

# Relatório Final da Pesquisa

**Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio-ambiente e vias públicas em São Paulo**

**Com as contribuições do Seminário:**

**A Questão Fundiária e as Políticas Sociais**

**Junho de 2001**

**Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo**

## **Equipe**

**Coordenadora:** Ermínia Maricato

**Consultores:** Emilio Haddad

**Pesquisadores:** Tomás Antonio Moreira e Joaquim de Britto Costa Neto

**Estagiários:** Paulo Emilio Ferreira, Giselle Tanaka e Cassiana Souza Lima



**Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - LabHab/FAUUSP**



**Lincoln Institute of Land Policy.**

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>TEXTO ENTREGUE AOS PARTICIPANTES</b>	<b>5</b>
<b>APRESENTAÇÕES DOS PALESTRANTES</b>	<b>14</b>
<b>TEXTO DO CONSULTOR</b>	<b>78</b>
<b>RESUMO DO DEBATE – SESSÃO DA TARDE</b>	<b>97</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>99</b>
<b>LISTA DOS PARTICIPANTES (ANEXO)</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>

# Introdução

A pesquisa “*Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo*”, foi desenvolvida durante o ano de 2000, e resultou em um primeiro relatório – já entregue ao LILP – de análise do custo das indenizações aos cofres públicos e as eventuais limitações que cria para as políticas sociais. A estruturação inicial da pesquisa previa a realização, em um segundo momento, de um seminário destinado à divulgação dos resultados da primeira etapa e ao fomento de uma ampla discussão sobre a questão fundiária e sua relação com as políticas públicas urbanas. A idéia era que o formato de discussão de um seminário propiciaria, como de fato ocorreu, a aquisição de novas informações para a pesquisa, graças ao envolvimento de diferentes técnicos das áreas urbanística, jurídica e administrativa, bem como pesquisadores que estão frequentemente trabalhando com o tema, de uma maneira mais rápida e dinâmica do que através de entrevistas separadas com cada um deles.

O seminário *A Questão Fundiária e as Políticas Sociais*, realizado em 1º de dezembro de 2000 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, à Rua Maranhão 88, teve a organização de Ermínia Maricato, Tomás Antonio Moreira, Paulo Emilio Ferreira e Cassiana Souza Lima do LABHAB/FAUUSP – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, tendo sido patrocinado pelo Lincoln Institute of Land Policy.

Na parte da manhã, após abertura da profa. Ermínia Maricato (Coordenadora do LABHAB) e de Martim Smolka (Diretor da Seção Latino-Americana do LILP), houve a apresentação dos resultados da pesquisa, por Tomás Moreira, e de três estudos de caso, pelos arquitetos Tomás Moreira e Joaquim de Brito Costa Neto e pela Promotora Rosangela Staurenghi. Em seguida, realizou-se um debate com a platéia para o esclarecimento de alguns pontos e para comentários sobre os casos relatados.

No período da tarde houve um debate sobre as perspectivas da desapropriação, com a participação do Juiz Antonio Carlos Villen (Associação dos Juizes para a Democracia), do Engenheiro Octávio Galvão Neto (IBAPE- Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia), dos Promotores do Ministério Público de São Paulo Marcelo Danelluzi e Paulo Penteado, do Dr. Antonio Telegiski (Instituto Florestal do Estado de São Paulo) e da advogada Sonia Rabello de Castro, professora do Curso de Direito da UERJ. Após as falas dos palestrantes, que foram orientados a abordar o tema de forma abrangente, não se restringindo ao que fora exposto na mesa da manhã, o debate se abriu para a participação da platéia. A experiência concreta de cada palestrante foi de fundamental importância para o enriquecimento do debate, visto que estavam ali representadas entidades que enfrentam a questão de ângulos distintos. O elemento catalisador das discussões foi a unanimidade quanto à necessidade de soluções para o combate aos altos preços de indenizações por desapropriação de terra, e para os entraves que causam às políticas públicas. Visando destacar alternativas possíveis para se alcançar tal objetivo, os debatedores discutiram novos encaminhamentos sobre a questão fundiária e as políticas sociais.

Este relatório final acrescenta aos resultados da fase inicial da pesquisa as contribuições aportadas pelo seminário. Os resultados da pesquisa (“Texto entregue aos participantes do seminário” e a apresentação do Arq. Tomás Moreira) condensam informações já presentes no relatório anterior, e que estão apresentadas aqui na forma com

que foram trazidas ao seminário, para a divulgação da pesquisa e para servirem de ponto de partida para as discussões. Este relatório, então, se constitui:

- do texto entregue para os participantes do seminário;
- da apresentação dos palestrantes sobre os estudos de casos: Tomás Antonio Moreira, Joaquim de Britto Costa Neto e Rosangela Staurenghi;
- do texto do consultor da pesquisa, prof. Emilio Haddad (FAUUSP);
- do resumo do debate;
- das considerações finais, e;
- da lista dos participantes (Anexo).

Como será destacado nas considerações finais, o sucesso da discussão levantada motivou-nos a considerar a possibilidade de continuidade desta pesquisa, através da promoção de um curso voltado para profissionais das áreas jurídica, administrativa e urbanística.

# Texto entregue aos participantes

## Preço de desapropriação de terras : limites as políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo

### Introdução

Elevados valores pagos a título de indenização, a proprietários de imóveis, urbanos e rurais no Brasil, têm sido uma constante nas ações de desapropriação de terras por interesse social a cargo dos poderes públicos.

Essas ações têm representado uma grande parcela das dívidas judiciais dos governos Federal, Estadual e municipal. Os valores envolvidos, nessas ações, têm se revelado expressivos entre os precatórios, muito embora, as indenizações em ações expropriatórias não tenham sido numerosas. A significância dos valores pagos em precatórios foi evidenciada com a estabilidade da moeda a partir do ano de 1996, após o ajuste de preços relativos. Esse equilíbrio monetário favoreceu a identificação do peso dos débitos com desapropriação nos orçamentos públicos.

As superindenizações precatórias, provenientes das desapropriações, têm criado dificuldades pesando demasiadamente sobre o orçamento público e conseqüentemente limitando a implementação das políticas públicas urbanas, sejam elas relativas as áreas de habitação, de meio ambiente ou de vias públicas e rural, relativa a reforma agrária.

Evidências de irregularidade na condução das ações de desapropriação de terra têm contribuído com dívidas judiciais cada vez mais onerosas. Por isso mesmo, o poder público vem enfrentando dificuldade para mobilizar recursos orçamentários suficientes para fazer face aos encargos advindos das desapropriações de terra por interesse social. Em virtude dessas dificuldades, procedentes das ações de expropriação de terra bem como do volume de precatórios, o poder público tem reduzido substancialmente o investimento em novas desapropriações.

O quadro dos precatórios reflete bem a situação em que se encontram os governos Federal, Estadual e municipal frente a condução de suas políticas públicas. A União deve, em precatórios, somente para o ano 2000, aproximadamente R\$ 3,1 bilhões<sup>1</sup>. A despesa do Estado de São Paulo com precatórios é da ordem de R\$ 5,8 bilhões (MACEDO, 1999). Esse valor poderá aumentar caso o Governo do Estado de São Paulo perca as 1,2 mil ações em andamento. Caso isso ocorra, ele deverá arcar com R\$ 50 bilhões.

Dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, os municípios do Grande ABC devem R\$ 663,4 milhões em precatórios. O município de Santo André deve R\$ 249,5 milhões. São Bernardo do Campo tem dívida da ordem de R\$ 155,8 milhões. Mauá apresenta rombo de R\$ 131,1 milhões em precatórios. Diadema tem como despesa de precatórios R\$ 100 milhões e Ribeirão Pires R\$ 27 milhões. São Caetano é o único, dos sete

---

<sup>1</sup> Valor equivalente a 73 mil precatórios, de causas trabalhistas a superindenizações nas desapropriações de terra por interesse social. Destes precatórios, 265 ultrapassam o valor de R\$ 1 milhão (SALOMON, 1999).

municípios do Grande ABC, que não possui dívidas com precatório (JACINTO, FINARDI & CAMACHO, 1999b).

Os valores pagos nas desapropriações representam uma porcentagem significativa do orçamento dos municípios e dos estados brasileiros. Muitas vezes, o valor de uma superindenização de desapropriação de terra equivale ao orçamento geral de um ou mais mandatos políticos de uma instância de governo. Por exemplo, o valor a ser pago pela desapropriação da área conhecida como Guaraciaba, no município de Santo André, corresponde ao orçamento municipal de 5 anos ou mais (entrevista com a Procuradora Chefe da Procuradoria Patrimonial de São André, Dra. Lilimar Mazzoni). A dívida dos municípios do Grande ABC é equivalente a 80% de tudo o que as sete cidades do Grande ABC esperavam arrecadar nos orçamentos do ano de 1999. Esse respeitável montante atribuído aos precatórios, em especial as dívidas com desapropriações de terra, constitui um forte limite ao encaminhamento das políticas públicas municipais. Mauá possuía, para 1999, um orçamento de R\$ 158 milhões e tinha dívida, em precatórios, de R\$ 131,1 milhões. Fica evidente a limitação do governo municipal para realizar políticas sociais.

É inegável a necessidade de conceber uma solução adequada para os problemas decorrentes das indenizações nas desapropriações de terras por interesse social. Contudo, não há soluções muito fáceis para desfazer o enorme “imbróglio” em que se transformou a questão das superindenizações nas ações de desapropriações de terras no Brasil. Deve-se examinar a questão com objetividade, e principalmente, evitar falsas soluções que não resolvam a contento o ponto central da questão, que é conseguir estancar a acumulação descontrolada das superindenizações, reduzir os precatórios com desapropriações e propiciar uma contínua e justa intervenção fundiária nas políticas públicas.

### **O acesso à terra para a implementação de políticas públicas**

Facilitar o acesso à terra e baratear o seu custo, para a implementação de políticas públicas, são metas fundamentais para qualquer desenvolvimento democrático, tanto no campo quanto nas cidades brasileiras. Desobstruir processos arcaicos de regulação fundiária - históricos e estruturais - é um desafio essencial, que vem sendo travado para a busca da diminuição das desigualdades sociais e a aquisição de uma cidadania digna e menos restrita a uma parcela da sociedade.

No âmbito rural, o Movimento dos Sem Terra vem protagonizando a 20 anos importante batalha para enfrentar o latifúndio e lutar pela reforma agrária no Brasil, onde o grau de concentração de terra é o segundo mais alto do mundo. Nesse processo, fazendas improdutivas foram ocupadas por mais de 22 mil famílias de Sem Terras. Contudo, o número de famílias sem terra ainda é muito grande e as conquistas são ínfimas perto das dificuldades enfrentadas. Demarcações de terras alagadas ou impróprias ao cultivo são marcas das más condutas nos processos de desapropriações de terra rural.

No âmbito urbano, as dificuldades de conquista a moradia pelas famílias de baixa renda estão relacionadas a causas históricas e estruturais de ordem social, econômica e política. Contudo, elas também estão associadas à falta de instrumentos fundiários adequados a uma política urbana mais justa ou mesmo à ambigüidade na utilização dos instrumentos existentes, bem como à falta de articulação entre os poderes legislativo, executivo e judiciário nos procedimentos de desapropriação de terra.

A propriedade da terra tem funcionado como um expediente central atribuidor de poder. Esse fato fica evidenciado nos exagerados preços de desapropriação de terra para fins de interesse social, por mais que a década de 90 tenha se caracterizado pela redução do valor

real da terra, tanto urbana quanto rural (BLECKER, 2000). Em ambos os horizontes, a questão fundiária é crucial para o desenvolvimento de políticas públicas visando a equidade social em relação à propriedade da terra.

### **Os precatórios : dívidas impagáveis e ônus ao orçamento público**

Os precatórios são dívidas judiciais dos municípios que têm origem nos pagamentos ou ações mal resolvidas, como desapropriações de terras, ações indenizatórias, diferenças de vencimento de serviços, ações acidentárias e cobranças indevidas de tributos. Esse tipo de dívida judicial configura ônus considerável nos orçamentos públicos e pode provocar intervenção federal, no caso de Estados, e estadual, no caso de municípios. Nos últimos dois anos foram emitidas cerca de 104 ordens de intervenção contra 60 municípios do Estado de São Paulo. O risco de intervenção nos municípios do Grande ABC, por conta dos não-pagamentos dos precatórios, é muito grande. Contudo, os prefeitos do Grande ABC têm buscado alternativas para quitar os débitos dessas ações. O prefeito de Ribeirão Pires está negociando seus precatórios e o prefeito de Santo André procura estabelecer uma nova utilidade para as áreas desapropriadas, repassando a dívida dos precatórios à terceiros. Assim como os municípios, o governo do Estado de São Paulo também enfrenta ordens de intervenção.

Os municípios que não pagam os precatórios passam a enfrentar a alta correção determinada pela justiça. Uma explosiva combinação de juros sobre juros, aliada à correção monetária e aos honorários advocatícios fazem dos precatórios dívidas impagáveis. Os juros compostos são compreendidos de juros compensatórios e juros moratórios. O primeiro visa compensar devidamente ao expropriado pela perda antecipada da posse da terra, substituindo os frutos ou benefícios. O segundo refere-se a indenização pelo retardamento no pagamento da dívida. A compensação que se dá ao ex-proprietário, a título de lucros cessantes é de 12%, à razão de 1% ao mês e acumulados. Agregados a este juros vêm o juros moratórios de 6% ao ano, à razão de 0,5% ao mês, pelo atraso do pagamento. Os juros compostos, de 18%, favorecem os elevados preços de desapropriações de terras por interesse social. Entretanto o acúmulo de 18% ao ano, resultante dos juros moratórios e compensatórios, se contrapõe ao teto constitucional de 12%, estatuído no artigo 192, parágrafo terceiro da Constituição Federal, que, aliás, tipifica como crime de usura a cobrança de juros reais acima dele.

### **Evidências de superindenizações de terras**

As superindenizações originárias das desapropriações, instrumento utilizado pelo poder público para adquirir terras para finalidade de interesse coletivo, têm sido freqüentes tanto no campo quanto na cidades brasileiras. Muitos casos de superindenizações têm sido evidenciados pela imprensa e se tornado tema crucial nos questionamentos sobre o processo de desapropriação de terras por interesse social bem como da Lei de desapropriação. No último ano, diferentes trabalhos relativos as áreas de meio ambientais e a reforma agrária, bem como seminários e iniciativas judiciais de petição de anulação de sentenças que asseguravam elevados valores a serem pagos por desapropriação enfatizaram essa problemática e colocaram a tona das discussões a questão das superindenizações. Fator não menos questionado pelos próprios poderes públicos que viram seus orçamentos abalados pelas dívidas judiciais preexistentes e suas políticas sociais comprometidas.

Dentre grande quantidade de casos de superindenizações evidenciam-se, a seguir, alguns casos urbanos representativos.

- **Superindenizações na área de meio ambiente - JNL Ltda.**

A ação de indenização à JNL, advinda da criação do Parque Estadual da Serra do Mar em Ubatuba, de área equivalente a 13,2 mil hectares representa a maior indenização em precatórios. O imóvel pertencente à administradora JNL Ltda. possuía valor de mercado da ordem de US\$ 2,4 milhões<sup>2</sup>, em agosto de 1988. Contudo, o perito designado para avaliação dessa área determinou o pagamento de indenização em US\$ 75,8 milhões. Valor 30 vezes maior que o valor de mercado. Atualizados os valores a indenização atingiu R\$ 1.055.444.111,64 em fevereiro de 1997. Valor resultante da soma dos R\$ 680.241.653,20 referente a avaliação do imóvel reduzido de R\$ 38.634.290,50 depositados ao expropriante mais o valor de R\$ 413.836.748,94 dos juros compostos, resultantes da diferença entre os valores fixado e depositado (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999).

Para chegar a tal valor, o perito adotou um perímetro de 13.322 hectares, ignorando que nele se sobrepunha outras três propriedades. Para efeito de cálculo, o perito considerou um mapa da área oferecido pelo proprietário. No entanto, a escritura da propriedade indicava limites e dimensões diferentes das do mapa o que ocasionou as sobreposições. Uma primeira área sobreposta equivalia a 2.527,68 hectares, enquanto a segunda área que se sobrepunha a 1.884,48 hectares estava abrangida pelo parque Nacional da Serra da Bocaina. E a terceira área sobreposta já estava incorporada ao patrimônio estadual (BRESSAN, 1999o; SCHARF, 1999).

Para o mesmo cálculo ainda foram designadas as benfeitorias e a cobertura vegetal foi desmembrada da terra nua. Em valores de 1988, a perícia avaliou a terra nua em US\$ 2,5 milhões e a cobertura florestal em US\$ 73,3 milhões (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999). Além de desmembrar essa cobertura florestal da terra nua, o perito ainda cobrou pela presença de madeiras nobres inexistentes no local. Entre elas a gabioba, que só existe no cerrado brasileiro, e até mesmo um tipo de peroba que não é originária daquela região da mata atlântica. Sob base desses cálculos, o alqueire foi cotado em US\$ 14 mil.

O perito errou na adoção de área não respaldada pela documentação oficial, na sobreposição com outras áreas, na separação da cobertura florestal da terra nua, na amostragem florística, bem como na definição de índice de preços para os cálculos do custo de vida. Isso posto um pedido de reconsideração, ao Superior Tribunal de Justiça, foi pleiteado ação rescisória contra a indenização de aproximadamente R\$ 1 bilhão à favor da JNL Ltda (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999).

- **Superindenizações na área de habitação - Jardim Alzira Franco**

A área do Jardim Alzira Franco de 209.706,00 mil metros quadrados, no município de Santo André, foi desapropriada em 1989 para implementar um programa habitacional. A primeira parte do projeto foi realizada em 77.224,80 metros quadrados do imóvel. Foram construídas casas populares, no regime de mutirão, além de prédios de apartamentos para a população local de baixa renda. No entanto, o conjunto habitacional encontrava-se em situação irregular, vez que a área era ZUPI-1, ou seja, de uso predominantemente industrial, não comportando residências. Referida situação originou ação civil pública determinando

---

<sup>2</sup> Ver pesquisa realizada sobre preços de mercado, Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999, anexo I.



paralisação das obras no local, bem como proibindo a comercialização do que já existia. A administração municipal acabou, em consequência do exposto, solicitando desistência parcial de 132.535,20 metros quadrados da ação expropriatória. Contudo, a solicitação foi indeferida. Paralelamente, a expropriada ajuizou pedido de intervenção estadual no município, alegando o não pagamento do precatório.

Em primeira instância a desapropriação foi feita contra o Espólio de Silvio Franco. Contudo, essa área foi logo contestada por Maria Sampaio Franco, vez que a prefeitura, erroneamente, distribuiu o processo expropriatório contra o antigo proprietário. O processo foi retificado em 4 de maio de 1990.

Para a avaliação do terreno foram considerados os métodos comparativo e involutivo simplificado. O primeiro foi definido com base no valor unitário obtido em ampla pesquisa realizada nas circunvizinhanças sobre áreas grandes comparáveis ao imóvel avaliado e de mesma natureza e o segundo com base no valor unitário obtido de pesquisa proveniente de lotes residenciais localizados nas circunvizinhanças do terreno em questão.

Para a aplicação do método comparativo considerou-se o valor unitário determinado em pesquisa realizada nas circunvizinhanças do local em apreço sobre imóveis ofertados, e/ou vendidos na mesma região geo-econômica, mesmo setor fiscal e/ou naqueles outros adjacentes com dados de valores contemporâneos à data do trabalho e com características de uso e ocupação comparáveis àquelas correspondentes ao imóvel avaliado (Processo 1640/89). O laudo resultou em Cr\$ 13.829,00 o metro quadrado para janeiro de 1991. Contudo, considerando uma alta no custo de vida em torno de 20%, o valor ficou em Cr\$ 16.595,00 o metro quadrado. Para o método involutivo simplificado considerou-se a área total como desmembrável em lotes residenciais, com especial atenção à parte com frente direta para via pública, isto é, a área diretamente desmembrável. Esta parte foi dimensionada e obteve-se o valor unitário de Cr\$ 19.418,90 o metro quadrado, para dezembro de 1990. Para janeiro de 1991, considerando uma alta de 20% no custo de vida, o valor ficou em Cr\$ 23.303,00 o metro quadrado (Processo 1640/89, pg. 101 à 103).

Considerando-se os dois métodos utilizáveis no presente caso foram definidos os seguintes valores : para o método comparativo a área corresponderia a Cr\$ 3.655.015.560,00 e para o método involutivo simplificado ela valeria Cr\$ 2.653.881.448,00. Contudo o signatário propôs a adoção de uma média ponderada entre os dois valores com “peso 3” para o método comparativo e “peso 2” para o involutivo simplificado, por entender que o primeiro critério é mais confiável, sem fatores de ordem subjetiva como, embora, parcialmente, ocorre no segundo critério (Processo 1640/89, pg. 108). Logo o valor de indenização proposto, seria de Cr\$ 3.254.561.916,00 para janeiro de 1991, mais os honorários do perito judicial de Cr\$ 4.392.145,00.

Em fins de 1991, o valor da indenização do imóvel foi corrigido. Primeiramente foi retificada a área desapropriada, que passou de 209.706 m<sup>2</sup> a 208.123,13 m<sup>2</sup>. A partir desta nova dimensão os cálculos realizados foram refeitos tanto para o método comparativo como para o método involutivo simplificado. Neste momento teve-se também que rever as formulas utilizadas no cálculo do método involutivo simplificado, pois elas não estavam corretas. Refazendo-se os cálculos gerais o imóvel passou a valer Cr\$ 3.210.732.880,00. Valor que ainda seria acrescido dos juros compensatórios, juros moratórios, bem como dos 6% dos honorários advocatícios, honorários da perícia e dos assistentes técnicos.

Os valores atualizados para julho de 1997 passaram a corresponder para a indenização R\$ 27.871.493,07; para os juros compensatórios R\$ 17.568.331,13; para os juros moratórios 4.826.413,56; para os honorários R\$ 3.015.974,26; para os juros compensatórios em continuação R\$ 5.630.041,60; para os juros moratórios em continuação R\$ 2.815.020,80; e para os honorários em continuação R\$ 506.703,74, totalizando R\$ 62.233.982,24.

Atualizando o valor da indenização para 1998, o imóvel valeria R\$ 77.338.276.283,61. Valores que corresponde mais do que o dobro do valor de mercado.

- **Superindenizações na área de vias públicas - Rodovia dos Imigrantes**

O Desenvolvimento Rodoviário S/A - Dersa possui dívida de US\$ 51,2 milhões pela desapropriação, em 1970, de gleba de 59 mil m<sup>2</sup> de área. O imóvel situa-se em São Bernardo do Campo, entre a Rodovia dos Imigrantes e a Represa Billings, na altura do quilômetro 30 e 32, em áreas de proteção dos mananciais.

Da dívida aferida, o Dersa já quitou R\$ 37.438.206,47. Contudo esta dívida é 44 vezes o preço de mercado, que não ultrapassa R\$ 480.000,00 (BRESSAN, 1999). O valor de mercado, atualizado, seria de aproximadamente Cr\$ 18 milhões, em 1986.

Com o dinheiro já pago, na indenização, o Dersa poderia desapropriar 88 alqueires, o que equivaleria a um terço de todo o trecho oeste do Rodoanel metropolitano de São Paulo. Esse mesmo valor representa 70% da arrecadação anual da Dersa, bem como, o dobro de tudo o que já foi indenizado nas desapropriações do Rodoanel (BRESSAN, 1999).

As irregularidades durante o processo, que engendraram a distorção do valor a ser pago pela indenização, estão certamente correlacionadas a metodologia da perícia, conforme apresenta a Dr. Rosangela Staurengi, 13 Promotora de Justiça de São Bernardo do Campo, mas ela acrescenta que outras irregularidades são também significativas para a promoção da superindenização da área em questão.

A distorção de valores, para chegar a essa dívida, ocorreu durante a execução do processo, seja através da contabilização de juros em cascata – juros compensatórios e moratórios sobre juros compensatórios e moratórios – ou através dos erros aritméticos na contagem dos juros compensatórios favoráveis ao expropriante.

A distorção deu-se também em relação aos maus procedimentos tomados por parte do Dersa. Este construiu um trecho da Rodovia dos Imigrantes sem antes desapropriar a área em questão, ocasionando a partir da data de desapropriação – dez anos posterior a data da construção – de juros compensatórios. Sendo assim, antes mesmo de se iniciar a ação o Dersa já apresentava dívida. Mesmo durante o processo houve perdas de prazos pelo Dersa para impugnação dos erros dos juros em cascata que elevaram inacreditavelmente o saldo devedor.

Há também no processo problemas quanto a definição e representação dos proprietários da área. A ação de desapropriação está aditada contra RM (7/12) AB (1/12), FB e SM (4/12). RM possui procuração de AB - representante de seus 1/12 e dos 4/12 de FB e SM, para o processo. Contudo, RM não juntou documentos comprovando a representação de AF. De modo que não há comprovação alguma dessa representação, bem como não há comprovação que AB, FB e SB soubessem da existência da ação (Ministério Público do Estado de São Paulo, *Minuta de Agravo*, pg. 4 à 6).

Diante essas irregularidades e ainda da solicitação do expropriante requerendo R\$ 10,2 milhões a título de atualização monetária, o Ministério Público está pedindo a anulação desta sentença. Segundo as Procuradoras de São Bernardo do Campo, Rosangela Staurengi e Cecilia Freitas Ribeiro, não ha razão nenhuma para a correção dos valores definidos, pois houve certamente erro aritmético na contagem dos juros compostos (BRESSAN, 1999), e o expropriante não efetuou as atualizações necessárias além do contador ter calculado mais uma vez a verba honorária, que já estava incluída no débito desde a primeira conta (entrevista com Rosangela Staurengi, 13 Promotora de Justiça de São Bernardo do Campo). A requisição, pelo Dersa, de anulação do processo propiciou a suspensão da execução. Entretanto, o

Supremo Tribunal Federal não reconheceu o recurso interposto pelo Dersa e o processo continua em tramitação.

### **Superposição de títulos de domínio em desapropriações ambientais**

A transferência de grandes somas de recursos financeiros do erário público para o pagamento de indenizações pode resultar em limites ainda mais amplos às políticas públicas. Não há, somente, limites relacionados à habitação, meio ambiente e vias públicas, como inclusive, à educação e saúde, se for considerado o volume de recursos orçamentários necessários para o pagamento das ações de indenização.

O problema relativo aos ônus orçamentários não se esgota nas disparidades financeiras resultantes das avaliações desproporcionais demonstradas até o momento. Há agravantes que potencializam, ainda mais, os riscos de drenagem de grandes somas de recurso orçamentários governamentais. Esses agravantes são resultantes das dificuldades históricas que inviabilizaram a consolidação de um sistema jurídico confiável de ordenamento da documentação cartográfica da propriedade da terra no país (SILVA, 1996), sendo que até hoje os títulos de domínio são registrados e matriculados contendo precárias descritivas cartográficas, que muitas vezes impossibilitam a localização das “propriedades”.

É público e notório que existe uma confusão de títulos e registros de terras no Litoral de São Paulo e Vale do Ribeira [...] É comum nestas regiões, a existência de várias escrituras e registros sobre as mesmas terras, ou títulos e registros sobre terras devolutas do Estado. É crucial que se examine caso a caso, os títulos e registros que embasam a pretensão à indenização, sob pena de haver mais de uma ação expropriatória da mesma área. Não basta, acatar a certidão vintenária do Registro de Imóveis, porque existem títulos falsos e registros diversos oriundos do mesmo título (Instituto Florestal de São Paulo, 1995).

A espacialização de precários títulos de domínio com precários memoriais descritivos existentes em escrituras, elaborados a partir de pontos e coordenadas geográficas definidas aleatoriamente, permite que os títulos transitem de acordo com a conveniência daqueles que reivindicam indenizações do Governo do Estado, resultando em conflitos entre documentação regular e documentação irregular, e entre propriedades públicas com diversos “andares de títulos particulares”, superpostos que são utilizados para subsidiar a reivindicação de indenizações ao Poder Público.

A potencialização dos riscos de indenizações repetitivas sobre as mesmas áreas internas à Unidades de Conservação, também pode ser resultantes de processos de uso da confusão existente na documentação imobiliária para grilar terras particulares ou terras públicas, assim como terras em processo de desapropriação pelo Governo.

O enfrentamento sistemático dos conflitos de documentação fundiária em áreas internas às Unidades de Conservação (Parques e Estações Ecológicas) do Litoral do Estado e Vale do Ribeira, foi iniciado em meados da década de 1980, através da implementação do programa de levantamento fundiário desenvolvido pelo Governo do Estado, por equipe técnica denominada grupo de Parques do então Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), de forma integrada com a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário - PPI. O programa elegeu como “projeto piloto” o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR, Unidade de Conservação criada em 1958, através do Decreto Estadual nº

32.283/1958, que protege importante patrimônio natural representado por aproximadamente 35.000 ha de Mata Atlântica e mais de 200 cavidades naturais. Durante a implantação desse projeto piloto, foi identificado um grande número de conflitos de títulos registrados e matriculados em cartórios de registros de Imóveis, configurando vários “andares” de títulos registrados sobre propriedade da Fazenda do Estado.

Esses fatos revelam que os diversos andares de títulos registrados irregularmente em cartório são utilizados para instrução, em separado, de ações específicas de indenização de terras no interior de Unidades de Conservação (que tramitam de forma independente uma das outras), configurando riscos de potencialização dos volumes de recursos a serem desembolsados, pela indenização repetitiva da mesma área em vários processos. Revelam ainda, os riscos de desembolso de recursos públicos para reverter processos de ocupação clandestina de áreas já indenizadas pelo poder público, que se desdobram em problemas sociais e ambientais.

