve girar em torno 20% a 30% sobre o valor da terra nua, em se tratando dos casos de Servidão de energia elétrica, sendo, imperiosa, assim, avaliação imobiliária para que o proprietário não sofra danos patrimoniais.

Convém, por isso mesmo, haver atenção do proprietário em casos de instituição da Servidão, pois, se de um lado há o interesse público, há, de outro, o interesse ponderável do dono da gleba, que não pode se ver tolhido de seu legítimo direito.”

(Fonte: <https://jus.com.br/artigos/49506/servidao-administrativa-de-passagem-de-energia-eletrica-requisitos-e-condicoes>)

Todavia, como já exaustivamente comentado, não há que se falar em propriedade, pois vê-se que de fato não o é, o que realmente, impacta diretamente o que diz respeito a indenização, o que neste caso, por ser imóvel com documentação a título precário, limitar-se-ia a um patamar na ordem de 10% do valor anteriormente aferido.

Por oportuno, antes de concluirmos, temos ainda um apontamento a fazer no que concerne ao prazo que consta nos autos como “indeterminado”.

Meirelles, Gasparini e Marrara entendem que a concessão de uso pode ser celebrada por prazo certo ou indeterminado. No entanto, a Lei 8666/1993, no art. 57, § 3º, veda a celebração de contratos por prazo indeterminado, o que faz com que vários autores afirmem que o prazo deve ser determinado.

Oliveira se respalda no citado dispositivo para afirmar que o contrato de concessão de uso deve ser por prazo determinado e acrescenta que “*não se aplica a regra geral do prazo anual prevista no art. 27 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a não utilização de recursos orçamentários na concessão de uso*”.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo, p. 610.

Marques Neto reforça o posicionamento quanto à necessidade de fixação de prazo, sob a justificativa de se tratar de um contrato e diante da necessidade de se dar estabilidade ao mesmo.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas, p. 353.

### **Conclusão**

Há, basicamente, três possibilidades para acesso a terras de particulares (proprietários e posseiros) para situações dessa natureza: negociação e celebração de contrato de servidão com acordo consensual; ajuizamento de ação judicial para obtenção de liminar e indenização; além, é claro da obtenção imprescindível de Decreto de Utilidade Pública, instrumento que no caso presente, já existe.

Para tanto, alguns dos possíveis impactos existentes em um projeto deste tipo seriam: comprometimento do abastecimento hídrico (quantidade e qualidade da água, uma vez que a canalização utilizada atualmente é antiga); limitação do uso da terra para plantio de determinadas culturas, especialmente aquelas de raízes profundas; entre outros.

Outro possível impacto que poderia surgir, seria a insatisfação com a forma de condução das negociações para passagem (servidão ou desapropriação, conforme o caso).

Outrossim, sugerimos que não seja utilizado o parâmetro apresentado na Cláusula Quarta do Termo de Cessão de Uso, nos termos ora apresentados do subitem 4.2. por motivo de ser expressão temerária à luz da Carta Magna, que prevê e estipula a utilização de forma obrigatória de 40% da arrecadação, no caso, do IPTU, sendo 25% no desenvolvimento do ensino (CRFB/88, art. 212) e 15% nas ações e serviços públicos de saúde (CRFB/88, art. 77, III).

Assim, nada mais interessante para as partes, e que sugerimos que, por convenção, seja estabelecido os critérios que devem compor o contrato. Havendo convencionado valor entre ambos, dada a natureza da operação e das características peculiares ao negócio proposto.

Do que colhemos acerca de que as decisões judiciais têm fixado entendimento de que a indenização deve girar em torno 20% a 30% sobre o valor da terra nua, em se tratando dos casos de Servidão para passagem da rede de energia elétrica para o caso dos imóveis com documentação cabal, no caso em apreço o percentual limitar-se-ia em torno de 10% a 15% sobre o valor.

Nada obstante termos praticado o valor mínimo médio da região em R\$ 45,00 para o caso de grandes áreas cujo aproveitamento do território fosse praticamente total, o referido imóvel além de ter o acesso principal restrito a 9,67 metros lineares de frente, em tese, não seria





passivo de utilização da totalidade da superfície, logo, manifestamente visível a alteração no aferimento deste valor.

Em suma, considerando todo o acima exposto e restando evidente a ciência por parte dos responsáveis pelo imóvel concomitantemente ao notório interesse público; considerando ainda que um imóvel nessas proporções, se possuísse plena e absoluta utilização, poderia alcançar um valor médio oscilante entre R\$ 250.000,00 e R\$ 300.000,00; considerando que não se trata de desapropriação, mas tão somente, de instituição de servidão administrativa; considerando que, em casos análogos, nas situações de indenização para passagem da rede de energia elétrica, o judiciário tem considerado razoável, a indenização em torno de 20%; considerando também que o referido imóvel não possui Matrícula do Registro de Imóveis, ausência que obviamente impacta negativamente a indenização; salvo entendimento contrário que pode ser apresentado por laudo pericial a título contraditório, é a sugestão desta Comissão que a indenização seja entre: valor mínimo de R\$ 20.000,00 e máximo de R\$ 30.000,00, nas condições por ora apresentadas e considerada a presente data.

Imbituba, 27 de agosto de 2019.

**A Comissão de Avaliação Imobiliária**  
Lei Municipal nº 4.519/2015  
Portaria PMI/SEGAB nº 003/2017