### **A sociedade reage : iniciativas face os precatórios**

Como os diversos níveis de poder têm tido problemas em resolver as ações indenizatórias nas desapropriações de terra e ficado incapacitado de fazer novas desapropriações, propostas de reformulações de leis, medidas provisórias e emendas constitucionais tem sido elaboradas a partir de 1999. Propostas estas visando impedir, amenizar ou suspender a cobrança dos precatórios. Estas propostas constituem o início de uma reação que busca moralizar os processos de desapropriações e os precatórios em geral, uma vez que os atuais problemas causados por estes têm prejudicado substancialmente as políticas públicas.

Uma proposta de diminuição dos valores dos precatórios, que está em tramitação no Congresso Nacional, procura fechar as brechas da legislação sobre desapropriações urbanas e rurais. A medida provisória proposta sugere proibir os cálculos de juros em cascata, como também o pagamento do lucro cessante sobre áreas incapazes de produzir ganhos, como terrenos baldios, florestas nativas ou áreas públicas (COSTA, 1999). Esta medida faz parte de um pacote de medidas provisórias e emendas constitucionais visando a resolução dos precatórios.

Uma emenda constitucional deste pacote foi aprovado em agosto último (OLIVEIRA, 2000). Essa emenda propõe o parcelamento do pagamento dos precatórios em oito a dez anos. A proposição desta é impedir que a União, Estados e municípios continuem a pagar indenizações por desapropriações em valores fixados, eventualmente, muitas vezes acima do preço do mercado. Esta emenda, aprovada, de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA) faz parte de uma medida provisória que propõe : a criação de um cadastro único para os imóveis, como forma de evitar a superavaliação; a criação de regras para o controle de qualidade das demarcações e medições de terras e o uso de modernas tecnologias de computação prática e de dados, em todos os níveis e setores de atuação da administração pública de terras; a edição de uma nova lei de registros públicos e de lei complementar federal para que os estados discriminem e arrecadem suas terras devolutas; a qualificação dos peritos, que devem ser habilitados e juramentados nos CREAs e, por fim, a definição de métodos de avaliação que devem obedecer às regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Essa medida provisória prevê acabar com a indústria da desapropriação que sobrevive da superavaliação dos imóveis rurais e urbanos.

Antes da tramitação desta emenda constitucional, aprovada, um projeto de conversão do deputado Carlos Meles (PFL-MG) propôs mudar as regras para o pagamento dos

precatórios das desapropriações para fins de reforma agrária e urbana, afim de impedir que os cálculos dos imóveis ultrapassem o valor real de mercado. Este projeto de conversão dá um passo importante para impedir a total desregulamentação existente, hoje, com relação à escolha dos peritos judiciais nas desapropriações urbanas e rurais. Para as desapropriações urbanas, os laudos de avaliação e perícia terão de ser feitos por engenheiro civil, como anotação de responsabilidade técnica (ART) e os métodos deverão obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O projeto de lei vai informar ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) sobre outros requisitos que terão de ser atendidos pelos peritos. Para as desapropriações rurais, as avaliações terão de ser feitas por agrônomos.

Em primeiro de julho de 1999, o atual governador do Estado de São Paulo promulgou uma lei que permite aos empresários quitar débitos com a Fazenda Estadual (como o ICMS), por meio de compensação por precatórios judiciais. Por exemplo, se uma empresa tem uma área desapropriada pelo Estado, em vez de receber em dinheiro ela pode receber, via Justiça, um precatório no valor da dívida. O precatório serve para que o Estado planeje seu orçamento. A cada ano, os precatórios emitidos entram no conjunto de contas que o Estado tem a pagar. O problema é que os precatórios não têm prazo exato para conversão em dinheiro. A vantagem da nova lei é permitir que um empresário que tenha em mãos um precatório possa dá-lo ao governo em troca do perdão da dívida fazendária. Assim, o empresário se livra do papel e do precatório, bem como de um processo de execução contra um devedor da Fazenda.

Paralelamente a essa Lei, o Estado está desencadeando um grande aperto fiscal contra devedores do ICMS, pois a compensação da dívida pelo precatório é uma chance que leva em consideração as dificuldades financeiras tanto do setor privado quanto do setor público.

Por determinação do STJ os juizes federais estão obrigado a submeter ao Ministério Público Federal os cálculos dos precatórios quando os pagamentos forem superiores a R\$ 10 mil. O objetivo é acabar com uma disparidade de tratamento.

Além dessas, existe a proposta de uma CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembléia Legislativa de São Paulo sobre precatórios, originários de desapropriações. Proposta essa presidida pelo Deputado Estadual Milton Flavio (PSDB). Segundo a CPI, as superindenizações ambientais vêm mobilizando a Procuradoria Geral do Estado (PGE), a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e o Ministério Público Estadual (MPE), pois esses órgãos estão investigando e denunciando algumas avaliações. A Procuradoria Geral do Estado e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente já obtiveram ganho de causa em 7 processos, seja através da suspensão ou revisão dos pagamentos.

Paralelamente a esta investigação o Ministério Público está investigando a participação de peritos nas superavaliações. Isto porque, segundo os promotores Paulo Penteado e Marcelo Daneluzzi, alguns peritos têm atuado com má-fé e adotado critérios absurdos na avaliação das terras desapropriadas (BRESSAN, 1999c). 17 inquéritos civis e propostas de ação contra peritos judiciais por impropriedade administrativa já forma abertos pelo Ministério Público. Entre esses, foi aberto processo contra o perito JEN. Isto porque ele avaliou um imóvel de 70 mil hectares, dos quais 22 ficam em São Paulo e 47 mil no Paraná, no valor de US\$ 325 milhões, sendo que, segundo o Ministério, o imóvel valia unicamente R\$ 12 milhões.

Essas recomendações abrem espaço para examinar objetivamente as superindenizações oriundas de ações de desapropriação de terra por interesse social bem como as tendências atuais dos procedimentos de desapropriação na questão fundiária.

# Apresentações dos palestrantes

## Tomás Antônio Moreira

**Pesquisa:** *“Preço de desapropriação de terras : limites as políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo”.*

**Estudo de caso:** Superindenizações na área de habitação - Jardim Alzira Franco

### A. Pesquisa

#### **Escopo da pesquisa LABHAB - LILP**

##### ▪ **Objetivo**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as causas dos altos preços resultantes de desapropriações de terra realizadas pelos governos municipal, estadual e federal, sobretudo nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas.

##### • **Hipótese**

A hipótese dessa pesquisa é que a crescente inviabilidade de políticas públicas municipais, estaduais e federal em habitação, meio ambiente e vias públicas está diretamente relacionada às superindenizações em desapropriações de terras por interesse social, inviabilizando substancialmente a execução de políticas sociais. Outras hipóteses pressupõem que o elevado preço das desapropriações de terra dar-se-ia : a) no momento da perícia técnica ao formular o preço dos terrenos, b) no momento da correção financeira do valor a ser pago, com juros e correção monetária ou c) em função de inépcia administrativa, desinteresse pelas causas públicas ou, ainda, a pura e simples corrupção.

##### • **Metodologia**

Para a verificação das hipóteses foram selecionados seis casos de estudo de desapropriação de terra. Desses casos, dois correspondem a áreas de habitação, dois a áreas de meio ambiente e dois a áreas de vias públicas.

Os critérios utilizados para a escolha das áreas foram : obedecer à finalidade de desapropriação por interesse público, desapropriação visando a implementação de programas ou ação das áreas de meio ambiente, habitação e vias públicas, localização situada na Região Metropolitana de São Paulo ou entorno e indícios claros de preços estimados acima do valor de mercado.

A análise empírica constou de : levantamento de dados dos casos mais paradigmáticos de desapropriação rural e urbana, aprofundamento dos 6 casos selecionados, apuração do estatuto legal que define a desapropriação de terreno e imóveis, pesquisa na imprensa de maior circulação sobre desapropriação e entrevistas com promotores envolvidos em questões de desapropriação e com técnicos conhecedores dos processos de desapropriação selecionados e peritos. Também fez parte de nossa análise uma maior compreensão dos projetos de leis e emendas constitucionais sobre desapropriação, bem como sobre a proposta da CPI das desapropriações.

- **Resultado**

Este seminário tem como propósito colocar em debate a questão das desapropriações sobre uma base mais sistemática, a partir dos resultados da pesquisa. Os resultados obtidos servirão para alimentar um debate entre os diferentes atores envolvidos no processo de desapropriação de terras, bem como alternativas para a solução dos problemas evidenciados. Este debate será realizado em conjunto com representantes da Escola Superior do Ministério Público, da Associação dos Juizes para a Democracia, da Associação de Peritos em Avaliação de Terrenos, do Instituto de Terras do Estado de São Paulo, entre outros.

## **1. Introdução**

Elevados valores pagos a título de indenização, a proprietários de imóveis, urbanos e rurais no Brasil, têm sido uma constante nas ações de desapropriação<sup>3</sup> de terras por interesse social a cargo dos poderes públicos.

Essas ações têm representado uma grande parcela das dívidas judiciais dos governos Federal, Estadual e municipal. Os valores envolvidos, nessas ações, têm se revelado expressivos entre os precatórios, muito embora, as indenizações em ações expropriatórias não tenham sido numerosas. A significância dos valores pagos em precatórios foi evidenciada com a estabilidade da moeda a partir do ano de 1996, após o ajuste de preços relativos. Esse equilíbrio monetário favoreceu a identificação do peso dos débitos com desapropriação nos orçamentos públicos.

As superindenizações precatórias, provenientes das desapropriações, têm criado dificuldades pesando demasiadamente sobre o orçamento público e conseqüentemente limitando a implementação das políticas públicas urbanas, sejam elas relativas as áreas de habitação, de meio ambiente ou de vias públicas e rural, relativa a reforma agrária.

Evidências de irregularidade na condução das ações de desapropriação de terra têm contribuído com dívidas judiciais cada vez mais onerosas. Por isso mesmo, o poder público vem enfrentando dificuldade para mobilizar recursos orçamentários suficientes para fazer face aos encargos advindos das desapropriações de terra por interesse social. Em virtude dessas dificuldades, procedentes das ações de expropriação de terra bem como do volume de precatórios, o poder público tem reduzido substancialmente o investimento em novas desapropriações.

O quadro dos precatórios reflete bem a situação em que se encontram os governos Federal, Estadual e municipal frente a condução de suas políticas públicas. A União deve, em

---

<sup>3</sup> Desapropriação : transferência unilateral e compulsória da propriedade de um bem ou direito, do detentor do mesmo para o poder público, ou por sua delegação, por utilidade pública ou interesse social, mediante indenização prévia e justa.

precatórios, somente para o ano 2000, aproximadamente R\$ 3,1 bilhões<sup>4</sup>. A despesa do Estado de São Paulo com precatórios é da ordem de R\$ 5,8 bilhões (MACEDO, 1999h). Esse valor poderá aumentar caso o Governo do Estado de São Paulo perca as 1,2 mil ações em andamento. Caso isso ocorra, ele deverá arcar com R\$ 50 bilhões.

Dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, os municípios do Grande ABC devem R\$ 663,4 milhões em precatórios. O município de Santo André deve R\$ 249,5 milhões. São Bernardo do Campo tem dívida da ordem de R\$ 155,8 milhões. Mauá apresenta rombo de R\$ 131,1 milhões em precatórios. Diadema tem como despesa de precatórios R\$ 100 milhões e Ribeirão Pires R\$ 27 milhões. São Caetano é o único, dos sete municípios do Grande ABC, que não possui dívidas com precatório (JACINTO, FINARDI & CAMACHO, 1999b).

Os valores pagos nas desapropriações representam uma porcentagem significativa do orçamento dos municípios e dos estados brasileiros. Muitas vezes, o valor de uma superindenização de desapropriação de terra equivale ao orçamento geral de um ou mais mandatos políticos de uma instância de governo. Por exemplo, o valor a ser pago pela desapropriação da área conhecida como Guaraciaba, no município de Santo André, corresponde ao orçamento municipal de 5 anos ou mais (entrevista com a Procuradora Chefe da Procuradoria Patrimonial de São André, Dra. Lilimar Mazzoni). A dívida dos municípios do Grande ABC é equivalente a 80% de tudo o que as sete cidades do Grande ABC esperavam arrecadar nos orçamentos do ano de 1999. Esse respeitável montante atribuído aos precatórios, em especial as dívidas com desapropriações de terra, constitui um forte limite ao encaminhamento das políticas públicas municipais. Mauá possuía, para 1999, um orçamento de R\$ 158 milhões e tinha dívida, em precatórios, de R\$ 131,1 milhões. Fica evidente a limitação do governo municipal para realizar políticas sociais.

É inegável a necessidade de conceber uma solução adequada para os problemas decorrentes das indenizações nas desapropriações de terras por interesse social. Contudo, não há soluções muito fáceis para desfazer o enorme “imbróglio” em que se transformou a questão das superindenizações nas ações de desapropriações de terras no Brasil. Deve-se examinar a questão com objetividade, e principalmente, evitar falsas soluções que não resolvam a contento o ponto central da questão, que é conseguir estancar a acumulação descontrolada das superindenizações, reduzir os precatórios com desapropriações e propiciar uma contínua e justa intervenção fundiária nas políticas públicas.

- **Acesso à terra para a implementação de políticas públicas**

Facilitar o acesso à terra e baratear o seu custo, para a implementação de políticas públicas, são metas fundamentais para qualquer desenvolvimento democrático, tanto no campo quanto nas cidades brasileiras. Desobstruir processos arcaicos de regulação fundiária - históricos e estruturais - é um desafio essencial, que vem sendo travado para a busca da diminuição das desigualdades sociais e a aquisição de uma cidadania digna e menos restrita a uma parcela da sociedade.

No âmbito rural, o Movimento dos Sem Terra vem protagonizando a 20 anos importante batalha para enfrentar o latifúndio e lutar pela reforma agrária no Brasil, onde o grau de concentração de terra é o segundo mais alto do mundo. Nesse processo, fazendas improdutivas foram ocupadas por mais de 22 mil famílias de Sem Terras. Contudo, o número de famílias sem terra ainda é muito grande e as conquistas são ínfimas perto das dificuldades

---

<sup>4</sup> Valor equivalente a 73 mil precatórios, de causas trabalhistas a superindenizações nas desapropriações de terra por interesse social. Destes precatórios, 265 ultrapassam o valor de R\$ 1 milhão (SALOMON, 1999).



enfrentadas. Demarcações de terras alagadas ou impróprias ao cultivo são marcas das más condutas nos processos de desapropriações de terra rural.

No âmbito urbano, as dificuldades de conquista a moradia pelas famílias de baixa renda estão relacionadas a causas históricas e estruturais de ordem social, econômica e política. Contudo, elas também estão associadas à falta de instrumentos fundiários adequados a uma política urbana mais justa ou mesmo à ambigüidade na utilização dos instrumentos existentes, bem como à falta de articulação entre os poderes legislativo, executivo e judiciário nos procedimentos de desapropriação de terra.

A propriedade da terra tem funcionado como um expediente central atribuidor de poder. Esse fato fica evidenciado nos exagerados preços de desapropriação de terra para fins de interesse social, por mais que a década de 90 tenha se caracterizado pela redução do valor real da terra, tanto urbana quanto rural (BLECKER, 2000). Em ambos os horizontes, a questão fundiária é crucial para o desenvolvimento de políticas públicas visando a equidade social em relação à propriedade da terra.

## **2. Os precatórios : dívidas impagáveis e ônus ao orçamento público**

Os precatórios são dívidas judiciais dos municípios que têm origem nos pagamentos ou ações mal resolvidas das diversas administrações, como desapropriações de terras, ações indenizatórias, diferenças de vencimento de serviços, ações acidentárias e cobranças indevidas de tributos. Esse tipo de dívida judicial configura ônus considerável nos orçamentos públicos e pode provocar intervenção federal, no caso de Estados, e estadual, no caso de municípios.

As dívidas judiciais são apresentadas oficialmente pelo juiz ao gestor público – prefeito, governador ou o Presidente da República – comunicando que um débito é devido e aduz prazo de quitação. O juiz exige ao gestor reservar dotação orçamentária para pagamento do débito. Se essa determinação não é cumprida os bens estaduais são seqüestrados e a gestão é submetida a processo de intervenção.

Nos últimos dois anos foram emitidas cerca de 104 ordens de intervenção contra 60 municípios do Estado de São Paulo. O risco de intervenção nos municípios do Grande ABC, por conta dos não-pagamentos dos precatórios, é muito grande. Contudo, os prefeitos do Grande ABC têm buscado alternativas para quitar os débitos dessas ações. O prefeito de Ribeirão Pires está negociando seus precatórios e já começou a pagar o montante geral de todas as suas dívidas. O prefeito de São Bernardo do Campo decidiu vender sete mil áreas públicas e tenta, com o governo federal, autorização para emitir títulos municipais, afim de quitar os precatórios. O prefeito de Santo André procura estabelecer uma nova utilidade para as áreas desapropriadas, para assim repassar a dívida dos precatórios à terceiros. O prefeito de Diadema optou por duas saídas, para não sofrer sanções e intervenções contra seu governo : a primeira foi publicar um edital para vender a área onde estava instalada a extinta Secretaria de Serviços Urbanos e a segunda foi apelar à Justiça Federal contra as retenções de verbas do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Diferentemente a esses casos, o prefeito do Guarujá está enfrentando a intervenção estadual por não cumprimento de decisões judiciais, pois a prefeitura deve cerca de R\$ 100 milhões de precatórios e não paga nenhum desde 1994.

Assim como os municípios, o governo do Estado de São Paulo também enfrenta ordens de intervenção. Ele possui, na justiça, 2.832 processos de intervenção federal (MACEDO, 1999i), sob a acusação de não pagar dívidas judiciais.

Praticamente todos os municípios e estados apresentam uma densa lista de precatórios. Sua quitação segue ordem cronológica. Caso o primeiro precatório não tenha sido resolvido, a consequência de sua demora é aplicada a todos os precatórios subsequentes. Por exemplo, por mais que se consiga um acordo de um precatório com um proprietário da fila, de nada adianta tal acordo enquanto não for pago ou negociado o primeiro precatório. No caso de Santo André, as desapropriações de Alzira Franco e Guaraciaba, estão entre os primeiros precatórios e o não pagamento dos mesmos impede o pagamento dos demais, propiciando o aumento dessas dívidas (entrevista com a Procuradora Chefe da Procuradoria Patrimonial de Santo André, Dra. Lilimar Mazzoni).

Uma área, por mais regular que esteja, pode vir a ter seu valor elevado em função da demora da resolução dos precatórios, onde são cobrados os juros compostos. Em algumas indenizações, o valor é alto porque são processos muito antigos. Mesmo valores irrisórios podem virar fortunas com o rolar das desapropriações por conta de juros compostos. Em Santo André, por exemplo, houve uma área desapropriada e devolvida ao proprietário após dez anos. Este procedimento ocasionou a liberação do pagamento da terra mas em contrapartida ocasionou o pagamento dos juros compostos relativos a um período de dez anos. Não foi pago o valor da indenização, mas foram pagos os 18% de juros ao ano sobre o valor inicial da indenização. O valor pago referente aos juros correspondeu a mais do que valia a área no mercado (entrevista com a Procuradora Chefe da Procuradoria Patrimonial de São André, Dra. Lilimar Mazzoni).

Os municípios que não pagam os precatórios passam a enfrentar a alta correção determinada pela justiça. Uma explosiva combinação de juros sobre juros, aliada à correção monetária e aos honorários advocatícios fazem dos precatórios dívidas impagáveis.

Os juros compostos são compreendidos de juros compensatórios e juros moratórios. O primeiro visa compensar devidamente ao expropriado pela perda antecipada da posse da terra, substituindo os frutos ou benefícios. O segundo refere-se a indenização pelo retardamento no pagamento da dívida<sup>5</sup>.

A compensação que se dá ao ex-proprietário, a título de lucros cessantes é de 12%, à razão de 1% ao mês e acumulados. Agregados a este juros vêm o juros moratórios de 6% ao ano, à razão de 0,5% ao mês, pelo atraso do pagamento. Estes juros representam progressões geométricas sobre os cálculos das desapropriações.

Os juros compostos, de 18%, favorecem os elevados preços de desapropriações de terras por interesse social. Entretanto o acúmulo de 18% ao ano, resultante dos juros moratórios e compensatórios, se contrapõe ao teto constitucional de 12%, estatuído no artigo 192, parágrafo terceiro da Constituição Federal<sup>6</sup>, que, aliás, tipifica como crime de usura a

---

<sup>5</sup>“Artigo 1.061 do Código Civil – As perdas e danos, nas obrigações de pagamento em dinheiro, consistem nos juros da mora e custas, sem prejuízo da pena convencional” (BEVILACQUA, 1930, p. 226). Esse juro é devido, qualquer que seja a apresentação não cumprida, não decorrendo apenas de capital em dinheiro, como preceita o artigo 1.064, Código Civil : “Artigo 1.064 – Ainda que se não alegue prejuízo, é obrigatório o devedor aos juros da mora, que se contarão assim às dívidas em dinheiro, como às prestações de outra natureza, desde que lhes esteja fixado o valor pecuniário por sentença judicial, arbitrariamente, ou acordo entre as partes” (BEVILACQUA, 1930, p. 227). A finalidade do juro, portanto, não é só de indenizar ou cobrir dano, mas também a de remunerar ou pagar frutos. A indenização advém da idéia de mora, de atraso, com o consequente prejuízo, até presumido. Já a compensação decorre da noção de fruto ou benefício.

<sup>6</sup> Constituição federal de 1988, Capítulo IV : Do Sistema Financeiro Nacional, Art.192, parágrafo terceiro: “As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações diretas ou indireta referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar” Governo Federal, Constituição da República Federativa do Brasil - 1988, Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 11 edição, Brasília, 1999, p. 127.

cobrança de juros reais acima dele. Leila d'Auria Kato, Procuradora do Estado de São Paulo, defende que o procedimento da incidência dos juros moratórios sobre a indenização dos juros compensatórios infringe à Constituição Federal, imposto no artigo 192, terceiro parágrafo.

Após alguma oscilação, a jurisprudência se firmou quanto ao entendimento de que a base de cálculo dos juros compensatórios deve ser a diferença entre o valor fixado para a indenização e aquele da oferta inicial, devidamente corrigidos. Ou seja, os juros compensatórios incidem sobre a parte da indenização que exceda a quantia oferecida pelo expropriante, não importando que esta tenha sido efetivamente depositada ou não. Ocorre, porém, que na sua incessante busca para encontrar a justa indenização, evoluiu, a jurisprudência, para entender que os juros compensatórios, por representarem ressarcimento pelos lucros cessantes, passam a integrar a indenização propriamente dita, fazendo com que os juros moratórios incidam sobre a indenização já acrescida daqueles (KATO, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume II, 1999, pg. 68-69).

A incidência de juros moratórios sobre os juros compensatórios, configura juros sobre juros. Estes juros compostos implicam a prática de anatocismo<sup>7</sup>, vedada pela Lei da Usura. Entretanto, como apresenta Leila d'Auria Kato, Procuradora do Estado de São Paulo, “o Superior Tribunal de Justiça interpretando tal diploma por meio da Súmula número 102, deixou assentado que a incidência de juros moratórios sobre os compensatórios nas ações expropriatórias não constitui anatocismo” (KATO, in *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume II, 1999, pg. 69). Apesar dos juros compostos não constituírem anatocismo, o desrespeito ao limite definido pela Lei máxima, provoca a condenação do expropriante em indenização injusta.

Os valores dos juros compostos, são hoje, colocados em questão, como apresenta a Dra. Lilimar Mazzoni, Procuradora Chefe da Procuradoria Patrimonial de Santo André : “Hoje existe, até, uma certa possibilidade de discutir juros, porque existe uma Medida Provisória que abaixa os juros de 12% para 6% ao ano<sup>8</sup>. Isso porque, os juros não são fixados por Lei, juros compensatórios são uma convenção jurisprudencial”.

### **3. Evidências de superindenizações de terras rurais e urbanas**

As superindenizações originárias das desapropriações, instrumento utilizado pelo poder público para adquirir terras para finalidade de interesse coletivo, têm sido freqüentes tanto no campo quanto na cidades brasileiras. Muitos casos de superindenizações têm sido

---

<sup>7</sup> Juro cobrado sobre juros vencidos não pago e que são tidos por incorporados ao capital desde o dia do vencimento (Michaelis, *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*, Melhoramentos, São Paulo, 1998, 2267 p.)

<sup>8</sup> A Medida Provisória número 1.577, editada pelo Governo Federal em 11.06.1997 e publicada no Diário Oficial da União de 13.06.1997, página 12.260, limita, em seu artigo terceiro, a 6% ao ano a taxa de juros compensatórios incidentes sobre a diferença entre a oferta e o valor fixado judicialmente para a indenização. Assim como esta Medida Provisória, outras tratando do mesmo assunto encontram-se em vigor. Medida Provisória n. 1.901-27, de 29.06.1999, que acresceu ao Decreto lei n. 3.365/41 o artigo 15-A : “No Caso de imissão na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos” (KATO, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume II, 1999, pg. 68-69).

evidenciados pela imprensa e se tornou tema crucial nos questionamentos sobre o processo de desapropriação de terras por interesse social bem como da Lei de desapropriação.

No último ano, diferentes trabalhos relativos as áreas de meio ambientais e a reforma agrária, bem como seminários e iniciativas judiciais de petição de anulação de sentenças que asseguravam elevados valores a serem pagos por desapropriação enfatizaram essa problemática e colocaram a tona das discussões a questão das superindenizações. Fator não menos questionado pelos próprios poderes públicos que viram seus orçamentos abalados pelas dívidas judiciais preexistentes e suas políticas sociais comprometidas.

Dentre grande quantidade de casos de superindenizações evidenciam-se, a seguir, alguns casos representativos rurais e urbanos. As evidências de superindenizações de terras rurais antecedem as urbanas e apresentam o grave quadro atual da gestão e direito à terra.

Mais de 60 superindenizações rurais<sup>9</sup> foram detectadas somente nos últimos anos e têm comprometido irremediavelmente a reforma agrária brasileira. O custo de obtenção de terras rurais para a reforma agrária tem sido basicamente determinado pela Justiça e os preços pagos após os processos judiciais têm atingido, em média, 5 vezes o valor inicialmente proposto pelo Incra. Mas, conforme a tabela abaixo, observa-se que o custo dos remanescentes pagos como indenização imposta pelas sentenças alcançaram : 14 vezes o valor do laudo inicial do Incra na região sudeste do país, 12 vezes o valor do laudo inicial na região centro oeste, 9 vezes na região norte, 5 vezes na região nordeste e 1 vez na região sul<sup>10</sup>.

**Fatores de multiplicação, decorrentes de sentença judicial, do custo inicial das desapropriações**

<i>Região</i>	<i>Multiplicador</i>
Sudoeste	14,64
Centro oeste	11,97
Norte	9,09
Nordeste	4,93
Sul	1,20
Brasil	5,01

Fonte: Custo Social da Reforma Agrária  
Shigeo Shiki, Henrique D. Neder e Paulo H. R. Teixeira<sup>11</sup>

Dentre as diversas superindenizações rurais e urbanas trazemos ao conhecimento as que têm representado elevado ônus para os cofres públicos. As áreas rurais selecionadas são : Fazenda Reunidas, Ocoí, Araguaia, Santo Antônio, e Tamori/Resfriado/Galinha. As áreas urbanas enfocadas são : JNL Ltda. e Sociedade Agro-Industrial Vale do Rio Manso relativas a área de meio ambiente, Centreville e Jardim Alzira Franco relativas a área de habitação e Rodovia dos Imigrantes e Avenida Nova Faria Lima relativas a área de vias públicas.

<sup>9</sup> Ver anexo IV.

<sup>10</sup> Para se ter uma idéia do [que] representam as superindenizações, basta dizer que, em apenas quatro anos [de] processos judiciais em análise, a União pode ser condenada a pagar nada menos que R\$ 1,7 bilhão, o que representa todo o orçamento da reforma agrária para este ano<sup>10</sup> (Ministério do Desenvolvimento Agrário, *O livro branco das superindenizações. Como dar fim a essa 'indústria'*, Brasília, 1999, pg.8.)

<sup>11</sup> Ministério do Desenvolvimento Agrário, *O livro branco das superindenizações. Como dar fim a essa 'indústria'*, Brasília, 1999, pg.7.

## **Superindenações Rurais**

- **Fazenda Reunidas - SP**

A Fazenda Reunidas, de 17.575 hectares, no município de Promissão – SP, foi desapropriada para fins de reforma agrária em 1987. Os proprietários recorreram à justiça para elevar o valor da desapropriação dos R\$ 25.811.260,00, inicialmente arbitrados pelo Incra, para R\$ 385.502.876,00. Esse valor atualizado já está beirando R\$ 1 bilhão. Na tramitação da sentença, o Incra entrou com rescisória, alegando desobediência ao artigo 184 da Constituição Federal e ao inciso 24 do artigo quinto. A ação, apontando erro de cálculo da ordem de 103%, além de vários acréscimos indevidos, foi acatada pelo TRF, que, atendendo à demanda do Incra determinou a realização de nova perícia no imóvel.

- **Fazenda Ocoí - PR**

Fazenda com 12.500 hectares, situada nos municípios de Foz do Iguaçu e São Miguel do Iguaçu – PR, foi desapropriada em 1971. O valor de condenação de 1996 foi de R\$ 445,639 milhões, sem contar os juros compostos que incorreriam, em cascata, sobre esse valor. A condenação atualizada equivaleria aproximadamente a R\$ 11,5 milhões. Valor que permitiria aos antigos proprietários a compra de 3 propriedades idênticas a desapropriada. O Incra entrou com uma ação rescisória no TRF por ter discordado dos valores estabelecidos e porque as terras em questão estavam em áreas de fronteiras. Esta ação está em tramitação para a suspensão da execução.

- **Fazenda Araguaia - TO**

O imóvel possui 24.542 hectares e está situado no município de Formoso no Araguaia - TO. A avaliação deste imóvel, realizada por técnicos do Incra, ficou em R\$ 40 milhões. Contudo a condenação judicial de outubro de 1995 estipulou o valor de indenização em R\$ 197,450 milhões, quintuplicando assim o valor. Uma ação rescisória, solicitada pelo Incra, tramita no TRF para a suspensão do pagamento sob a justificativa de que houve falsa perícia e estelionato contra os peritos que avaliaram o imóvel em 1989.

- **Fazenda Santo Antônio - MG**

A Fazenda Santo Antonio, situada em Presidente Olegário – MG, possui 8.857,0015 hectares. Ela foi declarada de utilidade pública para fins de reforma agrária em 1996. Este imóvel teve sua avaliação elaborada pelo Incra na ordem de R\$ 3.096.207,21 e as benfeitorias em de R\$ 751.832,88, totalizando R\$ 3.848.040,09. Uma outra avaliação foi feita pela perícia judicial, uma vez que os expropriados contestaram a ação de desapropriação. As benfeitorias ficara em R\$ 656.109,80, valor abaixo do estimado pelo Incra. Entretanto, o mesmo não se passou para o valor do imóvel. Os peritos estimaram índices para a terra nua e para a cobertura vegetal separadamente, enquanto que o valor apresentado pelo Incra, para o imóvel, já englobava ambos. Para a perícia judicial a terra nua era de R\$ 4.431.437,40 e a cobertura florística era de R\$ 10.312.989,33. Essa conduta pressupôs portanto para o valor total do imóvel a quantia de R\$ 15.400.536,53.

O laudo oficial dos peritos judiciais foi ainda impugnado pelos expropriados que pleiteavam indenização de R\$ 60.680.355,38. A sentença proferida acolheu o laudo do perito oficial e o valor estimado foi ainda acrescido de juros compensatórios e moratórios. Os valores contidos na sentença importam em sua majoração, em relação àqueles apurados

pelo Incra, da ordem de 400%, num total de R\$ 11.552.496,00. Isto sem contar os juros compostos, a correção monetária e os honorários advocatícios fixados em 20% sobre a diferença. Tal elevação de preço fez o Incra apelar ao TRF.

- **Fazenda Tamori / Resfriado / Galinha - MG**

O imóvel situado em Santa Fé - MG, com 7.484,1793 hectares, foi declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, em 1995. O Incra avaliou o imóvel em R\$ 669.640,25 e as benfeitorias em R\$ 37.158,33, totalizando R\$ 706.709,58. No curso do processo de desapropriação foram realizadas duas perícias. A primeira peritagem estipulou valores para terra nua e para a cobertura florística respectivamente de R\$ 1.647.106,75 e de R\$ 39.264.382,35, além do valor das benfeitorias na ordem de R\$ 212.646,43, totalizando R\$ 41.123.135,53. A segunda peritagem estipulou o valor do imóvel - terra nua e cobertura vegetal - em R\$ 1.041.722,90 e as benfeitorias em R\$ 41.086,48. Após estas, a sentença correspondeu a R\$ 1.647.106,75 equivalente a terra nua, e R\$ 4.191.781,91 para a cobertura florística e R\$ 200.244,94 para as benfeitorias, totalizando R\$ 6.039.133,60.

Os valores contidos na sentença importam em uma majoração em relação àqueles apurados pelo Incra, da ordem de 850%, num aumento total de R\$ 5.332.335,02. Isto sem contar os juros compostos, a correção monetária e os honorários advocatícios fixados em 10% sobre a diferença.

Assim como estes imóveis outros também sofreram majoração em relação aos valores apurados pelo Incra como sendo de mercado. Os elevados valores definidos nas sentenças transformaram-se em superindenizações.

Não obstante esses processos de superindenizações, o Incra desapropriou, entre 1996 e 1999, fazendas para reforma agrária em áreas em desertificação no Ceará, pagando valor 62% maior do que o praticado no mercado. Sem contar que muitas vezes os expropriados recorriam a justiça dos valores fixados para ampliar a indenização e conseguir aumentar o valor até 420% (MOTA, 1999).

## **Superindenizações Urbanas**

### **Superindenizações na área de meio ambiente**

- **JNL Ltda.**

A ação de indenização à JNL, advinda da criação do Parque Estadual da Serra do Mar em Ubatuba, de área equivalente a 13,2 mil hectares representa a maior indenização em precatórios. O imóvel pertencente à administradora JNL Ltda. possuía valor de mercado da ordem de US\$ 2,4 milhões<sup>12</sup>, em agosto de 1988. Contudo, o perito designado para avaliação dessa área determinou o pagamento de indenização em US\$ 75,8 milhões. Valor 30 vezes maior que o valor de mercado. Atualizados os valores a indenização atingiu R\$ 1.055.444.111,64 em fevereiro de 1997. Valor resultante da soma dos R\$ 680.241.653,20 referente a avaliação do imóvel reduzido de R\$ 38.634.290,50 depositados ao expropriante mais o valor de R\$ 413.836.748,94 dos juros compostos, resultantes da diferença entre os valores fixado e depositado (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999).

---

<sup>12</sup> Ver pesquisa realizada sobre preços de mercado, Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999, anexo I.

Para chegar a tal valor, o perito adotou um perímetro de 13.322 hectares, ignorando que nele se sobrepunha outras três propriedades. Para efeito de cálculo, o perito considerou um mapa da área oferecido pelo proprietário. No entanto, a escritura da propriedade indicava limites e dimensões diferentes das do mapa o que ocasionou as sobreposições. Uma primeira área sobreposta equivalia a 2.527,68 hectares, enquanto a segunda área que se sobrepunha a 1.884,48 hectares estava abrangida pelo parque Nacional da Serra da Bocaina. E a terceira área sobreposta já estava incorporada ao patrimônio estadual (BRESSAN, 1999o; SCHARF, 1999).

Para o mesmo cálculo ainda foram designadas as benfeitorias e a cobertura vegetal foi desmembrada da terra nua. Em valores de 1988, a perícia avaliou a terra nua em US\$ 2,5 milhões e a cobertura florestal em US\$ 73,3 milhões (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999). Além de desmembrar essa cobertura florestal da terra nua, o perito ainda cobrou pela presença de madeiras nobres inexistentes no local. Entre elas a gabioba, que só existe no cerrado brasileiro, e até mesmo um tipo de peroba que não é originária daquela região da mata atlântica. Sob base desses cálculos, o alqueire foi cotado em US\$ 14 mil.

O perito errou na adoção de área não respaldada pela documentação oficial, na sobreposição com outras áreas, separação da cobertura florestal da terra nua, na amostragem florística, bem como na definição de índice de preços para os cálculos do custo de vida. Isso posto um pedido de reconsideração, ao Superior Tribunal de Justiça, foi pleiteado ação rescisória contra a indenização de aproximadamente R\$ 1 bilhão à favor da JNL Ltda (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999).

- **Sociedade Agro-Industrial Vale do Rio Manso**

O imóvel pertencente a Sociedade Agro-Industrial Vale do Rio Manso, foi alvo de desapropriação em agosto de 1977. Em julho de 1980, baseada no laudo pericial, a justiça determinou uma indenização de US\$ 9,9 milhões. Contudo, segundo o relatório da Secretaria Estadual do Meio Ambiente a área vale dez vezes menos (BRESSAN, 1999q). Os técnicos do governo do Estado de São Paulo constataram, por exemplo, que o valor da terra nua atribuído pelo perito, no valor de US\$ 661,82 por hectare, equivaleria ao triplo do valor de mercado para áreas semelhantes na mesma região, no valor de US\$ 228,47 o hectare.

A diferença entre ambos os laudos pode ser explicada por falhas cometidas pelo perito ao avaliar a propriedade : não aferição com os valores de mercado, uso de elementos comparativos inadequados, erros no levantamento do potencial de exploração da floresta, valor de madeiras superestimados por erro na aplicação de fórmula matemática, arbitramento inadequado dos preço dos produtos florestais e, por fim, desconsideração de questões técnicas na exploração florestal (BRESSAN, 1999q).

- **Fazenda Faxinal - Jacupiranga**

Em 1987, a ação ordinária de indenização por desapropriação indireta deste imóvel aferiu para o expropriado o valor do pagamento de US\$ 28.467.064,86, segundo a referência da avaliação do perito. Valor esse que não correspondia a valor de mercado da época.

### Resumo do laudo apresentado pelo perito

<i>Descrição</i>	<i>Valor em Cz\$</i>	<i>Valor em US\$<sup>13</sup></i>
Terra nua	10.686.000,00	758.410,22
Benfeitorias	420.834,00	29.867,56
Cobertura florestal	389.994.110,00	27.678.787,08
Valor total	401.100.944,00	28.467.064,86

Fonte: Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999, pg. 217

A Secretaria Estadual do Meio Ambiente, com base em pesquisas de preços das terras na região, apontou justo valor, entre US\$ 607.023,12 e US\$ 1.669.625,76; ou seja, valor 17 a 46 vezes menor do que o valor da peritagem (PRIMO, 1999). Muito embora, o valor aferido não correspondesse ao valor de mercado, duas terças partes do valor atualizado deste imóvel, de 2.094 hectares, já foram pagos; isto é, mais de R\$ 40.000.000,00 dos R\$ 171.153.621,23, valor de janeiro de 1999 (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999, pg. 212).

Conforme matrículas do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Jacupiranga, a área em questão já é de propriedade da Fazenda do Estado de São Paulo (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999, pg. 206). Apesar da agravante de se tratar de terras reconhecidas como devolutas e registradas em nome do estado, o pagamento desta ação tem sido efetuado.

Paralelamente a essa identificação de sobreposições de títulos, a metodologia aplicada pelo perito mostrou-se imprópria. Ele levou em consideração o valor da terra nua e da cobertura florestal separadamente, acrescentando ainda a esses valores o das benfeitorias, o que resultando em hiperavaliação do imóvel.

[Na avaliação,] esqueceu o perito que a exploração de florestas nativas situadas nos contrafortes da Serra do Mar, região de acesso extremamente difícil e de relevo montanhoso, pode ser inviável economicamente se considerarmos as naturais adversidades do meio e o extenso período de chuvas daquela região [...] Foi pela inviabilidade econômica de exploração agrosilvopastoril que as terras da região serrana do complexo ecológico da Mata Atlântica sempre foram as mais desvalorizadas do estado de São Paulo. Pelo mesmo motivo aquela região foi parcialmente preservada da ação do homem. Os custos de exploração da floresta nativa em áreas inclinadas são extremamente altos, na maioria dos casos superiores à renda auferida pela venda dos produtos florestais. Além da discutível viabilidade econômica da exploração da floresta, o uso das terras, após o corte, dependeria da limpeza do terreno, operação conhecida como destoca, que é extremamente cara. Mesmo o terreno limpo, em regiões de terrenos acidentados, o plantio, a manutenção e a exploração de atividades agrosilvopastoris são mais caras, o que torna menos competitivo os produtos da exploração. Esse conjunto de adversidades imprime uma natural e lógica desvalorização dessas terras (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999, pg. 221).

---

<sup>13</sup> Cálculo feito a partir da cotação de venda do dolar oficial do último dia útil de outubro de 1986, data-base do laudo pericial.



O perito utilizando-se de um levantamento florestal pouco condizente com a realidade proporcionou uma hiperavaliação ao imóvel, implicando em uma superindenização. Mediante o levantamento técnico inaceitável e a sobreposição de títulos, a Fazenda do Estado de São Paulo solicitou nulidade da ação ordinária de indenização por desapropriação afim de tornar ineficaz as decisões proferidas até então a esse processo. Solicitação que se apresenta em curso (Governo do Estado de São Paulo, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, 1999, pg. 221).

- **Sociedade Agropastoril Pirambeiras Ltda.**

O imóvel de 8.127 hectares pertencente a Sociedade Agropastoril Pirambeiras Ltda., no município de Ibititaba Mirim e Bertioga, foi alvo de desapropriação por interesse social. O processo decorrente desta desapropriação, já custou, mais de R\$ 135 milhões aos cofres públicos do Estado e ainda pode consumir mais R\$ 280 milhões. Valores que calculados os juros compostos podem chegar a R\$ 500 milhões. Contudo a Secretaria Estadual de Meio Ambiente entrou com pedido de rescisão da ação, através do estudo técnico demonstrando a superavaliação da área e o absurdo cobrado pela indenização de uma área íngreme, com os maiores índices pluviométricos do estado, repleta de cursos d'água a 800 metros de altura do nível do mar e completamente inacessível. Os problemas encontrados na análise da perícia vão desde a superestimação da madeira, da desconsideração de normas técnicas, a falta de precisão dos limites da propriedade, bem como o contraste entre o potencial econômico da região sugerido pelo perito e as verdadeiras condições da área em questão (BRESSAN, 1999j). A razão desta ação deve-se aos erros encontrados e ao Estado já ter pago muito mais do que valia a área.

No relatório da secretaria, os técnicos compararam a avaliação feita pela perícia, em novembro de 1986, com os valores de mercado. Para o perito, a área valia US\$ 53,9 milhões. Na pesquisa realizada com os classificados de o [jornal] Estado na época, chegou-se a US\$ 9,1 milhões (cinco vezes menos), enquanto o Instituto de Economia Agrícola (IEA) apurou US\$ 6,3 milhões (nove vezes menos) para a mesma área (BRESSAN, 1999j).

Assim como estes exemplos, existem mais de 1100 superavaliações registradas e relacionadas unicamente ao meio ambiente (MACEDO, 1999d). Entretanto, não somente áreas relacionadas a este setor tem apresentado valores elevados, mas também casos relacionados a habitação e vias públicas.

## **Superindenizações na área de habitação**

- **Centreville**

A área Centreville de propriedade da Massa Falida de Novaurbe S/A Comércio e Construção, de 286.378,05 metros quadrados, no município de Santo André, foi decretada de interesse social em 1986. A área em questão fazia parte de um loteamento de classe média construído numa região totalmente carente de infra-estrutura, cercada de favelas e ao lado de uma usina de lixo. A localização do imóvel comprometeu o negócio e a empresa, responsável pelo empreendimento, se encontrou com dificuldades para implementar todo o projeto. As dívidas da empresa com a Caixa Econômica do Estado de São Paulo S/A eram, em 1981, de Cr\$ 4 bilhões (RAMOS, 1997). Em 1983 foi decretada a falência da empresa e a Caixa

Econômica Estadual ficou com prejuízo de Cr\$14 bilhões. Como os terrenos eram a garantia do financiamento ao projeto, a Caixa acabou ficando com a hipoteca.

Paralelamente deu-se o processo de ocupação do Centreville. Com a falência da empresa, os movimentos populares da Sociedade de Amigos do Bairro de Vila Guaraciaba começaram a cogitar a ocupação das casas abandonadas e dos terrenos vazios. Em 1981, foi realizada a ocupação do Centreville. Em 1982 expediu-se mandado de desocupação das trezentas e nove casas invadidas. Em seguida, iniciou-se a discussão sobre a possível desapropriação da área e somente em 1986 ela foi realmente desapropriada (RAMOS, 1997). A desapropriação acabou resolvendo tanto o problema da hipoteca da Caixa Econômica Estadual e dos moradores que ocuparam a área (entrevista com Berthelina Alves Costa da Superintendência de Terras da companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo).

A oferta inicial pela área foi de Cz\$ 72.417.654,20 em 1986. O laudo Judicial outorgado em dezembro de 1990 foi de Cr\$ 4.196.046.044,00 e em fevereiro de 1991 de Cr\$ 6.022.111.045,00; enquanto que, o laudo do assistente técnico representou, para dezembro de 1990, Cr\$ 1.416.756.866,00 e para fevereiro de 1991 Cr\$ 2.033.311.626,00. Valores esses, quase três vezes menores. Em novembro de 1991, o valor da sentença acabou sendo de Cr\$ 4.002.963.112,00 a favor de Massa Falida, e Cr\$ 198.569.112,00 a favor da Nossa Caixa - Nosso Banco. Esses valores ainda foram acrescidos dos juros compensatórios, a partir da imissão na posse, bem como dos 6% dos honorários advocatícios.

Os valores atualizados passaram para 1996 a equivaler para a Nossa Caixa - Nosso Banco o valor de R\$ 1.900.368,82 correspondente a indenização, mais os juros compensatórios que ficaram em R\$ 1.703.997,38 e os honorários advocatícios, da ordem de 6%, em R\$ 212.261,97, totalizando R\$ 3.829.628,17. Os valores atualizados para 1996 passaram a equivaler para a Novaurbe, empresa expropriada, o valor de R\$ 38.309.615,34 correspondente a indenização, mais os juros compensatórios de R\$ 34.350.950,09, e os honorários advocatícios de R\$ 4.359.634,23, totalizando R\$ 77.020.204,66. Somando-se os dois valores o pagamento referente a indenização do imóvel Centreville ficou, em 1996, em R\$ 80.840.832,83.

Os laudos de avaliação desta área para chegarem a tal valor apresentaram erros substanciais. Eles levaram em consideração a desapropriação de uma gleba e não levaram em conta que as vias e os logradouros públicos já eram de domínio municipal, e conseqüentemente, foi elaborado laudo para cada um dos lotes (RAMOS, 1997).

- **Jardim Alzira Franco**

A área do Jardim Alzira Franco de 209.706,00 mil metros quadrados, no município de Santo André, foi desapropriada em 1989 para implementar um programa habitacional. A primeira parte do projeto foi realizada em 77.224,80 metros quadrados do imóvel. Foram construídas casas populares, no regime de mutirão, além de prédios de apartamentos para a população local de baixa renda. No entanto, o conjunto habitacional encontrava-se em situação irregular, vez que a área era ZUPI-1, ou seja, de uso predominantemente industrial, não comportando residências. Referida situação originou ação civil pública determinando paralisação das obras no local, bem como proibindo a comercialização do que já existia. A administração municipal acabou, em conseqüência do exposto, solicitando desistência parcial de 132.535,20 metros quadrados da ação expropriatória. Contudo, a solicitação foi indeferida. Paralelamente, a expropriada ajuizou pedido de intervenção estadual no município, alegando o não pagamento do precatório.

Em primeira instância a desapropriação foi feita contra o Espólio de Silvio Franco. Contudo, essa área foi logo contestada por Maria Sampaio Franco, vez que a prefeitura, erroneamente, distribuiu o processo expropriatório contra o antigo proprietário. O processo foi retificado em 4 de maio de 1990.

Para a avaliação do terreno foram considerados os métodos comparativo e involutivo simplificado. O primeiro foi definido com base no valor unitário obtido em ampla pesquisa realizada nas circunvizinhanças sobre áreas grandes comparáveis ao imóvel avaliado e de mesma natureza e o segundo com base no valor unitário obtido de pesquisa proveniente de lotes residenciais localizados nas circunvizinhanças do terreno em questão.

Para a aplicação do método comparativo considerou-se o valor unitário determinado em pesquisa realizada nas circunvizinhanças do local em apreço sobre imóveis ofertados, e/ou vendidos na mesma região geo-econômica, mesmo setor fiscal e/ou naqueles outros adjacentes com dados de valores contemporâneos à data do trabalho e com características de uso e ocupação comparáveis àquelas correspondentes ao imóvel avaliado (Processo 1640/89). O laudo resultou em Cr\$ 13.829,00 o metro quadrado para janeiro de 1991. Contudo, considerando uma alta no custo de vida em torno de 20%, o valor ficou em Cr\$ 16.595,00 o metro quadrado. Para o método involutivo simplificado considerou-se a área total como desmembrável em lotes residenciais, com especial atenção à parte com frente direta para via pública, isto é, a área diretamente desmembrável. Esta parte foi dimensionada e obteve-se o valor unitário de Cr\$ 19.418,90 o metro quadrado, para dezembro de 1990. Para janeiro de 1991, considerando uma alta de 20% no custo de vida, o valor ficou em Cr\$ 23.303,00 o metro quadrado (Processo 1640/89, pg. 101 à 103).

Considerando-se os dois métodos utilizáveis no presente caso foram definidos os seguintes valores : para o método comparativo a área corresponderia a Cr\$ 3.655.015.560,00 e para o método involutivo simplificado ela valeria Cr\$ 2.653.881.448,00. Contudo o signatário propôs a adoção de uma média ponderada entre os dois valores com “peso 3” para o método comparativo e “peso 2” para o involutivo simplificado, por entender que o primeiro critério é mais confiável, sem fatores de ordem subjetiva como, embora, parcialmente, ocorre no segundo critério (Processo 1640/89, pg. 108). Logo o valor de indenização proposto, seria de Cr\$ 3.254.561.916,00 para janeiro de 1991, mais os honorários do perito judicial de Cr\$ 4.392.145,00.

Em fins de 1991, o valor da indenização do imóvel foi corrigido. Primeiramente foi retificada a área desapropriada, que passou de 209.706 m<sup>2</sup> a 208.123,13 m<sup>2</sup>. A partir desta nova dimensão os cálculos realizados foram refeitos tanto para o método comparativo como para o método involutivo simplificado. Neste momento teve-se também que rever as formulas utilizadas no cálculo do método involutivo simplificado, pois elas não estavam corretas. Refazendo-se os cálculos gerais o imóvel passou a valer Cr\$ 3.210.732.880,00. Valor que ainda seria acrescido dos juros compensatórios, juros moratórios, bem como dos 6% dos honorários advocatícios, honorários da perícia e dos assistentes técnicos.

Os valores atualizados para julho de 1997 passaram a corresponder para a indenização R\$ 27.871.493,07; para os juros compensatórios R\$ 17.568.331,13; para os juros moratórios 4.826.413,56; para os honorários R\$ 3.015.974,26; para os juros compensatórios em continuação R\$ 5.630.041,60; para os juros moratórios em continuação R\$ 2.815.020,80; e para os honorários em continuação R\$ 506.703,74, totalizando R\$ 62.233.982,24. Atualizando o valor da indenização para 1998, o imóvel valeria R\$ 77.338.276.283,61. Valores que corresponde mais do que o dobro do valor de mercado.

## Superindenizações na área de vias públicas

### • Rodovia dos Imigrantes

O Desenvolvimento Rodoviário S/A - Dersa possui dívida de US\$ 51,2 milhões pela desapropriação, em 1970, de gleba de 59 mil m<sup>2</sup> de área. O imóvel situa-se em São Bernardo do Campo, entre a Rodovia dos Imigrantes e a Represa Billings, na altura do quilômetro 30 e 32, em áreas de proteção dos mananciais.

Da dívida aferida, o Dersa já quitou R\$ 37.438.206,47. Contudo esta dívida é 44 vezes o preço de mercado, que não ultrapassa R\$ 480.000,00 (BRESSAN, 1999p). O valor de mercado, atualizado, seria de aproximadamente Cr\$ 18 milhões, em 1986.

Com o dinheiro já pago, na indenização, o Dersa poderia desapropriar 88 alqueires, o que equivaleria a um terço de todo o trecho oeste do Rodoanel metropolitano de São Paulo. Esse mesmo valor representa 70% da arrecadação anual da Dersa, bem como, o dobro de tudo o que já foi indenizado nas desapropriações do Rodoanel (BRESSAN, 1999f).

As irregularidades durante o processo, que engendraram a distorção do valor a ser pago pela indenização, estão certamente correlacionadas a metodologia da perícia, conforme apresenta a Dr. Rosângela Staureng, 13 Promotora de Justiça de São Bernardo do Campo, mas ela acrescenta que outras irregularidades são também significativas para a promoção da superindenização da área em questão.

A distorção de valores, para chegar a essa dívida, ocorreu durante a execução do processo, seja através da contabilização de juros em cascata – juros compensatórios e moratórios sobre juros compensatórios e moratórios – ou através dos erros aritméticos na contagem dos juros compensatórios favoráveis ao expropriante.

A distorção deu-se também em relação aos maus procedimentos tomados por parte do Dersa. Este construiu um trecho da Rodovia dos Imigrantes sem antes desapropriar a área em questão, ocasionando a partir da data de desapropriação – dez anos posterior a data da construção – de juros compensatórios. Sendo assim, antes mesmo de se iniciar a ação o Dersa já apresentava dívida. Mesmo durante o processo houve perdas de prazos pelo Dersa para impugnação dos erros dos juros em cascata que elevaram inacreditavelmente o saldo devedor.

Há também no processo problemas quanto a definição e representação dos proprietários da área. A ação de desapropriação está aditada contra RM (7/12) AB (1/12), FB e SM (4/12). RM possui procuração de AB - representante de seus 1/12 e dos 4/12 de FB e SM, para o processo. Contudo, RM não juntou documentos comprovando a representação de AF. De modo que não há comprovação alguma dessa representação, bem como não há comprovação que AB, FB e SB soubessem da existência da ação (Ministério Público do Estado de São Paulo, *Minuta de Agravo*, pg. 4 à 6).

Diante essas irregularidades e ainda da solicitação do expropriante requerendo R\$ 10,2 milhões a título de atualização monetária, o Ministério Público está pedindo a anulação desta sentença. O expropriante faz tal solicitação pois alega que só recebeu R\$ 14 milhões dos US\$ 51,2 milhões que a Dersa diz ter pago. Em reportagem de o Jornal o Estado de São Paulo o expropriante alegou que :

Se o governo pagou US\$ 51 milhões, alguém está roubando, disse Macruz [...]. ‘Não admito, de jeito nenhum, que lancem suspeitas sobre essa indenização com números que não são verdadeiros’, respondeu o ex-proprietario da área. Segundo ele, houve até uma tentativa de funcionários da Dersa de cobrar propinas em troca de facilitar a cobrança da indenização. ‘Na época, recebi proposta de pagar 10% do total para pessoas da Dersa, mas não aceitei’, conta Macruz. ‘Não sei os nomes,

porque eles fizeram contato com um intermediário, mas preferia não receber nada a receber dinheiro desse modo’, explica. Ele também diz que sempre procurou fazer acordos. ‘Cansei de procurar a Dersa, mas eles nunca quiseram saber’, conta. ‘Preferiram recorrer a Justiça; perderam em todas as instâncias e agora não querem pagar’. Agora, Macruz diz que não abre mão de receber os R\$ 10,2 milhões penhorados. (BRESSAN, 1999f).

Contudo, segundo as Procuradoras de São Bernardo do Campo, Rosângela Staurenghi e Cecília Freitas Ribeiro, não há razão nenhuma para a correção dos valores definidos, pois houve certamente erro aritmético na contagem dos juros compostos (BRESSAN, 1999r), e o expropriante não efetuou as atualizações necessárias além do contador ter calculado mais uma vez a verba honorária, que já estava incluída no débito desde a primeira conta (entrevista com Rosângela Staurenghi, 13 Promotora de Justiça de São Bernardo do Campo).

Ainda que a indenização fosse justa, as promotoras alegam que em novembro de 1994, segundo cálculos do Tribunal de Justiça, o débito já havia sido liquidado. Até ali, os autores já haviam recebido R\$ 13 milhões : ‘Após a liquidação do débito, os autores receberam ainda R\$ 24,8 milhões por um terreno que vale R\$ 480 mil’ [...] Na opinião das promotoras, ‘o astronômico valor levantado e aqueles ainda pleiteados pelos autores não correspondem, em absoluto, a sentença que fixou a justa indenização’. Para elas, houve um ‘lamentável equívoco de interpretação’ da Justiça. Mais do que isso, entendem, ‘houve ofensa ao princípio constitucional da justa indenização e ao princípio da moralidade administrativa’ (BRESSAN, 1999r).

A requisição, pelo Dersa, de anulação do processo propiciou a suspensão da execução. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal não reconheceu o recurso interposto pelo Dersa e o processo continua em tramitação.

Esse processo revela que técnicos e advogados da própria Dersa tiveram participação decisiva na construção dessa indenização milionária. Entre as irregularidades do processo, os técnicos da autarquia apontam erros na perícia e questionam algumas decisões judiciais. Como por exemplo a de maio de 1990, quando o Dersa perdeu prazos e deixou de impugnar um cálculo exagerado feito pela perícia. Por conta disso, alguns funcionários já foram afastados e há sindicância para apurar as responsabilidades.

No campo jurídico, o Dersa está conversando com a Procuradoria-Geral do Estado e o Ministério Público para tentar reverter o quadro. Uma das alternativas é o ingresso de uma ação civil pública para apurar todos os responsáveis pela superindenização. ‘Talvez não recuperemos todo o dinheiro, mas vai sobrar para todo mundo : servidores, peritos, advogados e juizes’, avisa um dos advogados da empresa. [...] De acordo com um diretor da Dersa, está em jogo o futuro das grandes obras rodoviárias do Estado, como o Rodoanel, em volta da capital. ‘Ou a Justiça e a sociedade mudam sua visão do problema ou a indústria das indenizações vai inviabilizar o Rodoanel, prevê ele (BRESSAN, 1999e).

A chamada “indústria das indenizações” tem portanto inspirado algumas superavaliações nas áreas desapropriadas para a construção do Rodoanel, isso porque

algumas diferenças entre os laudos dos peritos e do Dersa tem apresentado diferença de 400% (BRESSAN, 1999g).

- **Avenida Nova Faria Lima**

A Operação Urbana Faria Lima foi um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura de São Paulo, para remodelação de uma região da cidade, em que as obras viárias ocuparam lugar de destaque. O projeto de consolidação de um eixo de serviços na região Sudoeste da cidade remonta a 1968, ano em que a lei municipal 7.104 foi aprovada pela Câmara Municipal. Na época, o chamado Bulevar Sul já era uma aspiração de grandes investidores privados, que vislumbravam um espaço, devidamente provido das melhores condições urbanísticas que o poder público se dispusesse a sustentar. A necessidade de altos investimentos do poder público para o sistema viário da região ocasionou um processo de desapropriação em larga escala que iria marcar definitivamente a implantação da obra. Para realizar essa operação foram desapropriados 400 imóveis.

Foi estabelecido, para a Operação Urbana Faria Lima, que o expropriado teria a alternativa de receber a indenização em CEPAC's – Certificados de Potencial de Construção, além da tradicional indenização em dinheiro, paga na fase administrativa da desapropriação ou judicialmente, no caso em que não houvesse acordo entre as partes. A idéia dos CEPAC's, além da possibilidade da prefeitura não precisar dispor da quantia, era de que os moradores pudessem compartilhar da valorização decorrente da operação. Sob a justificativa de uma possível valorização da área em cerca de 20%, a prefeitura alegava que a utilização do CEPAC's nas indenizações seria lucrativa também para os desapropriados; tal instrumento retomaria um preceito da constituição de 46, segundo a qual a contribuição de melhoria seria paga por quem fosse beneficiado por ela.

Os estudos da prefeitura estabeleceram possibilidades de desapropriação : imóveis objeto de desapropriação total - aqueles totalmente atingidos pela implantação dos melhoramento e imóveis objeto de desapropriação parcial – aqueles parcialmente atingidos pela implantação de melhoramentos.

Com a conclusão do estudo prévio e relatório de impacto ambiental (EIA/Rima), foram definidas 106 desapropriações no trecho de ligação com a Av. Pedroso de Morais e 167 desapropriações na ligação com o Itaim, muito embora esses estudos tenham sido alvo de ação do Ministério Público e de tentativas de impedimento judicial das desapropriações, sob a alegação de que a legislação ambiental não havia sido obedecida. As 106 propriedades somavam cerca de 63.000 m<sup>2</sup> e a prefeitura esperava gastar cerca de US\$150 milhões com as indenizações.

As desapropriações decorrentes da implantação da Operação Urbana Faria Lima aglutinaram os moradores da região, que formaram associações. Elas foram o estopim para uma batalha amplamente divulgada pelos meios de comunicação que acabaria por configurar uma discussão urbanística de grandes proporções. O foco das discussões se concentrou sobre o valor das indenizações a serem pagas aos moradores, uma vez que só estavam sendo depositados os valores venais.

A desapropriação, para a população de classe média que se via obrigada a deixar suas casas, seria então extremamente desinteressante e, ao contrário das indenizações milionárias em grandes glebas, estava submetida a um controle dos valores peritados, devido à grande repercussão do caso e aos interesses do mercado imobiliário que o acompanhava. É, portanto, compreensível que os periódicos da época relatem com tanta intensidade as regras das desapropriações e dos prazos, valores e juros compensatórios aplicados ao preço do imóvel estabelecido pelo judiciário. Uma vez que aos moradores da região interessava o valor pago

em dinheiro pelas indenizações, e não os CEPAC's, ficou evidente que a mesma legislação que subvenciona a indústria de desapropriações, que se vale dos longos prazos da justiça e dos conseqüentes lucros resultantes de juros compensatórios, é incapaz de suprir as necessidades imediatas do pequeno proprietário.

A primeira etapa da obra seria entregue em outubro de 95, ano e meio após a primeira demolição, e ligava a Av. Pedroso de Moraes ao Largo da Batata. Nessa mesma época a Prefeitura divulgou que já desembolsara cerca de R\$120 milhões com cerca de 400 desapropriações - entre imóveis parcialmente ou totalmente desapropriados – ao longo das obras em toda a avenida. Valor esse correspondente unicamente aos valores venais das áreas desapropriadas.

[Contudo,] o custo total da nova Faria Lima pode triplicar em seis ou sete anos. É esse o tempo que deve demorar para saírem sentenças definitivas estabelecendo o valor da indenização. O dinheiro que os desapropriados receberam até agora é relativo à 'imissão provisória na posse'. O valor é arbitrado pelo Judiciário. Geralmente, a pessoa levanta 80% do valor depositado pela prefeitura. O valor final do imóvel é estabelecido somente no fim da ação de desapropriação. Os moradores terão direito a juros compensatórios de 12% ao ano por terem saído dos imóveis antes do fim da ação e a uma indenização além do valor do imóvel (s/a, 1995v).

Sob a justificativa que o valor a ser arrecadado com a venda de potencial construtivo pagaria a reforma, o então prefeito da época se vangloriava em dizer que a longo prazo haveria um retorno garantido para os cofres públicos. No entanto, ele não considerou os valores finais das ações indenizatórias, que certamente não iriam findar dentro do seu mandato na prefeitura, e muito menos a possibilidade de a arrecadação com a venda de o potencial construtivo ser insuficiente para quitar as dívidas decorrentes da obra.

Por princípio, a justa indenização para desapropriação compreende a fixação de valor o mais próximo possível do valor de mercado do bem a ser desapropriado, ajustado, se necessário, por avaliação judicial e fixado por ocasião da sentença definitiva. Contudo, os casos apresentados delineiam o “divórcio” entre as reais indenização em desapropriação e a justa indenização. Ato que ofende o princípio da moralidade administrativa pelo qual, indiscutivelmente, os bens e o dinheiro público devem ser feridos com todo o rigor e cuidados necessários.

O “milagre da multiplicação das moedas” nos processos de desapropriações de terras, constatados nos casos apresentados, é fruto de métodos irregulares de avaliação, fórmulas e índices econômicos, bem como laudos inadequados, distorcidos e imprecisos que escondem a sobrevalorização do preço da terra. Nos casos apresentados verificou-se que um dos recursos mais utilizados e o de avaliar, separadamente, a cobertura vegetal e a terra nua. Porém, há também casos em que o perito compôs o preço da terra com o valor de mercado da madeira da mata atlântica, que o Código Florestal não permite que seja abatida e, portanto, jamais poderia ser comercializada. Variações gritantes entre as avaliações dos peritos judiciais também são evidenciados nos casos. A inclusão de juros compostos na conta final das desapropriações de terra, os inadequados encaminhamentos jurídicos e administrativos públicos e os honorários advocatícios são fatores complementares que propiciam as superindenizações urbanas e rurais.

#### 4. Superindenizações : o melhor investimento do mercado

As ações indenizatórias nas desapropriações de terra pelo por interesse social são hoje o melhor investimento do mercado. Nada rendeu tanto, nos últimos anos, como o valor desses processos. Além da superavaliação das áreas, a correção pedida por ex-proprietários e dada pelo Judiciário fez dessas indenizações um negócio de rentabilidade até 50% maior do que o melhor investimento do mercado (BRESSAN, 1999m).

Os casos das áreas pertencentes a administradora JNL e aos proprietários da Agropastoril Pirambeiras Ltda. são exemplos típicos da superação dos valores de indenização frente aos valores de mercados.

A área pertencente a administradora JNL é, hoje, o maior precatório do país. Ela está localizada em Ubatuba, no litoral norte do Estado de São Paulo, e possui 13,2 mil hectares. Esta área foi desapropriada para a ser incluída ao Parque Estadual da Serra do Mar.

Conforme a tabela, a área JNL valia em agosto de 1988, US\$ 2,4 milhões. Caso esta área tivesse sido vendida pelo valor de mercado e o montante aplicado integralmente, na época, na bolsa de valores, o valor aplicado corresponderia, em janeiro de 1999, no IPC-FIPE a R\$ 5,1 milhões, no IGP-DI a R\$ 6,8 milhões, enquanto que na poupança equivaleria a R\$ 7,2 milhões, no Fundo DI a R\$ 15,9 milhões e finalmente no Ibovesa, o melhor investimento, o valor corresponderia a R\$ 18,5 milhões.









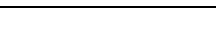
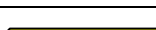
Da mesma maneira, caso aplicado o valor sugerido pelo perito para esta área, que era 30 vezes maior que o preço de mercado, os valores aplicados na bolsa de valores corresponderiam, em janeiro de 1999, no IPC-FIPE a R\$ 160,8 milhões, no IGP-DI a R\$ 212,7 milhões, enquanto que na poupança equivaleria a R\$ 225,6 milhões, no Fundo DI a R\$ 496,7 milhões e finalmente no Ibovesa, o melhor investimento, o valor corresponderia a R\$ 577,7 milhões. Contudo como o proprietário preferiu acionar o governo o valor da área já ultrapassa a soma de R\$ 1,1 bilhão<sup>14</sup>. Valor este duas vezes superior ao melhor investimento do mercado.

---

<sup>14</sup> Valor de janeiro de 1999.



<b>Indenização de R\$ 1,1 bilhão da área JNL</b>	<b>Indenização de R\$ 417 milhões da área Pirambeiras</b>
--	---

Valor de mercado da área : US\$ 2,4 milhões (em 08/1988)	Valor de mercado da área : US\$ 9,1 milhões (em 11/1986)
Se fosse corrigido até janeiro/1999 por:	Se fosse corrigido até janeiro/1999 por:
IPC-FIPE  R\$ 5,1 milhões	IPC-FIPE  R\$ 18,8 milhões
IGP-DI  R\$ 6,8 milhões	IGP-DI  R\$ 29,7 milhões
Poupança  R\$ 7,2 milhões	Poupança  R\$ 33,6 milhões
Fundo DI  R\$ 15,9 milhões	Fundo DI  R\$ 54,5 milhões
Ibovesa  R\$ 18,5 milhões	Ibovesa  R\$ 33,4 milhões









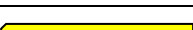
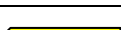
Valor da perícia : US\$ 75,8 milhões (em 08/1988)	Valor da perícia : US\$ 53,9 milhões (em 11/1986)
Se fosse corrigido até janeiro/1999 por:	Se fosse corrigido até janeiro/1999 por:
IPC-FIPE  R\$ 160,8 milhões	IPC-FIPE  R\$ 111,1 milhões
IGP-DI  R\$ 212,7 milhões	IGP-DI  R\$ 175,1 milhões
Poupança  R\$ 225,6 milhões	Poupança  R\$ 197,8 milhões
Fundo DI  R\$ 496,7 milhões	Fundo DI  R\$ 320,8 milhões
Ibovesa  R\$ 577,7 milhões	Ibovesa  R\$ 196,6 milhões

Tabela : Negócios da China em O Estado de São Paulo, 08/08/1999

Da mesma forma, os proprietários da Agropastoril Pirambeiras Ltda. teriam R\$ 54,5 milhões, no máximo, se em 1986, data da desapropriação, tivesse aplicado em um fundo de renda fixa (DI) os US\$ 9,1 milhões, valor de mercado de seus 6,4 mil hectares entre Biritiba Mirim e Bertiooga. Nesse cálculo, a aplicação em renda fixa rendeu mais do que a bolsa, porque em 1986 e 1987 seu desempenho foi melhor do que as ações. Seria, de qualquer forma, um ganho muito menor que os R\$ 417 milhões que os donos da Pirambeira cobraram do governo estadual pela área que também foi agregada ao Parque Estadual da Serra do Mar.

Ainda que se admita a superavaliação de uma área íngreme, repleta de cursos d'água e trechos que chegam a 800 metros de altura e que possuem os maiores índices pluviométricos do país (BRESSAN, 1999m), que elevasse o valor do lote aos US\$ 53,9 milhões encontrados pela perícia para desapropriação, os donos da Pirambeiras não teriam conseguido mais do que R\$ 320 milhões se tivessem vendido a área e aplicado o dinheiro desde 1986 num fundo de renda fixa. O resultado da operação seria quase R\$ 100 milhões a menos do que a indenização pretendida.

Neste casos, como em muitos outros, a explicação para tamanha diferença, mesmo levando em conta os valores superavaliados, deve-se aos juros compostos : compensatórios e moratórios. Juros esses que chegam a uma remuneração total difícil de extrair em qualquer aplicação financeira. Além de superestimar o valor da terra e não considerar todos os expurgos inflacionários do período, a atualização do valor das ações inclui a cobrança desses juros.

## **5. Superposição de títulos de domínio em desapropriações ambientais**

A transferência de grandes somas de recursos financeiros do erário público para o pagamento de indenizações, pode inclusive, resultar em limites ainda mais amplos às políticas públicas, não somente as relacionadas a habitação, meio ambiente e vias públicas como inclusive em outras áreas, como educação e saúde, se for considerado o volume de recursos orçamentários necessários para o pagamento das ações de indenização.

O problema relativo aos ônus orçamentários não se esgota nas disparidades financeiras resultantes das avaliações desproporcionais demonstradas até o momento. Há agravantes que potencializam, ainda mais, os riscos de drenagem de grandes somas de recurso orçamentários governamentais. Esses agravantes são resultantes das dificuldades históricas que inviabilizaram a consolidação de um sistema jurídico confiável de ordenamento da documentação cartográfica da propriedade da terra no país (Silva, 1996) sendo que até hoje os títulos de domínio são registrados e matriculados contendo precárias descritivas cartográficas, que muitas vezes impossibilitam a localização das “propriedades”.

É público e notório que existe uma confusão de títulos e registros de terras no Litoral de São Paulo e Vale do Ribeira [...] É comum nestas regiões, a existência de várias escrituras e registros sobre as mesmas terras, ou títulos e registros sobre terras devolutas do Estado. É crucial que se examine caso a caso, os títulos e registros que embasam a pretensão à indenização, sob pena de haver mais de uma ação expropriatória da mesma área. Não basta, acatar a certidão vintenária do Registro de Imóveis, porque existem títulos falsos e registros diversos oriundos do mesmo título. Ressalte-se que as Unidades de Conservação situam-se em áreas inexploradas, onde os múltiplos “proprietários” não tiveram oportunidade de confrontar seus títulos, entre si (Instituto Florestal de São Paulo, 1995).

A espacialização de precários títulos de domínio com precários memoriais descritivos existentes em escrituras, elaborados a partir de pontos e coordenadas geográficas definidas aleatoriamente, permite que os títulos transitem de acordo com a conveniência daqueles que reivindicam indenizações do Governo do Estado, resultando em conflitos entre documentação regular e documentação irregular, e entre propriedades públicas com diversos “andares de títulos particulares”, superpostos que são utilizados para subsidiar a reivindicação de indenizações ao Poder Público.

A potencialização dos riscos de indenizações repetitivas sobre as mesmas áreas internas à Unidades de Conservação, também pode ser resultantes de processos de uso da confusão existente na documentação imobiliária para grilar terras particulares ou terras públicas, assim como terras em processo de desapropriação pelo Governo.

O enfrentamento sistemático dos conflitos de documentação fundiária em áreas internas às Unidades de Conservação (Parques e Estações Ecológicas) do Litoral do Estado e Vale do Ribeira, foi iniciado em meados da década de 1980, através da implementação do programa de levantamento fundiário desenvolvido pelo Governo do Estado, por equipe técnica denominada grupo de Parques do então Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), de forma integrada com a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário - PPI.

O programa elegeu como “projeto piloto” o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR, Unidade de Conservação criada em 1958, através do Decreto Estadual nº 32.283/1958, que protege importante patrimônio natural representado por aproximadamente 35.000 ha de Mata Atlântica e mais de 200 cavidades naturais.

Durante a implantação desse projeto piloto, foi identificado um grande número de conflitos de títulos registrados e matriculados em cartórios de registros de Imóveis, cuja sobreposição cartográfica (obtida de forma aproximada de acordo com as precárias descritivas constantes nas escrituras ou com plantas precariamente feitas por proprietários ou “pseudo-proprietários”), configurando vários “andares” de títulos registrados sobre propriedade da Fazenda do Estado, conforme exemplificado na Figura 1 anexa (Costa Neto, 1991).

Ainda no PETAR, como exemplo, de uso da confusão da documentação imobiliária para grilagem e venda de lotes clandestinos em Parques, pode ser citada a ação realizada no final da década de 80 para ocupação clandestina do Vale do Alambary. A Figura 2, anexa, revela o trânsito de documentação imobiliária sobre o território do Parque, de acordo com interesses que objetivavam a consolidação de loteamentos clandestinos, cujo resultado em campo foi registrado na forma de desmatamentos irregulares, causando graves danos ao patrimônio natural, em função do loteamento clandestino no interior do Parque com mais de 60 compradores levados a campo para ocupar os lotes (Costa Neto, 1991).

A identificação da superposição de títulos registrados também foi feita em outras Unidades de Conservação do Litoral e Vale do Ribeira, conforme descrito no artigo denominado “Levantamento Fundiário nas Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de São Paulo - Aplicação em Planos de Manejo” apresentado para publicação nos Anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (Costa Neto et.al., *no prelo*), conforme trechos a seguir reproduzidos:

A metodologia desenvolvida para o Projeto Piloto PETAR, foi aplicada em outras UCs localizadas no Vale do Ribeira, Serra do Mar e Litoral do Estado (Parque Estadual de Jacupiranga, Parque Estadual da Serra do Mar, Parque Estadual de Ilhabela entre outros), resultando na identificação de uma série de situações similares, configurando um cenário de conflitos fundiários generalizado. A experiência de análise de documentação imobiliária nos Parques e Estações Ecológicas, por sua vez, permite afirmar que a maioria das centenas de escrituras de áreas supostamente situadas no interior e zonas envoltórias dos Parques e Estações Ecológicas da região do Litoral do Estado, Serra do Mar e Vale do Ribeira, não possui um memorial descritivo que permita a identificação das áreas em campo ou em bases cartográficas oficiais, assim como a análise da cadeia sucessória da maioria dos títulos apresentados, identifica irregularidades que permitem o questionamento da legitimidade dos mesmos.

O resultado do grande número de títulos irregulares que são transformados em áreas definidas aleatoriamente pelos proprietários ou “pseudo-proprietários”, potencializou a chamada “Indústria da Indenização Imobiliária”, provocando uma corrida objetivando a cobrança de indenizações pelo Poder Público. Hoje existem mais de mil ações judiciais, com riscos de pagamento de indenizações desproporcionalmente avaliadas, muitas vezes sobre terras que não podem ser localizadas em campo e em bases cartográficas. Esses fatos, vieram ao conhecimento público através da publicação de uma série de artigos nos jornais “Folha de São Paulo” e “O Estado de São Paulo” no período de 1995 a 1999 (Macedo, 1995; Aith & Mariante, 1996; Godoy, 1997; Bressan, 1997, 1999a e 1999b).

As ações governamentais que viabilizaram a contraposição ao processo de grilagem e ocupação clandestina do PETAR no final da década de 80, obtiveram êxito. No entanto, em outras Unidades de Conservação como o Parque Estadual de Jacupiranga, os processos de grilagens de terras e ocupação clandestina não foram enfrentados com os mesmos recursos, o que permitiu a consolidação da ocupação de áreas impróprias, causando graves problemas ambientais e sociais, inclusive em áreas já indenizadas pelo poder público, que também exigem investimentos do poder executivo.

Esses fatos revelam que os diversos andares de títulos registrados irregularmente em cartório são utilizados para instrução, em separado, de ações específicas de indenização de terras no interior de Unidades de Conservação (que tramitam de forma independente uma das outras), configurando riscos de potencialização dos volumes de recursos a serem desembolsados, pela indenização repetitiva da mesma área em vários processos. Revelam ainda, os riscos de desembolso de recursos públicos para reverter processos de ocupação clandestina de áreas já indenizadas pelo poder público, que se desdobram em problemas sociais e ambientais.

O documento elaborado pelo grupo temático de apoio à regularização fundiária, no âmbito do Projeto de Preservação da Mata Atlântica – PPMA/SMA–KfW<sup>15</sup>, fase 2 dos Planos de Manejo, que vêm sendo elaborados para 10 Unidades de Conservação do Litoral do Estado e Vale do Ribeira, detalha proposta para elaboração de diagnóstico fundiário dessas Unidades de Conservação. Se concretizado, esse diagnóstico permitirá a visualização dos diversos níveis (“andares”) de conflitos de documentação superposta que pode estar instruindo ações de indenizações indiretas, revelando riscos de indenizações repetitivas da mesma terra para diversos interessados e permitindo a adoção de estratégias para defesa do Estado nesses processos.

## **6. A sociedade reage : iniciativas face os precatórios**

Como os diversos níveis de poder têm tido problemas em resolver as ações indenizatórias nas desapropriações de terra e ficado incapacitado de fazer novas desapropriações, propostas de reformulações de leis, medidas provisórias e emendas

---

<sup>15</sup> O PPMA é um acordo de cooperação financeira estabelecido entre o Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria do Meio ambiente, e o Governo Alemão, através do Banco KfW, que tem como principal objetivo investir recursos para a proteção da Mata Atlântica através da estruturação e planejamento de Ucs, aprimoramento dos procedimentos de licenciamento ambiental e fortalecimento das ações de controle e fiscalização na área de abrangência do Projeto.

constitucionais tem sido elaboradas a partir de 1999. Propostas estas visando impedir, amenizar ou suspender a cobrança dos precatórios. Estas propostas constituem o início de uma reação que busca moralizar os processos de desapropriações e os precatórios em geral, uma vez que os atuais problemas causados por estes têm prejudicado substancialmente as políticas públicas.

Uma proposta de diminuição dos valores dos precatórios, que está em tramitação no Congresso Nacional, procura fechar as brechas da legislação sobre desapropriações urbanas e rurais. A medida provisória proposta sugere proibir os cálculos de juros em cascata, como também o pagamento do lucro cessante sobre áreas incapazes de produzir ganhos, como terrenos baldios, florestas nativas ou áreas públicas (COSTA, 1999). Esta medida faz parte de um pacote de medidas provisórias e emendas constitucionais visando a resolução dos precatórios<sup>16</sup>.

Uma emenda constitucional deste pacote foi aprovado em agosto último (OLIVEIRA, 2000). Essa emenda propõe o parcelamento do pagamento dos precatórios em oito a dez anos. A proposição desta é impedir que a União, Estados e municípios continuem a pagar indenizações por desapropriações em valores fixados, eventualmente, muitas vezes acima do preço do mercado. Esta emenda, aprovada, de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA) faz parte de uma medida provisória<sup>17</sup> que propõe : a criação de um cadastro único para os imóveis, como forma de evitar a superavaliação; a criação de regras para o controle de qualidade das demarcações e medições de terras e o uso de modernas tecnologias de computação prática e de dados, em todos os níveis e setores de atuação da administração pública de terras; a edição de uma nova lei de registros públicos e de lei complementar federal para que os estados discriminem e arrecadem suas terras devolutas; a qualificação dos peritos, que devem ser habilitados e juramentados nos CREAs e, por fim, a definição de métodos de avaliação que devem obedecer às regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Essa medida provisória prevê acabar com a indústria da desapropriação que sobrevive da superavaliação dos imóveis rurais e urbanos.

Antes da tramitação desta emenda constitucional, aprovada, um projeto de conversão do deputado Carlos Meles (PFL-MG) propôs mudar as regras para o pagamento dos precatórios das desapropriações para fins de reforma agrária e urbana, afim de impedir que os cálculos dos imóveis ultrapassem o valor real de mercado. Este projeto de conversão dá um passo importante para impedir a total desregulamentação existente, hoje, com relação à escolha dos peritos judiciais nas desapropriações urbanas e rurais. Para as desapropriações urbanas, os laudos da avaliação e perícia terão de ser feitos por engenheiro civil, como anotação de responsabilidade técnica (ART) e os métodos deverão obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O projeto de lei vai informar ao conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) sobre outros requisitos que terão de ser atendidos pelos peritos. Para as desapropriações rurais, as avaliações terão de ser feitas por agrônomos.

Em primeiro de julho de 1999, o atual governador do Estado de São Paulo promulgou uma lei que permite aos empresários quitar débitos com a Fazenda Estadual (como o ICMS), por meio de compensação por precatórios judiciais. Por exemplo, se uma empresa tem uma área desapropriada pelo Estado, em vez de receber em dinheiro ela pode receber, via Justiça, um precatório no valor da dívida. O precatório serve para que o Estado planeje seu

---

<sup>16</sup> Diga-se de passagem, não é só o Brasil que enfrenta este tipo de problema. Na Argentina, em vista do crescimento exponencial das dívidas judiciais, acaba de ser proposta ao Congresso uma paralisação dos processos contra o setor público federal por 180 dias úteis para que o governo possa melhorar a qualidade da sua defesa nestes processos (WERNECK, 2000).

<sup>17</sup> Ver anexo III.

orçamento. A cada ano, os precatórios emitidos entram no conjunto de contas que o Estado tem a pagar. O problema é que os precatórios não têm prazo exato para conversão em dinheiro. A vantagem da nova lei é permitir que um empresário que tenha em mãos um precatório possa dá-lo ao governo em troca do perdão da dívida fazendária. Assim, o empresário se livra do papel e do precatório, bem como de um processo de execução contra um devedor da Fazenda.

Paralelamente a essa Lei, o Estado está desencadeando um grande aperto fiscal contra devedores do ICMS, pois a compensação da dívida pelo precatório é uma chance que leva em consideração as dificuldades financeiras tanto do setor privado quanto do setor público.

Por determinação do STJ os juizes federais estão obrigado a submeter ao Ministério Publico Federal os cálculos dos precatórios quando os pagamentos forem superiores a R\$ 10 mil. O objetivo é acabar com uma disparidade de tratamento.

Além dessas, existe a proposta de uma CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembléia Legislativa de São Paulo sobre precatórios, originários de desapropriações. Proposta essa presidida pelo Deputado Estadual Milton Flavio (PSDB). Segundo a CPI, as superindenizações ambientais vêm mobilizando a Procuradoria Geral do Estado (PGE), a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e o Ministério Publico Estadual (MPE), pois esses órgãos estão investigando e denunciando algumas avaliações. A Procuradoria Geral do Estado e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente já obtiveram ganho de causa em 7 processos, seja através da suspensão ou revisão dos pagamentos.

Paralelamente a esta investigação o Ministério Publico está investigando a participação de peritos nas superavaliações. Isto porque, segundo os promotores Paulo Pentead e Marcelo Daneluzzi, alguns peritos tem atuado com má-fé e adotado critérios absurdos na avaliação das terras desapropriadas (BRESSAN, 1999c). 17 inquéritos civis e propostas de ação contra peritos judiciais por impropriedade administrativa já forma abertos pelo Ministério Público. Entre esses, foi aberto processo contra o perito JEN. Isto porque ele avaliou um imóvel de 70 mil hectares, dos quais 22 ficam em São Paulo e 47 mil no Paraná, no valor de US\$ 325 milhões, sendo que, segundo o Ministério, o imóvel valia unicamente R\$ 12 milhões.

[Segundo Paulo Pentead e Marcelo Daneluzzi, o perito] cometeu diversas irregularidades na perícia, como separar terra nua da cobertura vegetal, avaliar todas as madeiras como de primeira, não considerar áreas de grandes declividades, ignorar a precária titularidade do terreno e usar fotos defasadas no laudo. ‘Ele violou os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade as instituições’, avaliam na replica. Por isso, reafirmam o pedido de condenação, com a suspensão dos direitos políticos e uma multa de até cem vezes o valor da remuneração recebida (BRESSAN, 1999b).

Essas recomendações abrem espaço para examinar objetivamente as superindenizações oriundas de ações de desapropriação de terra por interesse social bem como as tendências atuais dos procedimentos de desapropriação na questão fundiária.

## Bibliografia

### Livros, Revistas & Anais

- ANDRADE Tânia, <Crédito Fundiário é bom para a Reforma Agrária ?>, in *www.rets.org.br*.
- BEVILACQUA Clóvis, *Código civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*, terceira edição, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1930.
- CASALDÁLIGA Pedro, <Reforma Agrária para a democratização do acesso à terra> *www.rets.org.br*
- COSTA NETO J.B., TELEGINSKI A. & OLIVA A., <Levantamento Fundiário nas Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de São Paulo – Aplicação em Planos de Manejo>, *Anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*, novembro – 2000 - no prelo.
- FILGUEIRAS Otto, <O campo em chamas>, *Revista Sem Terra*, ano II, número 7, São Paulo, Associação Nacional de Cooperação Agrícola, 1999, pp. 37-42.
- RAMOS Silvana Pirillo, ‘*Minha Casa não é minha, nem é meu este lugar*’ – *Um estudo sobre a relação do homem com a moradia na ocupação do Condomínio Centreville em Santo André*, Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997, 166 p.
- SILVA Helena Menna Barreto, *Habitação no centro de SP: como viabilizar essa idéia?*, documento preparatório para o Seminário Habitação no Centro de SP : como viabilizar essa idéia ?, São Paulo, 2000, 49 p.
- \_\_\_\_\_, *Terra e Moradia*, Tese de Doutorado FAU-USP, São Paulo, 1997, 252 p.
- SILVA L. O, Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850, *Campinas, Editora da UNICAMP*, 1996, 373p.
- TETRAPLAN – Consultoria e Planejamento, *Estudo de Impacto Ambiental: Operação Urbana Faria Lima*, São Paulo, 1993.
- TOLEDO Maria Clara Saboya de & DOMINGUES Roberto Manoel, <Avaliação Adimensional de Terrenos. Valores Unitários Básicos Para Glebas e Lotes no Estado de São Paulo, in *Engenharia – Revista do Instituto de Engenharia*, ano 54, número 521, São Paulo, Engenho, 1997, pp. 71-81.
- MARICATO Erminia, *No centro da crise urbana, a questão fundiária*, in *www.lincoln.org*
- MICHAEKIS, *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*, São Paulo, Melhoramentos, 1998, 2267 p.

### Artigos de Jornais

- AGOSTINHO Victor, <Primeiro desapropriado pede prazo maior>, *Folha de São Paulo*, 29-04-1994.
- AITH M. & MARIANTE J. H., <Justiça condena SP a pagar R\$ 6 Bilhões>, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10-11-1996.
- AUGUSTO Claudio, <Maluf diz que desapropriações continuam>, *O Estado de São Paulo*, 28-10-1994.

BRLECKER Bruno, <Preço da terra desaba nos anos 90>, *Folha de São Paulo*, 02-05-2000.

BRANDO Flavio José de Souza, <Dívidas judiciais: crise, calote e calúnia, *Gazeta Mercantil*, 06-09-1999.

BRESSAN Silvio, <Disputa jurídica ameaça preservação ambiental>, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11-11-1997.

\_\_\_\_\_, <Perito é alvo de processo por superavaliação>, *O Estado de São Paulo*, 07-12-1998 (a).

\_\_\_\_\_, <Promotores querem retomar processos antigos>, *O Estado de São Paulo*, 07-12-1998 (b).

\_\_\_\_\_, <SP poupa R\$ 1,5 bi com suspensão de 7 ações, *O Estado de São Paulo*, 07-03-1999 (a).

\_\_\_\_\_, <Bate-boca marca processo de superavaliação>, *O Estado de São Paulo*, 06-04-1999 (b).

\_\_\_\_\_, <Deputado quer apurar participação dos juízes>, *O Estado de São Paulo*, 13-04-1999 (c).

\_\_\_\_\_, <SP pode gastar meio bi em processo duvidoso>, *O Estado de São Paulo*, 12-07-1999 (d).

\_\_\_\_\_, <Indenizações leva 70% da renda diária da Dersa>, *O Estado de São Paulo*, 20-07-1999 (e).

\_\_\_\_\_, <Preço de 2 alqueires pagaria indenizações de 20% do Rodoanel>, *O Estado de São Paulo*, 22-07-1999 (f).

\_\_\_\_\_, <Superavaliações ameaçam inflacionar Rodoanel>, *O Estado de São Paulo*, 23-07-1999 (g).

\_\_\_\_\_, <DERSA pagou 70% de indenização na gestão Covas>, *O Estado de São Paulo*, 24-07-1999 (h).

\_\_\_\_\_, <Alteração em um dos votos no TJ pode evitar indenização milionária>, *O Estado de São Paulo*, 26-07-1999 (i).

\_\_\_\_\_, <SP pode gastar meio bi em processo duvidoso>, *O Estado de São Paulo*, 12-07-1999 (j).

\_\_\_\_\_, <Alteração em um dos votos no TJ pode evitar indenização milionária>, *O Estado de São Paulo*, 26-07-1999 (k).

\_\_\_\_\_, <Luta ou indenização cria impasse para prefeito>, *O Estado de São Paulo*, 27-07-1999 (l).

\_\_\_\_\_, <Precatórios dão lucro até 50 vezes maior que bolsa>, *O Estado de São Paulo*, 08-08-1999 (m) (a)-joaquim.

\_\_\_\_\_, <Indenização de terras, um ‘negócio’ milionário>, *Jornal da Tarde*, 08-08-1999 (n).

\_\_\_\_\_, <Ministério Público atrasa investigação>, *O Estado de São Paulo*, 18-08-1999 (o).

\_\_\_\_\_, <Ministério vai investigar indenização já paga>, *O Estado de São Paulo*, 20-08-1999 (p).

\_\_\_\_\_, <Relatório sobre superindenização aponta uso de laudo inadequado em processos>, *O Estado de São Paulo*, 22-08-1999 (q).



- \_\_\_\_\_, <Ministério Público tenta anular superindenização da Imigrantes>, *O Estado de São Paulo*, 26-08-1999 (r).
- \_\_\_\_\_, <Acordo é a melhor solução para os precatórios>, *O Estado de São Paulo*, 12-09-1999 (s).
- \_\_\_\_\_, <Ministro do STJ diz que coisa julgada tem limite>, *O Estado de São Paulo, São Paulo*, 04-10-1999b.
- CAMACHO Karen, <APM quer mudar processo>, *Diário do Grande ABC*, 28-07-1999 (a).
- \_\_\_\_\_, <Proposta não tem consenso na bancada>, *Diário do Grande ABC*, 28-07-1999 (b).
- \_\_\_\_\_, <Região quer mais tempo e revisa dos precatórios>, *Diário do Grande ABC*, 15-08-1999 (c).
- \_\_\_\_\_, <Precatórios: negociação emperrada>, *Diário do Grande ABC*, 12-09-1999 (d).
- CARDOSO Adriana, <Precatórios: solução parcelada>, *Diário do Grande ABC*, 14-08-1999.
- CARNEIRO Sonia, <Precatório terá nova lei>, *Jornal do Brasil*, 14-08-1999 (a).
- \_\_\_\_\_, <ACM aprova texto final da MP dos precatórios>, *Jornal do Brasil*, 21-08-1999 (b).
- COSTA Rosa, <Congresso começa a estudar MP contra superprecatórios>, *O Estado de São Paulo*, 21-08-1999.
- DUARTE Luiz Carlos, <Maluf deposita verba para desapropriação>, *Folha de São Paulo*, s/d.
- FERRAZ Patrícia, <Revisão de processos de desapropriações pode economizar bilhões>, *Jornal da Tarde*, 21-02-1999.
- GALLUCCI Mariângela & GUEDES Gilse, <Juiz deve submeter cálculos ao Ministério Público>, *O Estado de São Paulo*, 19-08-1999.
- GODÓY M., <Procuradoria denuncia fraude de R\$ 50 bi>, *Folha de São Paulo, São Paulo*, 4-10-1997.
- JACINTO Gislayne, <Precatório faz Celso trocar parque ecológico por lixão. Após 10 anos, prefeito muda de idéia e quer aterro sanitário no Guaraciaba>, *Diário do Grande ABC*, 28-05-1999 (a).
- \_\_\_\_\_, <Aterro deve custar R\$ 200 milhões. Valor estimado pela Prefeitura de Santo André para obra no Parque Guaraciaba também inclui precatório>, *Diário do Grande ABC*, 02-06-1999 (b).
- \_\_\_\_\_, <Juro cria precatórios impagáveis. Dívida com desapropriações engolem orçamentos públicos e atrapalham a vida das prefeituras>, *Diário do Grande ABC*, 04-07-1999 (c).
- JACINTO Gislayne, FINARDI Juliana & CAMACHO Karen, <Prefeitos fazem planos para evitar intervenções. Propostas de pagamento de precatórios devem ser lavadas a Covas até o dia 30>, *Diário do Grande ABC*, 25-07-1999 (a).
- \_\_\_\_\_, <Prefeitos devem R\$ 1,5 bilhão. Montante das dívidas equivalem a 80% da soma dos Orçamentos do Grande ABC para 1999>, *Diário do Grande ABC*, 25-07-1999 (b).
- \_\_\_\_\_, <Divergência política agrava dívida. Atuais prefeitos culpam administrações anteriores pela explosão dos precatórios>, *Diário do Grande ABC*, 25-07-1999 (c).
- MACEDO Fausto, <Procuradoria investiga indenizações suspeitas>, *O Estado de São Paulo, São Paulo*, 23-03-1995.

- \_\_\_\_\_, <Juiz acusa Covas de manobra para reduzir indenização>, *O Estado de São Paulo*, 15-07-1999 (a).
- \_\_\_\_\_, <Covas garante que não usará critério político para intervir em municípios>, *O Estado de São Paulo*, 20-07-1999 (b).
- \_\_\_\_\_, <Brigadeiro analisa pedido de processo contra governador>, *O Estado de São Paulo*, 24-07-1999 (c).
- \_\_\_\_\_, <SP fez acordo para pagar 65 maiores precatórios>, *O Estado de São Paulo*, 26-07-1999 (d).
- \_\_\_\_\_, <Covas defende acordos para pagar precatórios>, *O Estado de São Paulo*, 27-07-1999 (e).
- \_\_\_\_\_, <Para presidente do TJ, prefeitos foram omissos>, *O Estado de São Paulo*, 30-07-1999 (f).
- \_\_\_\_\_, <Governo acaba agindo como parceiro de credores ao fazer acordos amigáveis>, *O Estado de São Paulo*, 08-08-1999 (g).
- \_\_\_\_\_, <Ações de intervenção no Estado batem recorde>, *O Estado de São Paulo*, 20-08-1999 (h).
- \_\_\_\_\_, <Estado tem 2.832 pedidos de intervenção>, *Jornal da Tarde*, 20-08-1999 (i).
- \_\_\_\_\_, <Estado culpa inflação por superprecatórios>, *O Estado de São Paulo*, 03-02-2000 (j).
- MACEDO Roberto, <Indenizações ilimitadas>, *O Estado de São Paulo*, 22-07-1999 (a).
- \_\_\_\_\_, <Direito e justiça nos precatórios>, *O Estado de São Paulo*, 19-08-1999 (b).
- MAGALHÃES Thélío, <Juizes querem indenização justa na Faria Lima>, *O Estado de São Paulo*, 22-01-1995.
- MARQUES Hugo, <Governo vai limitar honorários em processos de desapropriação>, *O Estado de São Paulo*, 12-04-2000.
- MAZZILLI Hugo Nigro, <O governo paulista e os precatórios>, *O Estado de São Paulo*, 02-08-1999.
- MELLO Flavio, <Custo desconhecido. Montante dependerá do valor das desapropriações>, *Jornal da Tarde*, 25-12-1995.
- MING Celso, <A batalha dos precatórios>, *Jornal da Tarde*, 15-08-1999.
- MOTA Paulo, <Incrá desapropria ‘desertos’ no Ceara>, *Folha de São Paulo*, 21-12-1999.
- OLIVEIRA Valéria de, <Câmara aprova parcelamento de precatórios>, *Folha de São Paulo*, 23-08-2000.
- PINTO Paulo Silva, <Pinheiros pode ter mais desapropriações. Projeto de lei enviado à Câmara pela prefeitura prevê alterações no largo da Batata; movimento critica obra>, *Folha de São Paulo*, 30-04-1994.
- PORTELLA Andréa, <Entrega de trecho oeste do Rodoanel deve atrasar>, *O Estado de São Paulo*, 31-03-2000.
- PRIMO José Afonso, <SP denuncia máfia de precatório ambiental. Estado estima em R\$ 1,2 bi supervalorização de indenizações>, *Diário do Grande ABC*, 09-04-1999.
- PRIMO José Afonso & CAMACHO Karen, <Estado doa terreno a Diadema. Doação foi

- aprovada pela Assembléia Legislativa; prefeito vai vender a área para pagar precatório>, *Diário do Grande ABC*, 02-04-1999.
- ROCHA Pedro A. de Matos, <Precatórios>, *Diário do Grande ABC*, 27-08-1999.
- ROSSI Valéria, <Moradores denunciam indenizações subavaliadas>, *O Estado de São Paulo*, 12-04-2000.
- RUBERTI Irene, <Desapropriados desconhecem como será paga a indenização>, *O Estado de São Paulo*, s/d.
- SALOMON Marta, <Precatórios somam R\$ 3,1 bi em 2000>, *Folha de São Paulo*, 20-12-1999.
- SATO Sandra, <Supervalorização de terras desapropriadas chega a R\$ 6 bi>, *O Estado de São Paulo*, 29-09-1999.
- SCHARF Regina, <São Paulo combate os precatórios abusivos>, *Gazeta Mercantil*, 20-01-1999.
- SOARES Robson Luqués, <Câmara aprova credito para Celso pagar desapropriação>, *Diário do Grande ABC*, 15-12-1997.
- SOUZA Percival, <STJ julga desapropriações. Prefeitura terá que pagar o valor de mercado por imóveis>, *Jornal da Tarde*, 22-03-1993.
- WERNEK Rogério, <Precauções com precatórios: a questão das dívidas judiciais deve ser enfocada com mais objetividade>, *O Estado de São Paulo*, 21-01-2000.

### **Documentações governamentais**

- COSTA NETO J.B. (Coord.), *Projeto PETAR*, São Paulo, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1991, 57p (Relatório Técnico).
- CPI Indústria da Indenização Ambiental - Atas, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, *folio.al.sp.gov.br*
- Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e pesquisa Ambiental, Instituto Florestal, *Desapropriações em Parques e Estações Ecológicas*, São Paulo, 1995, 45 p.
- Governo do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral do Estado, Secretaria do Meio Ambiente, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume I, Coletânea de Trabalhos Forenses, Relatórios Técnicos e Jurisprudência, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, 236 p.
- Governo do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral do Estado, Secretaria do Meio Ambiente, *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, volume II Doutrina e Jurisprudência, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, 477 p.
- Governo Federal, *Constituição da República Federativa do Brasil - 1988*, 11 edição, Brasília, Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 1999, p 72, p. 111 e p. 127.
- Instituto Florestal de São Paulo – SMA, *Desapropriações em Parques e Estações Ecológica*, São Paulo, Publicação do Instituto Florestal IF/SMA, 1995, 45p.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário, *O livro branco das superindenizações. Como dar fim a essa 'indústria'*, Brasília, 1999, 39 p.

Ministério Público do Estado de São Paulo, *Minuta de Agravo*, São Bernardo do Campo, 1999, 34 p.

Prefeitura do Município de São Paulo, Secretária Municipal do Planejamento – SEMPLA, *Operação Urbana Faria Lima. Tudo o que você queria saber, mas não tinha coragem de perguntar*, São Paulo, 1995, 15 p.

Prefeitura do Município de São Paulo, Secretária Municipal do Planejamento – SEMPLA, <A Operação Urbana Faria Lima. Relatório dos resultados obtidos : agosto de 1995 a dezembro de 1999>, *Diário Oficial do Município de São Paulo*, ano 45, número 38, São Paulo, 2000, 12 p.

Processo número 1640/89, vol. I, II e III, Primeira Vara Civil de Santo André, Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1989, 754 p.

Proposta de Emenda à Constituição número 83, de 1989, [www.senado.gov.br/web/senador/acm/const\\_n83.htm](http://www.senado.gov.br/web/senador/acm/const_n83.htm)

## **Entrevistas**

Berthelina Alves Costa, Arquiteta do Superintendência de Terras do Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.

Caio Bolcinhas, Arquiteto, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento do PT.

Irineu Bagnariolli, Arquiteto, Secretário da Habitação da Prefeitura de Santo André.

Lilimar Mazzoni, Procuradora Chefe da Procuradoria Patrimonial da Prefeitura de Santo André.

Roberto Manoel Domingues, Advogado, responsável pelas avaliações de terra da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Governo do Estado de São Paulo.

Rosângela Staureng, 13 Promotora de Justiça de São Bernardo do Campo.

Paulo de Mello Schwenck Junior, Engenheiro Agrônomo, Assessor Técnico GSMA.

## **Anexo I**

### **Leis sobre precatório e desapropriação da Constituição Federal de 1988**

Titulo IV – Da Organização dos Poderes,

Capítulo III – Do Poder Judiciário, Seção I – Disposições Gerais

Artigo 100 (grifo nosso) – À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual e municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro

de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se pagamento até o final do exercício seguinte.

§ As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do tribunal que proferir a decisão, exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades de depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

*§ O disposto no captu deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.*

## Titulo VII – Da Ordem Econômica e Financeira

### Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

Artigo 184 (grifo nosso) – Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

## Titulo VIII – Da Ordem Social

### Capítulo VI – Do Meio Ambiente

Art. 225 (grifo nosso) - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

## **Anexo II**

### **Proposta de Emenda à Constituição número 83, de 1989**

Acrescenta parágrafos aos artigos 100 e 184, e modifica a redação do artigo 225 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 100 . .....

§ 4º O precatório complementar para atualizar o pagamento feito pela Fazenda Pública, nos termos do caput deste artigo, somente poderá ser expedido por uma única vez.

§ 5º A lei definirá e imporá limite ao pagamento de créditos de natureza alimentícia e disciplinará os cálculos dos juros nos débitos da Fazenda Pública."

Art. 2º O art. 184 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de três novos parágrafos, renumerando-se os demais:

"Art. 184 . .....

§ 1º Integram o preço da terra o solo, os recursos naturais, a biodiversidade, as florestas e qualquer outro tipo de vegetação nativa, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do bem desapropriado.

§ 2º É vedado avaliar e indenizar a cobertura florística, como elemento dissociado do preço da terra."

Art. 3º O art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VIII e de novos parágrafos, renumerando-se os demais:

Art. 225 . .....

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; (NR)

VIII - desapropriar por interesse social, para fins de preservação ou conservação do meio ambiente, imóvel caracterizado por relevante diversidade biológica, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até vinte anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas.

§ 2º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 3º Integram o preço da terra o solo, os recursos naturais, a biodiversidade, as florestas e qualquer outro tipo de vegetação nativa, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do bem desapropriado.

§ 4º É vedado avaliar e indenizar a cobertura florística como elemento dissociado do preço da terra.

§ 5º As desapropriações para a preservação ou conservação do meio ambiente poderão recair sobre o total ou a parte do imóvel, desde que não o torne suscetível de vir a ser considerado improdutivo.

§ 6º A alteração e a supressão das áreas de unidade de conservação somente serão permitidas através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

§ 7º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 8º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais, administrativas e, independentemente de culpa, estarão obrigados a reparar os danos causados."

Art. 4º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

"Art. O valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação desta Emenda à Constituição serão recalculados na forma de lei.

Parágrafo único. Ressalvados os créditos de natureza alimentícia e os de pequeno valor, os precatórios judiciais, devidamente recalculados, serão pagos com atualização em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo de oito anos, a partir de 19 de janeiro de 2002, obedecida a ordem cronológica de apresentação."

Art. 5º Esta emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

## **Anexo III**

### **Decreto Lei número 10.339, de primeiro de julho de 1999**

Dispõe sobre a extinção total ou parcial de débitos, mediante compensação, nos casos que especifica.

O governador do Estado de São Paulo, Mario Covas: Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo primeiro – Fica o Poder Executivo autorizado a aceitar a compensação de débitos inscritos na Dívida Ativa e ajuizados até 31 de dezembro de 1998, inclusive, com créditos contra a Fazenda do Estado e suas autarquias, oriundos de sentença judiciais, com precatórios pendentes de pagamento, até o exercício de competência 1998.

*Parágrafo único* - Para os efeitos desta lei, entende-se por:

1. Crédito contra a Fazenda do Estado os valores devidos por força de sentença judicial, transitada em julgamento, constante do respectivo precatório, expedido, processado e registrado pelo Tribunal competente, a respeito do qual não penda defesa ou recurso judicial;
2. Crédito contra as autarquias os valores devidos por força de sentença judicial, transitada em julgado, constante do respectivo precatório, expedido, processado e registrado pelo Tribunal competente, a respeito do qual não penda defesa ou recurso judicial, e cuja assunção pela Fazenda do Estado, mediante transferência pela autarquia responsável, fica autorizada, desde que para os fins previstos nesse artigo;
3. Débito inscrito na Dívida Ativa e ajuizado aquele de natureza tributária ou não-tributária, a respeito do qual não pensa defesa ou recurso judicial.

Artigo segundo – A compensação fica restrita aos requerimentos protocolizados no prazo de 180 dias, a partir da regulamentação desta lei.

*Parágrafo único* - O requerimento sujeita-se a exame prévio pela Procuradoria Geral do Estado, que poderá fundamentalmente indeferi-lo.

Artigo terceiro – A extinção dos débitos realizada na forma prevista no artigo primeiro não dispensa o pagamento prévio, em dinheiro, das despesas processuais.

Artigo quarto – Para os fins desta lei os honorários advocatícios incidentes sobre os débitos liquidandos serão reduzidos para no máximo 5%.

Artigo quinto – O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 30 dias, contados da data de sua publicação.

Artigo seis – Esta lei entrará em vigor na data de sua promulgação



## Anexo IV

### Quadro comparativo das diferenças nas superindenizações

<b>Imóvel/Estado</b>	<b>Incra</b>	<b>Proprietário/Justiça</b>	<b>Diferença</b>
Fazenda Reunidas -SP	25,81 milhões	1 bilhão	974,19 milhões
Fazenda Horizonte e Escondido - MS	24 milhões	927 milhões	923 milhões
Fazenda Araguaia - TO	40 milhões	197,45 milhões	157,45 milhões
Fazenda Primavera - SP	60 milhões	125,5 milhões	65,5 milhões
Fazenda Boa Fe - AL	707,96 milhões	1,78 milhão	1,07 milhão
Fazenda Dourada - AL	960,86 milhões	3,39 milhão	2,43 milhão
Fazenda Karina - MA	2,06 milhão	9,68 milhões	7,62 milhões
Fazenda Santa Teresa - MA	438,7 mil	1,49 milhão	1,05 milhão
Fazenda Paruá Jacunicaua - MA	2,28 milhões	7,18 milhões	4,89 milhões
Fazenda Loroty - TO	2,9 milhões	17 milhões	14,1 milhões
Fazenda Três Barras - GO	33 mil	21 milhões	20,97 milhes
Fazenda Anonni - RS	84,2 milhões	525,1 milhões	440,9 milhões
Fazenda Gleba Sudoeste - PA	7,8 milhões	8,4 milhões	600 mil
Fazenda Santa Teresa	53 milhões	7,7 milhões	2,4 milhões
Fazenda Nazare - PA	811 mil	3,3 milhões	2,49 milhões
Fazenda Manah - PA	2,8 milhões	4 milhões	1,2 milhão
Fazenda Pau D'Arco - PA	2,54 milhões	4 milhões	1,46 milhão
Fazenda Santa Barbara - CE	1,34 milhões	2,98 milhões	1,64 milhão
Fazenda Olho d' Água - CE	325,7 mil	1,5 milhão	1,17 milhão
Fazenda Caroba - CE	633 mil	1,7 milhão	1,07 milhão
Fazenda Baixio Nazario - CE	204,8 mil	622,7 mil	417,9 mil

Fazenda Reunidas São Joaquim - CE	2,6 milhões	24,6 milhões	22 milhões
Fazenda São Jorge- SE	78,5 mil	448 mil	370 mil
Fazenda Cuyabá - SE	1,06 milhão	1,28 milhão	22 mil
Fazenda Boa Esperança - SE	276 mil	393,4 mil	117,4 mil
Fazendas Ilha, Saco da Palma, Porções e Burgo - SE	585,4 mil	6,6 milhões	6,01 milhões
Fazenda Nova Esperança - SE	338,7 mil	2,5 milhões	2,16 milhões
Fazenda Colone - MA	2,52 milhões	7,68 milhões	5,15 milhões
Fazenda Santo Antonio - MG	3,84 milhões	15,40 milhões	11,56 milhões
Fazendas Tamboril, Resfriado e Galinha - MG	706,79 mil	6,04 milhões	5,33 milhões
Fazenda Lagoa Rica - MG	2,97 milhões	6,53 milhões	3,56 milhões
Fazenda Retiro d' Ália - MG	1,17 milhão	2,14 milhões	969 mil
Fazendas Morrinhos e Mucambo Firme - MG	273,11 mil	3,36 milhões	3,08 milhões
Fazenda Lages - MG	191,29 mil	420,93 mil	229,64 mil
Fazenda Pipinuke - ES	62,36 mil	392,08 mil	329,72 mil
Projeto 40 a 45 - BA	5,58 milhões	9,3 milhões	3,72 milhões
Fazenda Itaguaçu VII - BA	310 mil	5,5 milhões	5,19 milhões
Fazenda Amaralina - BA	48 milhões	825 milhões	777 milhões
Fazenda Riacho das Ostras - BA	16,44 milhões	22,37 milhões	5,93 milhões
Fazenda Alma - BA	1 milhão	3,3 milhões	2,3 milhões
Fazenda Porto Bonito - BA	601,92 mil	11,65 milhões	11,04 milhões
Fazenda Sitio Novo - BA	340 mil	1,77 milhão	1,43 milhão
Fazendas Serra e Repartimento - AC	-----	33,46 milhões	33,46 milhões
Fazenda São Miguel - GO	1,22 milhão	5,07 milhões	4,05 milhões
Fazenda São Salvador - RO	1,6 milhão	11 milhões	9,4 milhões

Fazenda Santa Júlia - RO	3 milhões	14 milhões	11 milhões
Fazendas Guarajus, Omoréd, e Abaitá - RO	5,3 milhões	35 milhões	29,7 milhões
Fazendas Alegria e Alto Rio Preto - RO	8,25 milhões	30 milhões	21,75 milhões
Gleba Pyrineus - RO	1,3 milhão	9 milhões	7,7 milhões
Gleba Quarta Cachoeira - RO	2 milhões	12 milhões	10 milhões
Gleba Pyryners I - RO	1,6 milhão	24 milhões	20 milhões
Seringal União - RO	10,3 milhões	18 milhões	7,7 milhões
Fazenda Riberalta - RO	2 milhões	18 milhões	16 milhões
Gleba Corumbiara - RO	4 milhões	24 milhões	20 milhões
Fazenda Brejão - RO	5,2 milhões	32 milhões	26,8 milhões
Fazenda Barão do Melaco – RO	1,4 milhão	11 milhões	9,6 milhões
Fazenda Vila Amazônia - AM	640,99 mil	17 milhões	16,36 milhões
Lotes 169, 172, 170, 176, 168, 175 e 167 - MA	58,93 mil	9,8 milhões	9,21 milhões
Fazenda Alpina - RJ	7,82 milhões	12,04 milhões	421,3 milhões
Fazenda Ocoí - PR	12 milhões	445,64 milhões	433,4 milhões
TOTAL			6,44 bilhões

*O livro branco das superindenizações. Como dar fim a essa 'indústria', Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1999. P 37 e 38*

## **B. Estudo de caso**

A área do Jardim Alzira Franco de 209.706,00 mil metros quadrados, no município de Santo André, foi desapropriada em 1989 para implementar um programa habitacional. A primeira parte do projeto foi realizada em 77.224,80 metros quadrados do imóvel. Foram construídas casas populares, no regime de mutirão, além de prédios de apartamentos para a população local de baixa renda. No entanto, o conjunto habitacional encontrava-se em situação irregular, vez que a área era ZUPI-1, ou seja, de uso predominantemente industrial, não comportando residências. Referida situação originou ação civil pública determinando paralisação das obras no local, bem como proibindo a comercialização do que já existia. A administração municipal acabou, em consequência do exposto, solicitando desistência parcial de 132.535,20 metros quadrados da ação expropriatória. Contudo, a solicitação foi indeferida.

Paralelamente, a expropriada ajuizou pedido de intervenção estadual no município, alegando o não pagamento do precatório.

Em primeira instância a desapropriação foi feita contra o Espólio de Silvio Franco. Contudo, essa área foi logo contestada por Maria Sampaio Franco, vez que a prefeitura, erroneamente, distribuiu o processo expropriatório contra o antigo proprietário. O processo foi retificado em 4 de maio de 1990.

Para a avaliação do terreno foram considerados os métodos comparativo e involutivo simplificado. O primeiro foi definido com base no valor unitário obtido em ampla pesquisa realizada nas circunvizinhanças sobre áreas grandes comparáveis ao imóvel avaliado e de mesma natureza e o segundo com base no valor unitário obtido de pesquisa proveniente de lotes residenciais localizados nas circunvizinhanças do terreno em questão.

Para a aplicação do método comparativo considerou-se o valor unitário determinado em pesquisa realizada nas circunvizinhanças do local em apreço sobre imóveis ofertados, e/ou vendidos na mesma região geo-econômica, mesmo setor fiscal e/ou naqueles outros adjacentes com dados de valores contemporâneos à data do trabalho e com características de uso e ocupação comparáveis àquelas correspondentes ao imóvel avaliado (Processo 1640/89). O laudo resultou em Cr\$ 13.829,00 o metro quadrado para janeiro de 1991. Contudo, considerando uma alta no custo de vida em torno de 20%, o valor ficou em Cr\$ 16.595,00 o metro quadrado. Para o método involutivo simplificado considerou-se a área total como desmembrável em lotes residenciais, com especial atenção à parte com frente direta para via pública, isto é, a área diretamente desmembrável. Esta parte foi dimensionada e obteve-se o valor unitário de Cr\$ 19.418,90 o metro quadrado, para dezembro de 1990. Para janeiro de 1991, considerando uma alta de 20% no custo de vida, o valor ficou em Cr\$ 23.303,00 o metro quadrado (Processo 1640/89, pg. 101 à 103).

Considerando-se os dois métodos utilizáveis no presente caso foram definidos os seguintes valores : para o método comparativo a área corresponderia a Cr\$ 3.655.015.560,00 e para o método involutivo simplificado ela valeria Cr\$ 2.653.881.448,00. Contudo o signatário propôs a adoção de uma média ponderada entre os dois valores com “peso 3” para o método comparativo e “peso 2” para o involutivo simplificado, por entender que o primeiro critério é mais confiável, sem fatores de ordem subjetiva como, embora, parcialmente, ocorre no segundo critério (Processo 1640/89, pg. 108). Logo o valor de indenização proposto, seria de Cr\$ 3.254.561.916,00 para janeiro de 1991, mais os honorários do perito judicial de Cr\$ 4.392.145,00.

Em fins de 1991, o valor da indenização do imóvel foi corrigido. Primeiramente foi retificada a área desapropriada, que passou de 209.706 m<sup>2</sup> a 208.123,13 m<sup>2</sup>. A partir desta nova dimensão os cálculos realizados foram refeitos tanto para o método comparativo como para o método involutivo simplificado. Neste momento teve-se também que rever as formulas utilizadas no cálculo do método involutivo simplificado, pois elas não estavam corretas. Refazendo-se os cálculos gerais o imóvel passou a valer Cr\$ 3.210.732.880,00. Valor que ainda seria acrescido dos juros compensatórios, juros moratórios, bem como dos 6% dos honorários advocatícios, honorários da perícia e dos assistentes técnicos.

Os valores atualizados para julho de 1997 passaram a corresponder para a indenização R\$ 27.871.493,07; para os juros compensatórios R\$ 17.568.331,13; para os juros moratórios 4.826.413,56; para os honorários R\$ 3.015.974,26; para os juros compensatórios em continuação R\$ 5.630.041,60; para os juros moratórios em continuação R\$ 2.815.020,80; e para os honorários em continuação R\$ 506.703,74, totalizando R\$ 62.233.982,24. Atualizando o valor da indenização para 1998, o imóvel valeria R\$ 77.338.276.283,61. Valores que corresponde mais do que o dobro do valor de mercado.

## **Material gráfico utilizado na apresentação (transparências)**

1.

**Elevados valores pagos a título de indenização, a proprietários de imóveis urbanos e rurais no Brasil, têm sido uma constante nas ações de desapropriação de terras por interesse social.**

2.

**Essas ações têm representado uma grande parcela das dívidas judiciais dos governos Federal, Estadual e municipal. Os elevados valores pagos nas desapropriações, têm criado dificuldades aos governos, pesando sobre o orçamento público e conseqüentemente limitando a implementação das políticas públicas urbanas e rurais.**

3.

**Evidências de irregularidade na condução das ações de desapropriação de terra têm contribuído com dívidas judiciais cada vez mais onerosas. Por isso mesmo, o poder público vem enfrentando dificuldade para mobilizar recursos orçamentários suficientes para fazer face aos encargos advindos das desapropriações. Em virtude dessas dificuldades, o poder público tem reduzido o investimento em novas desapropriações.**

4.

**Evidências de irregularidade na condução das ações de desapropriação de terra têm contribuído com dívidas judiciais cada vez mais onerosas. Por isso mesmo, o poder público vem enfrentando dificuldade para mobilizar recursos orçamentários suficientes para fazer face aos encargos advindos das desapropriações. Em virtude dessas dificuldades, o poder público tem reduzido o investimento em novas desapropriações.**

5.

#### **Quadro dos débitos com precatórios**

##### **União**

A despesa é de aproximadamente R\$ 3,1 bilhões, para o ano 2000.

##### **Estado de São Paulo**

A despesa é da ordem de R\$ 5,8 bilhões.

Esse valor poderá aumentar, para R\$ 50 bilhões, caso perca as 1,2 mil ações em andamento.

##### **Municípios do Grande ABC**

A despesa é de R\$ 663,4 milhões.

Santo André - R\$ 249,5 milhões.

São Bernardo do Campo - R\$ 155,8 milhões.

Mauá - R\$ 131,1 milhões.

Diadema - R\$ 100 milhões.

Ribeirão Pires - R\$ 27 milhões.

São Caetano não possui dívidas

**6.**

**A dívida dos municípios do Grande ABC é equivalente a 80% de tudo o que as sete cidades esperavam arrecadar nos orçamentos do ano de 1999. Esse respeitável montante atribuído aos precatórios, em especial as dívidas com desapropriações de terra, constitui um forte limite ao encaminhamento das políticas públicas. Mauá possuía, para 1999, um orçamento de R\$ 158 milhões e tinha dívida, em precatórios, de R\$ 131,1 milhões.**

**7.**

**Os valores pagos nas desapropriações representam uma porcentagem significativa do orçamento dos municípios e dos estados brasileiros. Muitas vezes, o valor de uma superindenização de desapropriação de terra equivale ao orçamento geral de um ou mais mandatos políticos de uma instância de governo. Por exemplo, o valor a ser pago pela desapropriação da área Guaraciaba, no município de Santo André, corresponde ao orçamento municipal de 5 anos ou mais.**

**8.**

**Os precatórios são dívidas judiciais que têm origem nos pagamentos ou ações mal resolvidas, como : desapropriações de terras, ações indenizatórias, diferenças de vencimento de serviços, ações acidentárias e cobranças indevidas de tributos.**

9.

**Os precatórios são dívidas judiciais que têm origem nos pagamentos ou ações mal resolvidas, como : desapropriações de terras, ações indenizatórias, diferenças de vencimento de serviços, ações acidentárias e cobranças indevidas de tributos.**

10.

**Os riscos de intervenção, por conta do não-pagamento dos precatórios.**

**Os prefeitos do Grande ABC têm buscado alternativas para quitar os débitos dessas ações para não sofrerem intervenção estadual.**

- O prefeito de Ribeirão Pires está negociando seus precatórios e já começou a pagar o montante geral de todas as suas dívidas.
- O prefeito de São Bernardo do Campo decidiu vender áreas públicas afim de quitar os precatórios.
- O prefeito de Santo André procura estabelecer uma nova utilidade para as áreas desapropriadas, para assim repassar a dívida dos precatórios à terceiros.

**O Governo do Estado de São Paulo também enfrenta ordens de intervenção. Ele possui, na justiça, 2.832 processos de intervenção federal sob a acusação de não pagar dívidas judiciais.**



11.

**Os municípios que não pagam os precatórios  
passam a enfrentar a alta correção  
determinada pela justiça.**

**Uma explosiva combinação de juros sobre juros,  
aliada à correção monetária e aos honorários advocatícios  
fazem dos precatórios dívidas impagáveis**

12.

**Mesmo valores irrisórios  
podem virar fortunas com o rolar das desapropriações  
por conta de juros compostos.**

**Uma área, por mais regular que esteja, pode vir a ter seu valor  
elevado em função da demora da resolução dos precatórios, onde  
são cobrados os juros compostos.**

**Em Santo André, por exemplo, houve uma área desapropriada e  
devolvida ao proprietário após dez anos.**

**Este procedimento ocasionou a liberação do pagamento da terra  
mas em contrapartida ocasionou o pagamento dos juros  
compostos, de 18% ao ano sobre o valor inicial da indenização.  
O valor pago referente aos juros correspondeu a mais do que valia  
a área no mercado.**

**13.**

**Os juros compostos são compreendidos de juros compensatórios e juros moratórios.**

**O primeiro, de 12% ao ano, visa compensar ao expropriado pela perda antecipada da posse.**

**O segundo, de 6% ao ano, refere-se a indenização pelo retardamento no pagamento da dívida.**

**14.**

**As superindenizações originárias das desapropriações têm sido freqüentes tanto no campo quanto na cidades brasileiras.**

**Muitos casos de superindenizações têm sido evidenciados e colocaram a tona das discussões a questão das superindenizações com desapropriação de terras.**

**Fator não menos questionado pelos próprios poderes públicos que viram seus orçamentos abalados pelas dívidas judiciais preexistentes e suas políticas sociais comprometidas.**

**15.**

**Dentre os casos estudados serão apresentados :**

**Gleba Jd. Alzira Franco, Parque Estadual da Serra do Mar,  
Rodovia dos Imigrantes, Gleba Jardim Alzira Franco,**

**Município de Santo André**

**Área : 209.706,00 mil metros quadrados, desapropriada em  
1989 para implementar um programa habitacional**

16.

**Entraves relativos a documentação e utilidade da área :**

- **A expropriação foi feita contra o antigo proprietário - Espólio de Silvio Franco**
- **Houve retificação do processo em nome da atual proprietária – Maria Sampaio Franco depois**
- **O terreno desapropriado para habitação localizava-se em ZUPI-1 / área industrial**
- **Referida situação originou ação civil pública determinando paralisação das obras**
- **Houve alteração do zoneamento para permitir construção de moradias**
- **Houve dificuldade de aprovação do projeto no GRAPROHAB – órgão do estado**
- **A administração solicitou desistência parcial de 132.535,20 m<sup>2</sup> – a qual foi indeferida**

17.

**Entraves relativos a ações civis :**

- Em 94, a administração municipal procurou desistir da área, devolvendo-a à expropriada
- A prefeitura tentou devolver em juízo, mas o credor não aceitou
- A argumentação a favor da expropriada era que a área já estava desvirtuada, tinha tido invasão e havia gerado expectativa de moradias para a população, que não aceitaria a devolução
- Em primeira instância o juiz não aceitou devolução e a prefeitura entrou com agravo de instrumento, não conseguindo também reverter essa situação

**A expropriada ajuizou pedido de intervenção estadual no município alegando o não pagamento do precatório**

18.

**Entraves relativos a avaliação :**

- O valor de indenização inicial foi 3.254.561.916 cruzeiros (valor de 91)
- Esse média ponderada entre dois métodos : o comparativo e o simplificado
- Para o método comparativo considerou-se o valor unitário determinado em pesquisa realizada nas circunvizinhanças do local em apreço sobre imóveis ofertados na mesma região geoeconômica, com dados de valores contemporâneos e com características de uso e ocupação comparáveis ao imóvel avaliado.
- O laudo resultou em Cr\$ 16.595,00 o m<sup>2</sup>
- Para o método involutivo simplificado considerou-se a área total como desmembrável em lotes residenciais.  
Laudo resultou em Cr\$ 23.303,00 o m<sup>2</sup>

19.

### **Entraves relativos a avaliação :**

- **Em fins de 1991, o valor da indenização do imóvel foi corrigido.**
- **Primeiramente foi retificada a área, que passou de 209.706 m<sup>2</sup> a 208.123,13 m<sup>2</sup>.**
- **A partir desta nova dimensão os cálculos realizados foram refeitos tanto para o método comparativo como para o método involutivo simplificado.**
- **Neste momento teve-se também que rever as formulas utilizadas no cálculo do método involutivo simplificado, pois elas não estavam corretas.**
- **Refazendo-se os cálculos gerais o imóvel passou a valer Cr\$ 3.210.732.880,00.**
- **Valor que ainda seria acrescido dos juros compensatórios 12%, juros moratórios 6%, bem como dos 6% dos honorários advocatícios, honorários da perícia e dos assistentes técnicos.**
- **Em 93 com a mudança das moedas, houve problema de atualização do valor, com relação aos critérios de atualização dos índices**

20.

### **Entraves relativos a avaliação :**

Valores atualizados para julho de 1997

- **Para a indenização R\$ 27.871.493,07**
- **Para os juros compensatórios R\$ 17.568.331,13**
- **Para os juros moratórios 4.826.413,56**
- **Para os honorários R\$ 3.015.974,26**
- **Para os juros compensatórios em continuação R\$ 5.630.041,60**
- **Para os juros moratórios em continuação R\$ 2.815.020,80**
- **Para os honorários em continuação R\$ 506.703,74**
- **Totalizando R\$ 62.233.982,24.**
- **Atualizando o valor da indenização para 1998, o imóvel valeria R\$ 77.338.276.283,61. Valores que corresponde mais do que o dobro do valor de mercado.**

**21.**

### **Comparando valores**

**do débito com a expropriação e o orçamento público :**

- **Em 1998 o valor era de 77 milhões de reais**
- **Orçamento anual de Santo André gira em torno de 300 milhões de reais**
- **Orçamento da Secretaria de Habitação gira em torno de 20 milhões**

**22.**

**Os entraves relativos ao processo de desapropriação que propiciaram a superindenização desta área:**

- **Irregularidade na origem dos títulos**
- **Incompatibilidade de uso da área com relação ao seu fim**
- **Impropriedade administrativa de desistência da área e ações judiciais**
- **Diferença entre o valor de mercado e a indenização**
- **Métodos irregulares de avaliação, formulas e índices econômicos**
- **Laudos inadequados, distorcidos e imprecisos**
- **Juros compensatórios e moratórios**

**23.**

**A transferência de grandes somas de recursos financeiros do erário público para o pagamento de indenizações, pode inclusive, resultar em limites ainda mais amplos às políticas públicas, não somente as relacionadas a habitação, meio ambiente e vias públicas como inclusive em outras áreas, como educação e saúde, se for considerado o volume de recursos orçamentários necessários para o pagamento das ações de indenização.**

## Joaquim de Brito

- **Estudo de caso:** Superindenizações na área de meio ambiente - Levantamento fundiário nas unidades de conservação de proteção integral do Estado de São Paulo – aplicação em planos de manejo

### Introdução

A história da devastação florestal no Estado de São Paulo está diretamente associada à luta pela posse da terra. Devastar florestas inadvertidamente, tomando posse da terra, para uso em atividades agropastoris ou para criar grandes reservas de terras voltadas à mobilidade da agricultura ou à especulação imobiliária, configurou o cenário da transformação dos recursos naturais do Estado.

As florestas que originalmente cobriam cerca de 81% do território do Estado foram reduzidas ao remanescente de cerca de 8% que representa, aproximadamente, 83% da vegetação nativa ainda existente no Estado.

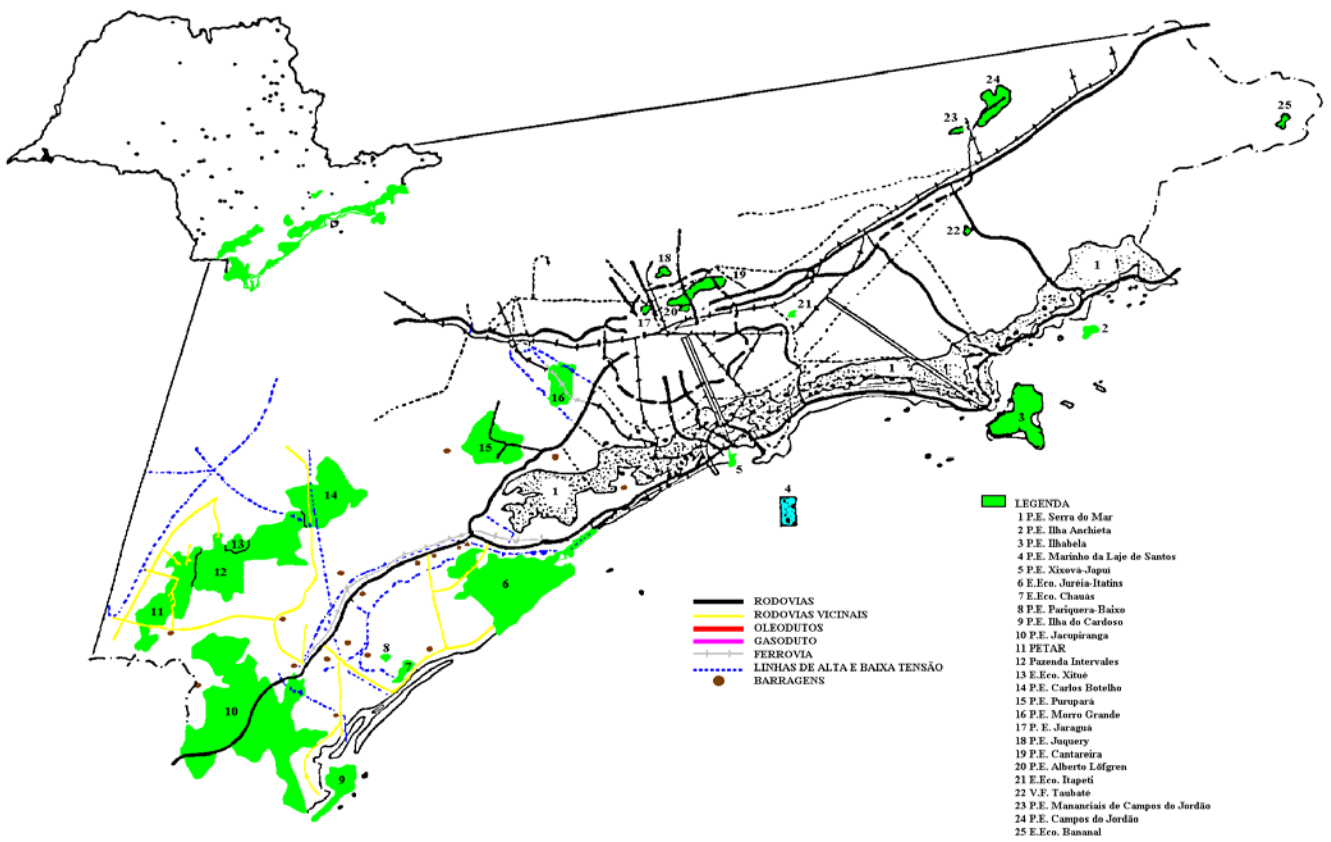
No interior do Estado, não existem mais territórios florestais contínuos. Os remanescentes concentram-se, basicamente, em um reduzido número de Unidades de Conservação (UCs), que abrigam de forma precária, em fragmentos de pequeno porte a médio porte, como o Parque Estadual do Morro do Diabo, o que restou da biodiversidade original. São fragmentos florestais insulados numa paisagem regional de áreas urbanizadas ou destinadas à agropecuária, onde ainda se faz presente o conflito fundiário e social pela posse da terra. A grande Reserva Florestal do Pontal do Paranapanema, criada pelo Decreto Lei número 13.075 de 25/11/1942 (ainda vigente), em 200.000 ha de terras públicas, foi grilada e queimada nas últimas 4 décadas (IF/SMA,1995).

Atualmente, as porções “contínuas” remanescentes de Mata Atlântica e ecossistemas associados estão concentradas na região da Serra do Mar e Litoral. É nessa região do Estado que a legislação ambiental de conservação da natureza incide com maior rigor, destacando-se a criação ao longo das últimas décadas, de um mosaico de UCs, especialmente aquelas de proteção integral (Parques e Estações Ecológicas) que impõe severas restrições ao uso do solo e exploração dos recursos naturais, devendo, portanto, por força da legislação vigente, ser consolidadas como de domínio público e manejadas sob responsabilidade do Poder Executivo.

Esse remanescente florestal, hoje é atingido pelo processo de adensamento urbano contínuo e descontrolado ao longo do Vale do Paraíba, do Vale do Ribeira e litoral do Estado, que associado à implantação de infra-estrutura de comunicação entre o planalto e o litoral, na região da Serra do Mar (sistemas viários, redes de transmissão de energia elétrica, transporte de derivados de petróleo, torres de rádio), bem como à ocupação clandestina das encostas da Serra, configuraram o processo de invasão, insulação e seccionamento dos Parques e Estações Ecológicas localizados na Serra do Mar e litoral paulista.

**FIGURA 1**

Vetores de alteração ambiental incidentes sobre as unidades de conservação localizadas no Vale do Ribeira, Vale do Paraíba e litoral do Estado de São Paulo





Associados aos vetores de degradação ambiental estão os conflitos fundiários, evidenciados durante os procedimentos de implantação das UCs, na medida em que o Poder Executivo se vê obrigado, pela legislação ambiental, a desapropriar e incorporar ao patrimônio imobiliário da Fazenda do Estado, as terras abrangidas pelos Parques e Estações Ecológicas. Os conflitos fundiários revelam desvios, falta de confiabilidade técnica e transparência na documentação imobiliária, precariedade técnica traduzida em diversas “prateleiras” ou “andares” de títulos de domínio registrados em cartórios, trazendo à tona, os cinco séculos de ausência de políticas fundiárias eficazes que viabilizassem um sistema jurídico confiável de ordenamento da propriedade da terra no país.

As dificuldades históricas para instituição de um sistema de registro de imóveis rurais confiável no Brasil, evidenciam-se sobre territórios florestados, onde o domínio ainda não foi definido e, também, sobre territórios de domínio público. A confusão da documentação imobiliária não regularizada, acrescida do grande número de fraudes em documentação imobiliária, estimula todo tipo de agressão às florestas e ao patrimônio público.

Nesse contexto, as terras do Governo do Estado, que abrigavam e abrigam importantes remanescentes florestais, sempre foram vistas como terras onde existe menor resistência aos processos de invasão, grilagem e uso indiscriminado, demandando procedimentos específicos e urgentes para sua regularização e proteção.

#### Breve histórico da acumulação de vetores de conflitos fundiários

A ocupação desordenada do solo brasileiro, desde o início da colonização, dificulta a regularização fundiária das UCs, principalmente nas regiões de alta declividade, que não sofreram o crivo das disputas judiciais.

A indisciplina do sistema de domínio sobre os imóveis começou com a instituição das Sesmarias na Colônia. Os Sesmeiros, na maioria portugueses, desinteressaram-se rapidamente pelas grandes extensões de terras que lhes eram concedidas, porque seu aproveitamento importava em pesados encargos provenientes das requintadas exigências do Conselho Ultramarino, impressas nas próprias Cartas de Concessão de Sesmarias. Os titulares de fora da Colônia abandonaram simplesmente, suas concessões, e aqueles que moravam no Brasil, para livrar-se dos encargos abandonavam seus domínios para ocupar terras devolutas, sem título algum (Lacerda, 1960).

Com a Independência do Brasil, os laços com a Metrópole enfraqueceram e na primeira Assembléia Constituinte de 1824, o problema reinante das ocupações fundiárias, teve especial destaque.

A primeira Lei de Terras (Lei 601), surgiu no Brasil, em 18/09/1850 e seu regulamento de número 1318, é de 1854. Esses instrumentos legais traçaram os rumos básicos do sistema fundiário brasileiro. Pelo disposto no artigo 1º dessa Lei, tornou-se proibida a aquisição de terras devolutas, por outro título que não o de compra. As Sesmarias não cultivadas, foram declaradas devolutas; as produtivas confirmadas e isentas dos pagamentos dos encargos e as posses antigas foram legitimadas.

Os títulos de domínio, até hoje, são considerados legítimos, quando sua origem provém de escritura de compra do Poder Público, de legitimação de posse, mediante

expedição de título do Poder Público, de usucapião ou de sentença judicial que de alguma forma reconheça o domínio particular.

A origem da propriedade no Brasil, como resultante de seu descobrimento e o apossamento do território por delegados do governo português, são fatos históricos. O território nacional fôra de início de domínio público, regra geral de direito, sendo a propriedade particular uma exceção a essa regra. E como exceção, compete a seu titular, o ônus da prova nos debates judiciais. A criação de Cartórios de Registro de Imóveis, deve-se à Lei 1237, de 24/09/1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 26/04/1865.

Pelo artigo 64 da Constituição Republicana de 1.891, as terras devolutas, que eram da União, foram entregues aos Estados. Essa transferência de domínio foi mais um dos vetores de grilagens de terras e apossamento indevido públicas, especialmente, pela elite regional.

Sucederam-se as Leis de registros públicos: Decreto 169-A, de 19/01/1890, Decreto 370, de 02/05/1890, o Código Civil de 1917, regulamentado em 1939, culminando com a Lei 6.015/73, que entrou em vigor em 01/01/1976. Essa legislação, se fosse aplicada corretamente, poderia tornar segura a propriedade imóvel no Brasil. Tal não acontece porque o ato de registrar o imóvel no Registro de Imóveis, faz prova relativa do domínio. Essa disposição tem sua razão de ser, porque a falta de uma cartografia impede a localização da propriedade, no solo. Por mais essa razão, as incertezas perduram.

Nosso sistema tradicional de divisas considera sem bases técnicas, as serras e as nascentes dos rios, que não apresentam correspondência nos rumos verdadeiros, caracterizando permanentes vetores de conflitos fundiários.

Nesse contexto de acumulação de vetores de conflitos fundiários, são detectados durante o processo de regularização fundiária da UCs, os seguintes problemas:

- A dinâmica do apossamento da terra não foi acompanhada pela legislação existente;
- A ocorrência de registros irregulares e ilegais, expedidos inclusive pelo poder executivo municipal;
- A ocorrência de registros fraudulentos;
- A ocorrência de registros inconstitucionais feitos com base na Lei Estadual número 734 de 1900 (considerados nulos) que se superpuseram aos registros feitos com base na Lei Federal 1237 de 1864. O primeiro registro tem que ser feito com base na Lei Federal 1237 de 1864;
- A ausência de investimentos dos Poderes Executivos Federal e Estadual para consolidar a documentação e manutenção da posse dos bens imóveis públicos da União e do Estado (falta de demarcação e de fiscalização de terras públicas, precariedade de defesa judicial de bens imóveis públicos, entre outros aspectos);
- A ausência de ações discriminatórias ou a falta de conclusão das mesmas pelo Poder Público, inviabilizando a discriminação das terras devolutas das particulares, o cancelamento de títulos irregulares e fraudulentos, potencializando assim os conflitos fundiários e deixando as terras públicas livres para invasões e formação de posses;
- A precariedade da exigência de documentação para o Registro de Imóveis, especialmente no que se refere às informações técnicas que deveriam constar obrigatoriamente no corpo da escritura (memoriais descritivos confiáveis tecnicamente), que são fundamentais para a localização dos imóveis e manutenção de malhas fundiárias que subsidiassem os Cartórios de Registro de Imóveis (os memoriais descritivos da maioria das escrituras da região do Litoral do Estado e Serra do Mar, não permitem a localização dos “imóveis”, que passam a flutuar no espaço, uns sobre os outros, de acordo com as informações dos ditos “proprietários”);

- A indústria de vendas de posses, a partir de documentação precária, irregular e muitas vezes fraudulenta;
- A grilagem de grandes porções territoriais, sem a contraposição organizada do Poder Público;
- As dificuldades para obtenção de cartografia oficial atualizada no Brasil (no Estado de São Paulo, as últimas cartas do IBGE, correspondem aos levantamentos realizados na década de 70).

Dessa forma, as questões fundiárias nos Parques e Estações Ecológicas Estaduais, assumem proporções de maior gravidade na medida que a maior porção dos territórios dessas Unidades não tem o domínio definido.

#### Roteiro para desenvolvimento do Programa de Apoio à Regularização Fundiária nos Planos de Manejo de Parques e Estações Ecológicas

O Programa de Apoio à Regularização Fundiária, executado no âmbito de cada UC, é fundamental para garantir a atualização permanente dos Diagnósticos e Malhas Fundiárias Parciais dessas Unidades, que são instrumentos fundamentais para a administração/gestão das mesmas e subsidiam a instrução de procedimentos junto aos Órgãos responsáveis pela defesa do Estado em ações judiciais envolvendo terras internas às UCs, ações no sentido da regularização, ações de desapropriação indireta, e averiguação sobre irregularidades que incidem em documentação imobiliária nas UCs.

No Quadro 1 é detalhado o roteiro para desenvolvimento do Programa de Apoio à Regularização Fundiária nos Planos de Manejo de Parques e Estações Ecológicas, com ênfase para as atividades de diagnóstico e malha fundiária das UCs.

O roteiro apresentado, consiste na consolidação de trabalho iniciado no ano de 1985, durante a implantação do projeto piloto de regularização fundiária do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR. Durante a implantação desse projeto piloto, foi identificado um grande número de conflitos de títulos registrados no registro de imóveis, cuja sobreposição configura vários “andares” de títulos, conforme exemplificado na Figura 2.

A metodologia desenvolvida para o PETAR, foi aplicada em outras UCs localizadas no Vale do Ribeira, Serra do Mar e Litoral do Estado, resultando na identificação de uma série de situações similares, configurando um cenário de conflitos fundiários generalizado. O aprimoramento desse roteiro foi realizado pelo grupo temático de apoio à regularização fundiária, no âmbito da fase 2 dos Planos de Manejo que vêm sendo elaborados para 10 UCs, do Projeto de Preservação da Mata Atlântica – PPMA / SMA – KfW.

## QUADRO 1

Roteiro para desenvolvimento do programa de apoio à regularização fundiária planos de manejo – parques e estações ecológicas

<b>Atividades</b>	<b>Itens abordados/produtos</b>
Redação de texto apresentando a Unidade de Conservação	Apresentação da Legislação básica incidente <ul style="list-style-type: none"><li>• Decreto e outros dispositivos legais, que tratam de questões fundiárias</li></ul> Apresentação territorial cartográfica: <ul style="list-style-type: none"><li>• Memorial Descritivo, Municípios abrangidos e Perímetros - PGE</li><li>• Territórios sob jurisdição de cada órgão</li><li>• Regionalização administrativa do Estado</li></ul> Outras informações que permitam a identificação territorial da UC
Redação do histórico fundiário da Unidade/Núcleo	Antecedentes/Apresentação do contexto fundiário regional; Evolução a partir da criação da Unidade; Cenário fundiário atual.

Sistematização e consolidação das informações fundiárias em todas as áreas abrangidas pelo território das unidades de conservação e áreas de entorno identificadas como de interesse. Reunião e Sistematização de informações cartográficas e documentais.

(Elaboração de tabelas e mapas com informações que permitam o conhecimento das questões fundiárias incidentes sobre as unidades, considerando os itens relacionados)

Ações Discriminatórias e Demarcatórias (informações processuais e técnicas dos PERÍMETROS delimitados pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário – Procuradoria Geral do Estado) em cada uma das Unidades de Conservação contempladas:

- Áreas onde não foram iniciados procedimentos Discriminatórios;
- Áreas com Ações Discriminatórias já concluídas / registradas;
- Áreas com Ações Discriminatórias em andamento;
- Ações Discriminatórias paralisadas;
- Áreas onde não foram iniciados procedimentos Demarcatórios;
- Ações Demarcatórias já concluídas / registradas;
- Ações Demarcatórias em andamento;
- Ações Demarcatórias paralisadas.

Terras Devolutas

- Terras Devolutas Estaduais vagas, registradas, incorporadas ao patrimônio da Fazenda do Estado e destinadas à administração do IF;
- Terras Devolutas Municipais;
- outras situações;

Áreas de Domínio Público

- Terras da União: Terrenos de Marinha, Ilhas, outros;
- Terras da Fazenda do Estado
- Terras da Fazenda do Município

Propriedades em Desapropriação

- Desapropriações diretas

Desapropriações Indiretas

Terras Reivindicadas por Particulares onde não incidem ações expropriatórias

- Títulos comprovadamente regularizados, Títulos irregulares e Títulos ilegais;
- Títulos expedidos ilegalmente (inclusive pelo poder público municipal)
- Títulos duvidosos;

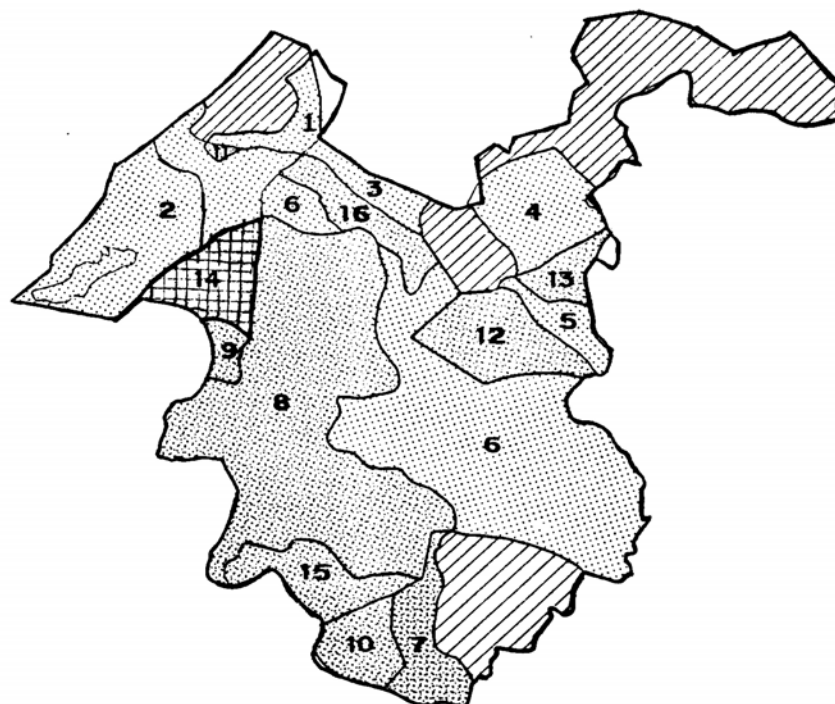
Propriedades com documentação regular

- Terras de empresas públicas
- Terras de empresas privadas
- Outras terras de particulares

<p>Complementação das informações sistematizadas através da realização de levantamentos em Cartórios, Fóruns, e outras instituições;</p>	<p>Deverão ser indicados, para cada Unidade de Conservação, os levantamentos necessários e elaborar cronograma de visitas aos Cartórios, Fóruns e outras instituições, dimensionando os recursos necessários.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão de licenciamento ambiental - informações sobre comprovação de domínio, apresentadas nos processos de licenciamento ambiental, incidentes sobre as zonas envoltórias das Unidades;</li> <li>• Ministério Público - informações sobre ações civis públicas no interior e zonas envoltórias às Unidades de Conservação, de interesse à regularização fundiária;</li> <li>• Departamento do Patrimônio da União - informações sobre terras da União</li> <li>• PROCURADORIA GERAL (Órgão responsável pela Regularização Fundiária)</li> <li>• Empresas Públicas detentoras de terras no interior de Parques e Estações Ecológicas: (Eletropaulo, Fepasa, Sabesp, outras.)</li> <li>• INCRA</li> </ul>
<p>Apresentação dos conflitos fundiários incidentes sobre as Unidades de Conservação</p>	<p>Deverão ser elaborados mapas dos diversos tipos de conflitos para cada Unidade de Conservação, e também mapas síntese espacializando as superposições de conflitos (diversos níveis em “prateleiras”) incidentes sobre diversas porções territoriais dos Unidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Próprios da Fazenda do Estado X Áreas em Desapropriação Indireta;</li> <li>• Próprios da Fazenda do Estado X Áreas Reivindicadas por Particulares;</li> <li>• Terras Devolutas Estaduais X Áreas em Desapropriação Indireta;</li> <li>• Terras Devolutas Estaduais X Áreas Reivindicadas por Particulares;</li> <li>• Áreas Reivindicadas por Particulares X Áreas reivindicadas por Particulares;</li> <li>• Áreas em Desapropriação Indireta X Áreas em Desapropriação Direta;</li> <li>• Áreas em Desapropriação Indireta X Áreas em Desapropriação Indireta;</li> <li>• Próprios da Fazenda do Estado X Áreas em Processo de Usucapião;</li> <li>• Situações de Múltiplos Conflitos, envolvendo títulos regulares e irregulares;</li> <li>• outras situações.</li> </ul>

<p>Redação do Diagnóstico Fundiário de cada Unidade / Núcleo</p>	<p>Interpretação das informações levantadas e sistematizadas, consolidação de textos/ diagnóstico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise das informações alfanuméricas e espaciais sistematizadas</li> <li>• Análise dos conflitos registrados</li> <li>• Comentários Gerais/ Propostas</li> <li>• Medidas a serem adotadas</li> <li>• Propostas para adoção de medidas com outros órgãos envolvidos</li> <li>• Conclusão/ outros itens</li> </ul>
<p>Apresentação das etapas dos trabalhos necessários à consolidação da questão fundiária em cada Unidade/ Núcleo</p>	<p>Tabela apresentando:</p> <p>Etapas do trabalho, Objetivo/Produto de cada etapa, Metodologia,Orgãos envolvidos, Recursos necessários, Pressupostos.</p> <p>Apresentação de cronograma das etapas do programa de apoio à regularização fundiária nas UCs</p>
<p>Formatação e integração ao futuro Sistema de Informações Geográficas</p> <p>Banco de dados e cartografia digitalizada</p>	<p>Inserção das informações fundiárias sistematizadas no SIG - Sistema de Informações Geográficas, conforme os seguintes itens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidação do banco de dados de informações alfanuméricas;</li> <li>• Espacialização das informações em cartas planialtimétricas digitalizadas oficiais;</li> <li>• Viabilizar a espacialização e análise dos conflitos fundiários a partir do processamento digital disponível; viabilizando a produção de “cartas sínteses”;</li> <li>• Cruzamento das informações fundiárias alfanuméricas e espaciais, com demais informações temáticas das unidades de conservação, incorporadas ao SIG;</li> </ul>

**FIGURA 2 - SÍNTESE DE CONFLITOS – 17º PERÍMETRO DE APIAÍ – PARQUE ESTADUAL TURÍSTICO DO ALTO RIBEIRA**



**Matrícula 2.987 – Propriedade da Fazenda do Estado onde ainda estão sendo apurados novos conflitos patrimoniais**



Dois andares de terra

- 1- Propriedade do Estado x Fazenda Araça – Matrícula 4.811 e 4.812
- 2- Propriedade do Estado x Fazenda Casa de Pedra – Matrícula 6.051/85
- 3- Propriedade do Estado x Resiwood – Matrícula 10.361/86
- 4- Propriedade do Estado x Processo Usucapião 184/86
- 5- Propriedade do Estado x Titulação ilegal 89.116/83
- 6- Propriedade do Estado x Imóvel Areado – Matrícula 8.362
- 10 – David Benutti x Sítio Pescaria



Três andares de terra



- 8 – Propriedade do Estado x Imóvel Areado x David Benutti
- 9 - Propriedade do Estado x Imóvel Areado x Fazenda Casa de Pedra



## **Avaliação**

As experiências vivenciadas nas rotinas administrativas dos Parques e Estações Ecológicas, demonstram a influência direta das questões fundiárias na proteção efetiva do patrimônio imobiliário e natural envolvidos podendo-se citar as seguintes implicações:

- A fiscalização de áreas internas aos Parques e Estações Ecológicas considera procedimentos diferenciados para as áreas de domínio público já regularizado e para as áreas de domínio privado ou indefinido, uma vez que a investidura legal do agente do serviço público também é diferenciada nas áreas onde o Estado tem o domínio. A abertura de áreas à visitação pública e o manejo de florestas pelo Poder Público, depende também da regularidade do domínio público sobre o território dessas UCs;
- Se o território de um Parque já é de domínio público, a administração deve cumprir plenamente a defesa do mesmo, tanto nos aspectos do bem imobiliário público envolvido, como dos atributos naturais que justificaram a criação da UC. A legislação ambiental aplicada é associada à legislação de defesa de bens públicos imobiliários, conferindo maior investidura de atuação aos agentes públicos;
- Já se o território é de domínio privado, a ação da administração, apesar de embasada na legislação ambiental, tem como limite, os direitos constitucionais inerentes à propriedade da terra, o que obriga a convivência (geralmente conflituosa) da administração com proprietários de terras no interior das UCs, até que a regularização fundiária permita a imissão da Fazenda do Estado na posse da mesma, com a indenização de direitos dos antigos proprietários, que se retiram do local.

A experiência de análise de documentação imobiliária nos Parques e Estações Ecológicas, por sua vez, permite afirmar que a maioria das centenas de escrituras de áreas supostamente situadas no interior e zonas envoltórias dos Parques e Estações Ecológicas da região do Litoral do Estado, Serra do Mar e Vale do Ribeira, não possui um memorial descritivo que permita a identificação das áreas em campo ou em bases cartográficas oficiais, assim como a análise da cadeia sucessória da maioria dos títulos apresentados, identifica irregularidades que permitem o questionamento da legitimidade dos mesmos.

O resultado do grande número de títulos irregulares que são transformados em áreas definidas aleatoriamente pelos proprietários ou “pseudoproprietários”, potencializou a chamada “Indústria da Indenização Imobiliária”, provocando uma corrida objetivando a cobrança de indenizações pelo Poder Público. Hoje existem mais de mil ações judiciais, com riscos de pagamento de indenizações desproporcionalmente avaliadas, muitas vezes sobre terras que não podem ser localizadas em campo e em bases cartográficas. Esses fatos, vieram ao conhecimento público através da publicação de uma série de artigos nos jornais “Folha de São Paulo” e “O Estado de São Paulo” no período de 1995 a 1999 entre outros.

## **Conclusão**

O histórico acima relatado, bem como o roteiro para a elaboração do programa de apoio à regularização fundiária tem o objetivo de contribuir para:

- Elaboração de diagnósticos e malhas fundiárias detalhadas, que evidenciem o conjunto dos conflitos fundiários resultantes das irregularidades constatados na documentação

imobiliária e cartografia de áreas no interior e zonas envoltórias dos Parques e Estações Ecológicas, viabilizando a definição de estratégias globais de ação.

- Apoio às atividades inerentes à gestão e administração das UCs, norteadas os limites da investidora em ações de fiscalização, e nas intervenções que impliquem em consolidação de estruturas físicas de apoio à administração, visitação pública, pesquisa e outras, subsidiando a elaboração de laudos técnicos, instrução de processos administrativos, judiciais e procedimentos adotados durante vistorias em campo;
- As ações da administração das UCs no trato das questões sociais incidentes em áreas internas a Parques e Estações Ecológicas, que também dependem de uma definição dominial confiável;
- Instrumentação da defesa do Poder Executivo em ações de desapropriações indiretas incidentes sobre o território de Parques e Estações Ecológicas.

A complexidade das questões fundiárias demonstra que a proteção efetiva da biodiversidade ainda existente no território de Parques e Estações Ecológicas estaduais, está condicionada ao enfrentamento dos conflitos fundiários.

## Referências bibliográficas

- AITH, M.; MARIANTE, J. H. Justiça condena SP a pagar R\$ 6 Bilhões. Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de nov. de 1996. p. 1-8.
- BRESSAN, S. *Disputa jurídica ameaça preservação ambiental. O Estado de São Paulo, São Paulo, 11 de nov. de 1997. p.A4.*
- BRESSAN, S. *Precatórios dão lucro de até 50 vezes maior de bolsa. O Estado de São Paulo, São Paulo, 08 de agosto de 1999a. p.A12.*
- BRESSAN, S. *Ministro do STJ diz que coisa julgada tem limite. O Estado de São Paulo, São Paulo, 04 de outubro de 1999b. p.A7.*
- GODÓY, M. *Procuradoria denuncia fraude de R\$ 50 bi. Folha de São Paulo, São Paulo, 4 de outubro de 1997. p. 3-10.*
- INSTITUTO FLORESTAL DE SÃO PAULO – SMA. *Desapropriações em Parques e Estações Ecológicas.* São Paulo: Publicação do Instituto Florestal IF/SMA, 1995. 45p
- LACERDA, L. *Tratado das Terras do Brasil.* Rio de Janeiro, Volume 1: Editora Alba Ltda, 1960.
- LIMA, R. C. *Terras Devolutas, História, Doutrina e Legislação.* Porto Alegre: Livraria do Globo, 1935.
- MACEDO, F. *Procuradoria investiga indenizações suspeitas. O Estado de São Paulo, São Paulo, 23 de março de 1995, p. A16.*
- PEREIRA, J. O. L. *A propriedade no Brasil.* São Paulo: Editora Duprat, 1932.
- SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850.* Campinas: Editora da UNICAMP, 1996. 373p.
- SMA - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. *Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo – Parte 1 – Litoral.* São Paulo: CESP, SMA, 1996. 37p
- VICTOR, M. A. M. *A Devastação Florestal.* São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1975. 48p.

## **Rosângela Staurengi (transcrição da apresentação)**

- **Estudo de caso:** Superindenizações na área de vias públicas - DERSA

Eu fui convidada para falar um pouco sobre um processo de São Bernardo, em que eu comecei a trabalhar ao acaso.

Em 1999, uma juíza de São Bernardo do Campo chamou os promotores e nos contou o seguinte caso: “Há na Vara um processo que está nos dando uma dor de cabeça. Quando eu assumi a Vara já me avisaram que isso era um problema, que nenhum juiz quer julgar isso, eu não sei o que fazer com isso. Eu queria então a ajuda de vocês para tentar parar a ganância desses autores”.

Ela nos explicou que era uma ação de apossamento administrativo, por causa da Rodovia dos Imigrantes. Era uma ação promovida contra alguns autores, contra o DERSA, que havia passado a Rodovia dos Imigrantes numa gleba de São Bernardo ocupando 60.000 m<sup>2</sup>. Até maio de 99, o DERSA tinha pago por essa área 37 milhões e pouco, e estava sendo executada ainda em mais 10 milhões de reais. Só que o processo está no final de execução, com muito pouca coisa para se fazer. É um processo enorme, com cerca de 29 recursos, entre agravo de instrumento e mandados de segurança.

Quem tem contato com processos sabe que isso é um negócio monstruoso. Normalmente os processos têm 2 ou 3 recursos, esse tem quase 30.

Nós pegamos todos os volumes e começamos a analisar para verificar como havia se chegado àquele valor. Nós percebemos que a avaliação do imóvel foi feita em 17 de dezembro de 1986, através de um laudo judicial. Este imóvel foi avaliado em 18 milhões de Cruzados (moeda da época). Nesse laudo, o perito levou em consideração o preço do m<sup>2</sup> do lote urbanizado para definir o valor total da gleba, a qual está situada longe do centro urbano do município. Este procedimento elevou de forma considerável o valor da indenização. Eu passei esse valor para dólares. Ele corresponde à época a 1.267.628,00 dólares, para uma área de 60 mil m<sup>2</sup> afastada do centro urbano da cidade. Ainda assim, o problema maior não estava aí, ele vinha mais para frente.

A sentença, em primeira instância condenou o DERSA a pagar esse valor, corrigido a partir da data do laudo, juros de mora de 6% ao ano (a partir da citação), juros compensatórios a partir do apossamento, acumulados a partir do trânsito em julgado. Honorários advocatícios de 10% e despesas processuais. A sentença tinha fixado os honorários em 6%, mas houve um recurso e passaram para 10%. Os valores atualizados então, pagos durante todo o período, até maio de 99 dava 37 milhões de reais. E estavam sendo cobrados 10 milhões. O preço por m<sup>2</sup> pago até então pelo DERSA dava 623 reais/m<sup>2</sup>. E o preço por m<sup>2</sup> total, se formos considerar aqueles 10 milhões (se forem pagos), vai dar 795 reais/m<sup>2</sup>.

O valor de mercado - valor de mercado é o seguinte: é preço de jornal - é 142.600 reais.

Nós fizemos uma pesquisa e procuramos glebas que mais se assemelhavam a área em questão (aqui há uma diferença grande entre valor mínimo e máximo, pois são poucos os anúncios de glebas nas mesmas condições). Procuramos, por exemplo, uma área de 4.000 m<sup>2</sup>, mais ou menos, naquela região. Seu valor era de 9.500 reais (2,37 reais/m<sup>2</sup>). Nós pegamos alguns anúncios de jornal de imóveis no centro da cidade: Jd. Ipê (55 reais/m<sup>2</sup>), Pq. dos Pássaros, um bairro de classe média alta de São Bernardo (256 o m<sup>2</sup>). Assim, foi pego um valor mínimo e um valor máximo (sem qualquer construção) para poder ter uma idéia de quanto custa os terrenos na mesma região. Ao mesmo tempo vimos que por aquela gleba, longe do centro urbano, está sendo pago 623 ou 795 reais o m<sup>2</sup> (dependendo se eles conseguirem ou não levantar aquele resto de indenização que eles querem).

Bem, como esse valor chegou onde chegou? Em 1970, nós temos o apossamento. Em 86, o ajuizamento da ação. Quando esses proprietários compraram essa gleba (essa gleba tem 600 mil m<sup>2</sup> e o Dersa ocupou 60 mil) a Rodovia dos Imigrantes já passava por ali. Mas existe uma corrente jurisprudencial e doutrinária, que diz que todos os créditos decorrentes da “coisa” são transmitidos junto com a venda. Então, os créditos decorrentes do apossamento foram transmitidos com a venda da área. Quando os proprietários compraram a gleba, já imaginaram o lucro que poderiam ter em função da existência da rodovia (com posto de abastecimento, com loteamento em função da facilidade de acesso). No entanto, isso passou a ser um prejuízo para eles. Eles entraram com uma ação, em 87 há a sentença já citada; Trânsito em Julgado, ou seja, quando não coube mais recurso daquela sentença. A partir de maio de 88, houve uma primeira fase de depósitos, durante aproximadamente um ano e meio. Após essa primeira fase de depósitos houve uma penhora de 70% do pedágio do DERSA, da Anchieta-Imigrantes, para pagar essa indenização. Esse pedágio permaneceu penhorado por aproximadamente dez anos. Isso quer dizer: durante esse período, 70% do valor que nós pagamos quando passamos por aquela rodovia serviu para pagar esses 60 mil m<sup>2</sup>.

Os autos ficaram fora de cartório por 21 meses. Ficaram com o advogado dos autores da ação. Nesse período, um dos autores da ação (um dos proprietários da gleba) comprou a parte dos outros. Depois, durante a nossa investigação, nós ficamos sabendo que as pessoas que venderam não sabiam da existência da ação, embora estivessem representados pelo mesmo advogado. Houve uma chicana na fase inicial do processo, na questão de procuração e representação. Apenas um dos autores recebeu tudo (está recebendo até agora) e os outros não receberam um tostão. Mas constam como autores do processo. Após esses 21 meses, período em que se deu a negociação da venda da área, o processo foi para o contador. E lá ficou por mais dez meses. Daí foram feitos cálculos, houve um recurso para o TJ e retorno em 04/06/1993.

Durante esse período todo estão incidindo sobre o valor da indenização os juros moratórios e os juros compensatórios que o DERSA vai ter que pagar.

Quando a ação voltou do Tribunal, ficou mais seis meses arquivada. Depois ela foi para o autor para ser feito novo cálculo e ficou mais seis meses e o autor apresentou um novo cálculo com juros compostos<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Há uma discussão sobre cumulação de juros compensatórios e moratórios; a jurisprudência diz “no caso de desapropriação o proprietário tem direito a indenização corrigida, em que incide juros compensatórios e juros moratórios”, onde “juros compensatórios” é o pagamento por aquilo que ele deixou de ganhar, uma espécie de aluguel que ele deixou de ganhar até o pagamento efetivo do imóvel. E “juros moratórios” representa a penalidade pelo atraso no pagamento, que vai ser pago enquanto não se termina de pagar o valor total da indenização. Existe controvérsia entre as decisões judiciais. Há decisões em que primeiro se atualiza o valor,

Neste caso não é o “um sobre o outro” que se discute, que o DERSA até concorda em pagar (o moratório sobre o principal, acrescido dos moratórios). Neste caso o pagamento foi feito em parcelas, havendo sempre um saldo devedor que já tinha juros moratórios, compensatórios, honorários advocatícios e despesas processuais.

O autor pega o saldo devedor com tudo isso e joga novamente juros moratórios, compensatórios, honorários advocatícios e despesas processuais. Quando isso é feito quatro vezes aumenta-se o valor da dívida enormemente.

Além dessa jogada (dos autores), houve também erros aritméticos no processo. Coincidentemente, todos os erros eram favoráveis aos autores.

Esse cálculo, de 94, foi extremamente prejudicial. Além da questão dos juros compostos (isso sim é anatocismo: juros moratórios e compensatórios sobre juros moratórios e compensatórios), o DERSA não impugnou essa conta. Houve uma sentença, o DERSA entrou com uma apelação mas não pagou o “preparo”, então o recurso não “subiu”. O DERSA não se conformou, fez um novo pedido para o juiz (para que se refizessem os cálculos). O juiz indeferiu. E eles entraram com recurso de agravo. Quando esse agravo chegou à 15ª Câmara, o relator mandou os cálculos para o contador do Tribunal de Justiça. Foram feitos dois cálculos com dois critérios diferentes. O contador do Tribunal apurou saldo credor a favor do DERSA. Acontece que esse agravo não suspendeu o andamento da execução. Nesse período foi depositado cerca de 17 milhões, que os autores levantaram. Enquanto esse recurso estava no Tribunal, o juiz se convenceu de que havia algo de errado naqueles cálculos. Ele argumentou que a sentença que homologou aqueles cálculos foi dada equivocadamente, pois já não existia sentença já que o código de processo civil foi alterado (e já não era mais sentença, era decisão interlocutória).

Ele quis sair pela tangente, para tentar passar por cima da sentença e mandar os autos para o contador novamente. Os autores logicamente não gostaram dessa história, pois a sentença era favorável a eles, e entraram com agravo dessa decisão.

Resumindo, em 1995, o juiz tentou reconsiderar aquela sentença que homologava cálculos absurdos e os autores entraram com um agravo, que foi julgado. A decisão foi “erro de procedimento, apesar da mudança do Código, não justifica a desconsideração dessa sentença pelo juiz. O erro de procedimento deveria ter sido atacado por recurso próprio, e não foi”. O juiz só pode alterar a sentença em caso de erro material. E não é o caso. O juiz tinha convicção do erro, mas não colocou na decisão dele que estava fazendo aquilo por causa de erro material. Ele quis arranjar um pretexto para mudar a sentença sem atacar a questão do erro dos cálculos, que ia ser verificado depois pelo contador. O Tribunal não tinha noção do que estava ocorrendo em termos de cálculo. Ele só analisava a questão processual, em que “o erro processual não autoriza a desconsideração da sentença”. O erro material sim, autorizaria a revisão da sentença. E isso transitou em julgado.

---

sobre ele calcula-se os “juros compensatórios” e, por último, os “juros moratórios”. Isso não é anatocismo, não é cumulação ilegal de juros. Há decisões em que se diz para cobrar o mesmo tempo, mas não um sobre o outro.

## Texto do consultor

### Emilio Haddad

- Comentários sobre os procedimentos utilizados no estabelecimento do valor de indenização de bens imóveis desapropriados pelo poder público

### Introdução

O relatório do projeto: Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo, preparado pelo LabHab, apresenta resultados de pesquisa que documenta e analisa aspectos do processo de desapropriação de imóveis, notáveis por envolverem valores muito elevados. O relatório foi apresentado e discutido no Seminário “A questão fundiária e as políticas sociais – limitações à desapropriação de terras”, realizado na FAU-USP, no dia 1º de dezembro de 2000.

O que estranha -- e torna melindrosos -- os casos documentados é, por um lado, o fato de que valores de indenização tão elevados – teratológicos<sup>19</sup>, no dizer do Procurador Geral do Estado – pudessem ter resultado de um processo judicial, o que alicerça a legalidade dos mesmos e, por outro lado, que tivessem sido originados a partir de laudos de avaliação, apresentados por profissionais habilitados, numa roupagem técnica elegante e distinta.

É objetivo do presente texto buscar identificar as origens e causas destas superavaliações. O texto aponta elementos críticos presentes na metodologia avaliatória; discute, também, os estragos que as rotinas e procedimentos existentes para a determinação do valor de indenização, associados a um sistema jurídico despreparado, têm causado. São apresentadas sugestões tendo em vista salvaguardar a justiça nos processos de indenização.

### Uma observação inicial

O tema aqui discutido – a determinação do valor de bens imóveis -- se permite diferentes visões, cada uma delas com seu viés particular. Por esse motivo, é importante deixar claro que a nossa visão privilegia um olhar de pesquisador. Entendemos que, muitas vezes premido pela necessidade prática ou pela urgência, não seja impulso primordial dos que trabalham em avaliação, uma busca de entendimento de cunho mais científico sobre o porquê e o como se forma o valor atribuível a um dado imóvel.

---

<sup>19</sup> Marcio Sotelo Felipe, in: São Paulo. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 1998.

Para fins de nossa análise, é importante que, de início, sejam firmados conceitos que lhe são centrais, dois dos quais serão abordados a seguir: o de justa indenização e o de valor de mercado.

## Justa indenização

Um destes conceitos, que é particularmente crítico no caso de bens imóveis, que cumprem o papel duplo de sustento de atividades humanas e de reserva de valor, é o da justa indenização. Afinal, o que é indenizar? O que e quanto deve ser indenizado?

Tais questões têm sido objeto da consideração por parte de importantes juristas, conforme o trecho abaixo extraído do texto da medida cautelar promovida pelo Estado de São Paulo, através dos Procuradores Márcio Sotelo Felipe e Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo, e submetida ao Supremo Tribunal Federal<sup>20</sup>:

Indenizar alguém significa deixá-lo sem dano. Não se presta ajusta indenização a enriquecer de forma indevida (ou ilícita ou dolosa) uma parte em detrimento da outra. Não se trata, outrossim, de expressão sem significado, ou isenta de objetividade. A doutrina, de forma uníssona, a define, “*verbis*”:

*“Por justa, pretende a Constituição que a indenização seja igual ao valor que tenha o bem expropriado no mercado, pois é este o único critério real para apreciação do valor de um bem”.*<sup>21</sup>

Para J. CRETILLA JR., a indenização justa: “... *consistirá em quantia equivalente ao preço que a coisa alcançaria caso tivesse sido objeto de contrato normal (e não compulsório) de compra e venda*”<sup>22</sup>

JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES, talvez a maior autoridade no tema da desapropriação assevera:

*“Destarte, para que haja justeza e justiça na indenização, é preciso que se recomponha o patrimônio do expropriado com quantia que corresponda, exatamente, ao desfalque por ele sofrido em decorrência da expropriação. Não se deverá atribuir ao desapropriado nem mais nem menos do que lhe subtraiu, porque a*

---

<sup>20</sup> Felipe, Marcio S. e Azevedo, Pedro E. Medida cautelar em ação rescisória nº 1.379 – SP in: São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente: Procuradoria Geral do do Estado, 1998, pp. 87-88.

<sup>21</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, 1990, pág. 48

<sup>22</sup> “Comentários à Constituição de 1988, Forense Universitária, 1990, vol. I, pág. 367.

*expropriação não deve ser instrumento de enriquecimento nem de empobrecimento do expropriante ou do expropriado”.*<sup>23</sup>

O valor de mercado e a recomposição do efetivo dano definem, pois, o sentido da justa indenização...

O trecho acima bem resume o que se tem como entendimento doutrinário sobre a natureza da indenização justa: ela deve corresponder ao valor de mercado do bem expropriado<sup>24</sup>. Ou seja, segundo tal entendimento, o prejuízo seria equivalente ao pagamento obtido se o mesmo pudesse ter sido vendido na data da desapropriação.

Não obstante se registre um elevado grau de consenso quanto a este ponto, nos parece que ele necessita ser melhor qualificado. Pois, se observada com maior cuidado, verificamos que, embora provida de um certo sentido intuitivo, é preciso se explicitar a relação entre prejuízo e o valor patrimonial de um bem desapropriado. Para isso ser feito com maior rigor, faz-se necessário recorrermos a conceitos de economia.

## A contribuição da microeconomia

### ***a) valor de mercado***

Enquanto objeto específico de análise, o principal campo da ciência que se ocupa da determinação do valor de mercado de um bem é o da economia. A noção de valor é um tema presente desde os primeiros trabalhos da ciência econômica e que, até hoje, não está desacompanhada de controvérsia e interpretações. Adam Smith, considerado pai da economia, em seu trabalho seminal, a Riqueza da Nações, publicado em 1776, fazia uma distinção entre valor de uso e valor de troca, formulando uma teoria do valor cuja sistematização foi concluída por David Ricardo.

No século 19, Marx apresenta uma visão alternativa do valor, a teoria do valor trabalho, que é central à sua análise. A visão marxista de que a origem de todo o valor é o trabalho humano aduzia novas dimensões ao conceito de valor, para além do econômico. Destarte, o conceito de valor é também do interesse de praticamente todas as ciências sociais, da psicologia à política.

Essa breve referência aos clássicos da economia tem aqui como objetivo chamar a atenção ao fato de que valor é um conceito multivalente, que pode ser abordado sob diferentes perspectivas. É necessário, portanto, que se escolha aquela que seja a mais adequada à nossa discussão, que está voltada à determinação empírica do valor.

A chamada microeconomia, desenvolvida pelo economista Marshall, por enfatizar o estudo do comportamento de produtores e consumidores, é o setor do conhecimento que melhor permite o tratamento quantitativo do valor econômico: sua formulação marginalista veio a permitir o emprego do cálculo diferencial. Além disso, o arcabouço teórico da

<sup>23</sup> “A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência” RT 2<sup>a</sup> ed., pág. 430.

<sup>24</sup> Observamos, entretanto que, esta conceptualização faz uso de termos, como é o caso de “desfalque”, que não são totalmente unívocos. No final deste texto, serão colocadas questões referentes à melhor qualificação do valor de mercado como medida do valor de indenização.



microeconomia desenvolve um elaborado modelo de formação de preços, que resulta da intercessão das chamadas curvas de oferta e de demanda. Estabelecendo hipóteses sobre o comportamento “racional” de firmas e consumidores, é construído um conjunto de funções que descrevem o mercado, incluindo variáveis econômicas -- tais como lucro, renda, etc. -- cujas mudanças determinam seus movimentos.

### ***b) relação entre preço e valor***

O modelo microeconômico apresenta uma visão das relações entre preços e valor de mercado, assim expressa por Eckert et al (1990):

“com o desenvolvimento da moderna teoria de preços, muitos economistas começaram a distinguir entre preço como fato objetivamente determinado, e valor, um termo com conotações éticas e políticas fora do território da economia (...) os termos preço e valor não são sinônimos, embora sejam freqüentemente usados como se fossem. Preços são indicadores de valor”

Segundo este modelo, sob certas condições, o preço praticado pelo mercado se constitui na medida certa do valor: é quando existe concorrência perfeita, assim caracterizada:

- a) homogeneidade dos bens levados a mercado;
- b) compradores e vendedores negociem cada um uma quantidade tão pequena em relação ao volume total negociado de tal forma que não possam, individualmente, ou em grupo, alterar o preço de mercado;
- c) inexistência de interferências externas;
- d) racionalidade dos participantes e conhecimento perfeito por parte dos compradores e vendedores sobre o bem, o mercado e suas tendências.

Este ponto de vista microeconômico tem sido fundamental para a tarefa da determinação empírica do valor de um bem. Assumindo-se um mercado de concorrência perfeita, demonstra-se que o preço acordado entre compradores e vendedores, suficientemente informados, soe refletir o valor de um bem. Trata-se de resultado que é de importância basilar para o ofício do avaliador de imóveis, porque nele se encontra o suporte teórico para a aplicação do método comparativo, baseado no tratamento estatístico de dados das transações registradas no mercado imobiliário local.

A avaliação de imóveis, assim, encontrou suas raízes na microeconomia, aplicando princípios desta à análise de bens imobiliários. Antecipando um pouco o argumento apresentado na continuidade deste texto, grande parte dos problemas que a avaliação de imóveis enfrenta – em especial o das superavaliações – pode ser diretamente atribuída ao esquecimento ou ignorância dessas suas raízes.

### ***c) mercados imperfeitos ou inexistentes***

De acordo com o acima exposto, estimar-se o valor de um apartamento em região verticalizada das cidades, onde se registram muitas transações é um problema relativamente simples, na medida em que o mercado existente se aproxima do paradigma do mercado perfeito, hipótese na qual os métodos de avaliação podem ser considerados adequados, em particular o método comparativo.

Quando não há mercado ou o mercado falha, a condição de concorrência perfeita não pode ser estabelecida. O reconhecimento de que mercados podem ser falhos ou, simplesmente, não existir, levou ao desenvolvimento, no âmbito da microeconomia, da Teoria do Bem Estar (“Welfare Economics”). Esta teoria reconhece a existência de valores que não podem se expressar diretamente, ou seja através do mercado, mas através de suas expressões indiretas, como na disponibilidade a pagar, em economias de transporte ou na valorização imobiliária.

Mais recentemente, a crescente preocupação com a questão ambiental, levou ao desenvolvimento de uma área de Economia Ambiental, no âmbito da qual a idéia de valores não econômicos é retomada e melhor precisada. Uma classe de estudos visando a valoração de bens que trazem interesse ambiental tem se desenvolvido, utilizando-se de métodos de estimativa criados no âmbito da Teoria do Bem Estar.

A palavra *valoração*, de certa forma, contrapõe e amplia o sentido da palavra *avaliação*. Enquanto esta se restringe ao valor econômico, a valoração soma ao econômico, os valores não econômicos, ou seja, aqueles que embora existam, não são capturados pelo mecanismo de preços. Novos métodos para a valoração ambiental (por exemplo, a valoração contingente, baseada em entrevistas), desenvolvidos a partir de conceitos colocados pela Teoria Econômica do Bem Estar, têm sido utilizados.

## **A contribuição da “Engenharia de Avaliações”**

### **a) Um pouco das origens**

É interessante observar – com Anderson e Funderbruck -- que, dentre todos os diferentes bens e serviços que são transacionados no mercado, os imóveis são aqueles que mereceram o desenvolvimento de técnicas específicas com relação à determinação de seu valor, a ponto de se estabelecer um campo próprio de conhecimento, entre nós denominado Engenharia de Avaliações, com uma literatura especializada, organizações locais e internacionais e fóruns de debates<sup>25</sup>.

Há vários motivos para isso. De um lado, registra-se a demanda crescente da sociedade pela determinação de valores imobiliários – para fins de inventário, determinação de impostos com base no valor venal, como o IPTU e o ITBI, processos de revisões do valor de aluguel, desapropriações, etc. Isto fez com que se consolidasse novo

---

<sup>25</sup> Anderson e Funderbruck (1992) colocam uma interrogação inicial: “Why was a separate body of theory of Real estate valuation developed in the first place? There is no separate and distinct theory of apple, banana or cotton valuation, or even automobile valuation”

campo de conhecimento especializado<sup>26</sup>, em torno da avaliação de imóveis e suas aplicações.

No Brasil, através da apropriação intelectual deste conhecimento, definiu-se um esperto grupo profissional, constituído por peritos e avaliadores, engenheiros de origem, organizados em torno do IBAPE – Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias em Engenharia<sup>27</sup>, organização que tem sido muito ativa no processo de desenvolvimento de um “know how” sobre peritagem e avaliação de bens imóveis.

Este “know how” incluiu o estabelecimento de normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT para avaliação de imóveis, tanto urbano como rurais<sup>28</sup>. Entre outras disposições tais normas incluem e classificam métodos de avaliação.

A exemplo de outros serviços especializados, o esforço de consolidação da avaliação de imóveis enquanto atividade profissional buscou a ampliação das oportunidades de trabalho junto a diferentes setores interessados: agentes financiadores de imóveis, organismos públicos que promovem desapropriação, em processos judiciais etc.

Buscando uma linguagem e um procedimento compatível com os empregados nos tribunais, foram estabelecidos também formatos para a apresentação de laudos e a consolidação da atividade de perícia técnica, cujos produtos têm sido acolhidos pela justiça. Processos judiciais contam com a participação de peritos, nomeados pelos juizes segundo critérios de confiança pessoal, e pelos assistentes técnicos indicados pelas partes envolvidas.

Todo este trabalho obteve muitos aspectos positivos, colaborando para agregar aquele sentido de seriedade associado à técnica no trabalho de avaliação. Infelizmente, em alguns casos, os métodos e técnicas de avaliação foram aplicadas indevidamente, como pespontou nos casos documentados de superavaliação.

## **b) Os métodos de avaliação**

A Norma Brasileira reconhece duas classes de métodos para a avaliação de imóveis:

- a) os métodos diretos, dos quais o mais importante é o método comparativo de dados de mercado;
- b) os métodos indiretos,

Tendo em vista levar em consideração as diferenças de características – de tamanho, de forma, de aproveitamento face à legislação, etc. – de cada elemento pesquisado, os métodos diretos utilizam-se de um procedimento para sua homogeneização. O método determina assim o valor através do cálculo da média estatística. A viabilidade da aplicação de um método direto depende da existência de um mercado ativo, composto por um suficiente número de imóveis negociados que compartilhem os mais que possível

---

<sup>26</sup> A interpretação do surgimento (e desaparecimento) de campos profissionais em função de uma “divisão social” da aplicação do conhecimento humano é discutida por Alonso (1971)

<sup>27</sup> Para informações sobre o IBAPE, consultar a página: <http://www.ibape-sp.com.br>

<sup>28</sup> ABNT. NBR 5676– Avaliação de Imóveis Urbanos

das mesmas características do imóvel a ser avaliado: idealmente, um mercado de concorrência perfeita.

Quando este não for o caso, recomenda-se o método indireto baseado nos modelos de análise de investimento desenvolvido no ramo das finanças. Também conhecido como método da renda, este método é baseado num aproveitamento hipotético do imóvel, sendo o valor estimado pelo valor presente do fluxo de caixa (receitas e despesas) que advirão deste aproveitamento proposto para o imóvel.

Ante estas duas propostas alternativas para avaliação, algumas perguntas inevitavelmente aparecem. A primeira delas é aquela que procura saber qual a coerência entre estes dois caminhos, se partem de princípios tão diferentes: o método direto, que busca estimar o valor do imóvel a partir de comparação com aqueles praticados no mercado, e o indireto, baseado na capitalização de renda possível de ser auferida com um aproveitamento econômico da propriedade.

Resposta a essa pergunta pode ser encontrada no âmbito da economia, quando estuda as relações entre renda e patrimônio: é este o valor presente do fluxo de rendas que uma propriedade poderá gerar. No caso de um imóvel alugado, do valor do fluxo futuro dos aluguéis a serem recebidos. E este valor é igual à taxa de juros. Assim:

$r = P \cdot i$ , onde:

$r$  é o valor da renda,

$P$  é o valor de mercado, e

$i$  é o valor da taxa de juros

Com esta fórmula estabelecendo a equivalência entre ambos, valores de renda (aluguéis) e de mercado se tornam intercambiáveis.

Segundo demonstrado na ciência econômica, sob certas condições, num mercado perfeito, o preço ali praticado resulta de uma postura “racional” de compradores e vendedores os quais, possuindo ampla informação sobre o mercado e o bem negociado, expressam de forma imediata um valor monetário que estariam dispostos a pagar em troca das rendas a serem auferidos no futuro.

Assim, quando há concorrência perfeita, o valor de mercado é representado pela média dos preços obtidos nas transações efetuadas. Tais preços oscilam em torno da média, em função não apenas das diferenças entre os bens imóveis transacionados mas também em função de fatores que lhes são extrínsecos, como são as circunstâncias da posse do bem imóvel, de características que são próprias e únicas. Há diversas possibilidades quanto:

- à forma de obtenção do bem: através de herança, doação, compra;
- se as benfeitorias existentes foram feitas e/ou ampliadas pelo proprietário;
- à situação jurídica da propriedade: registrada, em litígio;
- ao seu uso: próprio, para renda total ou parcial (alugado), ou desocupado, aguardando valorização;
- ao seu custo operacional: impostos, segurança, etc.;

- à situação financeira de comprador e vendedor;
- se o proprietário é pessoa física (carregando valores de natureza afetiva), espólio, pessoa jurídica;
- se possui fácil acesso a informação ou a crédito;
- se a propriedade corre riscos de invasão ou de fenômenos naturais;
- se o valor de aquisição refletia o valor de mercado existentes na ocasião da compra, ou se tratou de bom (ou mau) negócio;
- etc.

A consideração de tais fatores é fundamental em certos casos de avaliação, como por exemplo quando se estimativa do valor de indenização de imóveis desapropriados – que, diga-se de passagem, tem caráter individual, pois está sendo considerado uma propriedade dada.

Uma característica que diferencia estas duas abordagens encontra-se no caráter mais “estático” do método comparativo, que deixa de lado o contexto da avaliação e o caráter mais “dinâmico” e contextual presente no método da renda. Um olhar crítico sobre estes métodos faz-se pois necessário.

### **c) Um olhar crítico**

Um estudo mais sério sobre a aplicação dos métodos de avaliação é ainda devido. É muito instrutivo, contudo, olhar para as normas existentes com olhar crítico. Elas trazem embutidas uma série de hipóteses, dotadas de aparente senso comum, cuja adoção generalizada está, como será discutido ao longo do presente texto, ao lado do que poderíamos denominar a “ideologia do profissional da avaliação”, raiz de grande parte dos problemas que se materializaram em sobreavaliações e os formidáveis mecanismos de exploração que se tornaram possíveis a partir das mesmas.

Alguns pontos merecem ser destacados a respeito dos trabalhos em Engenharia de Avaliações:

#### **1. Pouca ênfase nos fundamentos teóricos**

Um primeiro ponto que chama atenção quando se toma contato com este corpo de conhecimento denominado “engenharia de avaliação”, é que o mesmo se constitui, basicamente, por um conjunto de técnicas especializadas, não sendo apresentado na companhia de uma “teoria”, a qual é geralmente posta à distância. De fato, um olhar sobre a literatura referente à avaliação de imóveis<sup>29</sup>, sobretudo aquela produzida no Brasil, enfatiza a apresentação de técnicas.

#### **2. Seu enquadramento no campo da engenharia**

---

<sup>29</sup> Veja, por exemplo, IBAPE (1974)

O enquadramento da atividade de avaliação de bens imóveis dentro dos domínios da engenharia, trouxe profundas conseqüências em termos de disciplina e comportamento. O trabalho de engenheiros é, em geral, orientado para a solução de problemas. Engenheiros são conhecidos por seu espírito prático, respeito pelos números, emprego de tabelas e ábacos. Recorrem à teoria apenas quando preciso; quando o modelo teórico não provê o necessário suporte, criam eles mesmos um novo modelo ou fórmula empírica que o faça.

### 3. Imposição da conceito de avaliação como uma ciência exata

A busca de objetividade acima discutida esteja, talvez, exprimindo um aspecto ideológico da engenharia de avaliação: a tendência a excluir fatores não técnicos. Dessa forma, a abordagem de um problema de avaliação tende a resumir-se a uma aplicação de cálculo, a exemplo de outros problemas presentes na engenharia civil, como por exemplo o cálculo de concreto armado, ou o dimensionamento de redes de esgoto.

A avaliação de imóveis não deve ser tratada como uma ciência exata; a presença de elementos subjetivos na avaliação é subsistente. A determinação de valores inclui a consideração da influência dos fatores de natureza administrativa, ambiental, social e psicológica. O grande desafio é o da incorporação destes fatores – e não o da busca de expedientes para disfarçá-los.

A avaliação de um bem imóvel é uma tarefa que, antes de mais nada, exige do avaliador que compreenda o mercado em que o valor é formado. Requer, na sua essência, que se faça um julgamento quanto a esse valor, que deve ser executado com responsabilidade.

Sobre esta necessidade, a norma norteamericana é explícita: “Para estimar o valor, avaliadores interpretam como o mercado vê o imóvel em particular; o âmbito da investigação não é limitado à estatística ou às condições atuais. Antes, os avaliadores analisam as tendências entre os fatores que influenciam o valor para determinar a direção, a velocidade, a consistência e os limites dessas tendências” (Appraisal Institute, 1992, pág. 43)

Pode-se afirmar que o trabalho de avaliação está começando – e não terminando – com a obtenção do valor calculado com o emprego dos métodos de avaliação. O que temos observado, contudo, é exatamente o contrário: assume-se, sem crítica alguma, o valor resultante da aplicação das fórmulas, como o valor exato (e, por conseqüência, supostamente “correto”) do imóvel.

Por exemplo, “uma tarefa dos avaliadores é a de se determinar o grau em que o mercado é competitivo de forma que possa julgar o quão confiável, como indicador de valor, é o preço calculado”<sup>30</sup> (Eckert, J K; Gouldemans, R J e Almy, 1990, pág. 43). No entanto, constata-se nos laudos de avaliação, quando da aplicação do método comparativo, que raramente é feita verificação sobre se o requerimento da existência de uma condição de

---

<sup>30</sup> “with the development of modern price theory, many economists began to distinguish between *price* as an objectively determined fact, and *value*, a term with ethical and political connotations outside the province of economics” (...)

“the terms *price* and *value* are not synonymous, although they are frequently used as if they were. Price are indicators of value. One task of appraisers is to determine the degree to which market is competitive so they can judge how reliable sales price are as indicators of value”

concorrência perfeita foi ou não atendida. Talvez porque a constatação de que ela não existe pudesse deixar o analista desprovido de uma de suas ferramentas mais queridas, sentindo-se como se estivesse nu.

Os exemplos de superavaliação são, em larga escala, uma expressão dessa postura, que consideramos “ideológica”: a crença cega na verdade que vem dos números, passando freqüentemente por cima até daquilo que o bom-senso vem alertar.

Por outro lado, porque freqüentemente desconhecem rudimentos de cálculo, os tribunais tendem a se render aos aspectos mágicos dos laudos recheados de fórmulas e de figuras.

#### 4. A busca de ser “objetiva”

Um aspecto das normas brasileiras é o de que só consideram a possibilidade de uso da inferência estatística clássica, não sendo mencionadas modernas técnicas de tratamento e análise de dados, como as de “mineração de dados” (“data mining”):

- a montagem de árvores de decisão e o emprego a estatística Bayesiana, permitindo a incorporação da opinião de especialistas (Haddad et al, 1999). O uso de opinião de “experts”, de forma complementar ao levantamento de dados comparativos, em substituição a estes, quando inexistentes, é procedimento tradicional na estimativa de valores.

- as redes neurais artificiais, construídas a partir de analogias com a estrutura do cérebro humano, e que dispensam a hipótese de uma curva de distribuição pré-estabelecida como adotada na análise multivariada. (Guedes, 1999)

#### **d) Sobre o distanciamento entre avaliadores e a teoria econômica**

Este distanciamento entre a prática de avaliação com a teoria econômica, é de há muito percebido e criticado. Em publicação do IBAPE (1974), que é tida como referência no campo da Engenharia de Avaliações, consta como advertência as palavras do Engenheiro Eurico Ribeiro:

(...) queremos inicialmente observar que o exercício da Engenharia de Avaliações (...) não se limita à aplicação simplória e até muitas vezes inadequadas de fórmula mágica da Harper-Berrini ou do método da venda, mas vai muito mais longe, passando pelos domínios da matemática, da matemática financeira, da estatística, das técnicas de amostragem e da pesquisa de mercado, da engenharia de um modo geral, do cálculo integral e diferencial, da engenharia econômica, e até da técnica da análise de investimento e dos conceitos contábeis econômicos e jurídicos. A lista de conhecimentos exigidos não é só esta. Poderia estender-se a muito mais que isto. Entretanto, a finalidade não é a de se listar os conhecimentos exigidos de um engenheiro avaliador, mas de mostrar a que ponto ele precisa e **deve** estar preparado para ser um bom profissional e resolver os problemas que lhe são propostos e, quando não os puder resolver, porque ninguém é onisciente, saber a quem recorrer ou a quem encaminhá-lo. O que é preciso é que a

engenharia de avaliações passe a ser encarada como uma coisa séria, uma especialidade da engenharia como outras mais e não um campo, como atualmente, em que pululam aventureiros e incompetentes a exercerem, como muito bem diz Laurence J. Peter em seu livro *The Peter Principle*, o “monopoly on incompetence”.

Também na literatura internacional a questão da necessidade da busca na teoria econômica o fundamentos da avaliação de imóveis é discutida em uma série de textos, como por exemplo, o fazem Anderson e Funderburk (1992).

Ao fosso estabelecido com a teoria econômica pode ser atribuída a ignorância das hipóteses existentes para a aplicação dos métodos de avaliação.

### **e) Sobre a necessidade de melhor qualificação dos peritos e avaliadores**

Problemas presentes nas superavaliações podem ser creditados à deficiências técnicas nos laudos, que muitas vezes soem refletir a falta de conhecimento do perito. De fato, são poucas e talvez insuficientes as exigências feitas no Brasil para que uma pessoa se torne avaliador profissional, se comparadas ao que é norma em outros países.

Enquanto que, no Brasil, tais exigências se limitam a um diploma em Engenharia ou Arquitetura -- cujos cursos, quando o fazem, proporcionam um ensino muito rudimentar sobre o assunto -- no Japão, por exemplo, para poder exercer a atividade de avaliador de imóveis, o profissional deve ser qualificado pelo governo, como um Licensed Real Estate Appraiser – LREA, o que só é obtido após um longo processo.

Para isso, exige-se que o candidato tenha, em primeiro lugar, formação superior. Depois de um processo seletivo, através de exames nas áreas de Direito Civil e Urbano, Macro e Microeconomia, Teoria Contábil e Teoria de Avaliação de Imóveis, seguem-se de 2 anos de estágio no campo ou em empresa, após os quais o candidato se torna assistente de avaliador. Numa segunda fase de qualificação, faz um curso avançado de avaliação, de um mês, em Tóquio, e deve cumprir mais 800 horas de estágio de campo, e finalmente ser aprovado num segundo exame, para obter a LREA. Em todo o país formam-se em torno de 50 avaliadores por ano<sup>31</sup>.

## **A avaliação de imóveis em processo de desapropriação**

A legislação brasileira que regulamenta as desapropriações permite que o estado se imita na posse do imóvel mesmo sem haver acordo entre as partes com relação ao valor a ser pago, caso que é freqüente, muitas vezes induzido pela inexistência de recursos do poder desapropriante. Nestes casos, a questão é remetida à justiça para arbitramento do valor de indenização, e a decorrente geração de precatórios, que têm se constituído importante componente da dívida pública no Brasil.

---

<sup>31</sup> Estas informações foram dadas verbalmente por Yuko Akiyama, que é Licensed Real Estate Appraiser.



O prejuízo de uma desapropriação pode incidir de diferentes formas dependendo, entre outros fatores, dos objetivos da posse do imóvel. Se por acaso, dele se extrai renda, o prejuízo se identificará com a perda desta fonte de renda. Se é uma propriedade que não gera renda, aguardando uma valorização especulativa, o prejuízo pode ser identificado com a valorização que o imóvel atinge. Se se trata de um imóvel para uso próprio, a indenização deverá cobrir o valor de compra de imóvel equivalente mais os gastos de mudança.

Conforme discussão iniciada acima no item “Justa indenização”, o entendimento prevalecente nos tribunais, nos processos de desapropriação, é o de que a indenização ao proprietário devesse ser igual ao valor de mercado do imóvel desapropriado. Subjacente a tal entendimento está a idéia de que, a indenização deve ser equivalente ao que o proprietário receberia se, ao invés de perder a posse de seu imóvel através de desapropriação, o tivesse feito através de sua venda. Retomamos aqui o assunto.

É tal a força dessa identificação de indenização com valor do imóvel, que muitas vezes embaralha a natureza do serviço tratado entre juiz e perito. Pede-se que se calcule o valor do imóvel, e não o da indenização, que é o que se quer obter. Aquele talvez como medida deste, o que, conforme visto, poderá ocorrer nos casos extremos de um mercado de concorrência perfeita.

No cálculo dos prejuízos decorrentes de desapropriação, seja ela direta ou indireta, é mais adequado o uso do método da renda. Prejuízos se expressam na perda de renda, como já é reconhecido pelo direito quanto se fala em “lucros cessantes”<sup>32</sup>. Como dito acima, é esse método que permite a consideração das especificidades do caso concreto, contrapondo-se assim aos métodos que tomam como base um proprietário “ideal”, como tem sido feito nos processos judiciais. Ao contrário, deve-se procurar um valor de indenização que considere ao máximo o caráter singular de cada posse.

Ainda mais quando as evidências mostram que modelos de avaliação usados conseguem, na maior parte das vezes, levar a valores que são extremamente generosos com o tal proprietário genérico.

Os métodos indiretos de avaliação requerem também um entendimento mais sofisticado da análise imobiliária do que aquele requerido para a aplicação do método direto que, no seu extremo, é mera aplicação do cálculo de média ponderada. Não é portanto, inesperado, que os casos descritos de superavaliação tivessem resultado da aplicação do método indireto.

Em muitos casos, em especial na avaliação de glebas onde se desenvolvem atividades produtivas agrícolas ou pecuárias, valores de indenização excessivos refletiram uma falta de conhecimento por parte do perito de que empreendimentos incorrem em custos operacionais ao longo de um intervalo de tempo, sendo que a comercialização destes produtos dependem de uma estrutura de distribuição e que o mercado os absorve em outro intervalo de tempo.

## Um resumo

---

<sup>32</sup> O termo correto seria: rendas cessantes, lembrando que lucro é uma das formas de renda.

Em resumo, podemos concluir que muito das superavaliações se tornam possíveis em larga medida porque as bases lógicas da determinação de valores, que são um assunto de economia, são desconhecidas por parte dos juizes e – o que é agravante – dos próprios peritos, em cuja “expertise” os juizes confiam e dela dependem. Há pois uma necessidade clara dos juizes trabalharem em ambiente mais cultivado, devendo contar com acesso a uma assistência técnica mais competente e ilustrada.

## Consequências

Conforme visto, a irracionalidade de algumas avaliações pode ser tão grande que não é de se estranhar a obtenção de valores excessivos. Associando-se a isto o fato de serem escassas as salvaguardas existentes, abre-se a possibilidade de ganhos extraordinários, às custas dos cofres públicos, criando-se dessa forma, condições para a montagem de um formidável esquema que a imprensa tem denominado de “a indústria da indenização”. Este aparato possui encantos que acabam atraindo o talento de profissionais respeitadas, advogados, engenheiros, juizes, servidores públicos e políticos.

Um dos elementos que ajudam a compor este quadro, são as condições precárias em que trabalham as assessorias jurídicas dos órgãos públicos, cujo corpo técnico, mal remunerado, carece muitas vezes do necessário preparo e do também apoio de outras áreas da administração.

Uma reveladora reportagem publicada na revista *Veja*<sup>33</sup> mostra como “esse ambiente lamentável para o contribuinte fez surgir um clube de superadvogados que se especializaram em indenizações contra o governo”. Dado o volume de recursos envolvidos e a prática de serem estabelecidos honorários ad valorem, criam-se condições para que tais “tremendos profissionais” (sic) embolsem fortunas como remuneração por processos ganhos. É dinheiro proveniente de órgãos do governo, que vivem em geral em condições financeiras muito precárias, e tendo que enfrentar enormes “déficits” sociais.

Fica assim evidente o interesse pecuniário das superavaliações, no caso dos advogados. Outro grupo de profissionais que tem o mesmo interesse, é o dos peritos e assistentes técnicos, cujos honorários são também estabelecidos ad valorem da estimativa do bem avaliado. Esta prática, que faz parte do Regulamento de Honorários do órgão corporativo, tem sido cada vez mais objeto de crítica<sup>34</sup>.

## Sugestão de caminhos

<sup>33</sup> “Surra nos tribunais. O governo é derrotado em quase todas as ações na Justiça. O prejuízo pode chegar a 30 bilhões de reais” (*Veja*, 20 de janeiro de 1999)

<sup>34</sup> Em seu depoimento à CPI da indústria das Indenizações Ambientais, instalada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, o juiz titular do 2º Tribunal de Alçada Civil, Manuel de Queiroz Pereira Calças, considerou absurda a cobrança de um percentual sobre o valor da causa: “Existe uma norma para que o perito seja pago por hora trabalhada. Em nenhuma hipótese ele pode vincular seus honorários ao valor da indenização, se não vira sócio.” ( “O Estado de São Paulo”, 14/11/200, pág. A9)

### 1. Controle social do processo de expropriação

Nossa estrutura decisória é carente de mecanismos que salvaguardem a justiça e o interesse público. Órgãos públicos se resignam em acolher a decisão judicial, “que deve ser cumprida”, muitas vezes sem apresentar recurso. Alguns casos, contudo, têm sido objeto de reportagens estimulando a ação do Ministério Público.

A divulgação dos exemplos de superavaliação, já acabou por estimular uma reação por parte do governo do Estado de São Paulo o qual, através da Procuradoria Geral do Estado, iniciou um trabalho visando a suspensão de pagamento de precatórios originados de processos de indenização, num valor estimado em mais de um bilhão e duzentos mil reais, em valores referidos a julho de 1998, conforme relatado no trabalho: “Regularização Imobiliárias de Áreas Protegidas”, publicado conjuntamente pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e pela Procuradoria Geral do Estado<sup>35</sup>.

### 2. Privilegiar o acordo negociado entre as partes sobre processo judicial

Gostaria de endereçar uma questão: não parece estar havendo uma certa falta de lógica – ou pelo menos uma alienação – quando o valor indenizatório de uma desapropriação, feita pelo poder público, no interesse da comunidade que representa, acabe sendo resolvido por pessoas (juizes, advogados, peritos, assistentes) que nada ou muito pouco conhecem do fato em si, quais condicionantes do mercado local? Não seria mais razoável pensar que isto deveria ser uma questão a ser resolvida entre as partes interessadas, proprietário desapropriado e poder público, que vivem as circunstâncias do negócio, sendo os receptores de seus frutos?

### 3. Transparência

Neste último caso, devem ser criadas as salvaguardas necessárias tendo em vista a justeza do negócio. Para isso, nos parece ser melhor que uma fiscalização através dos Tribunais de Contas, ou do Ministério Público, como é feito hoje, o caminho da democratização do processo decisório quanto ao investimento público, com as possibilidades de monitoramento que lhe são decorrentes.

Projetos sociais ou ambientais de certo porte, sobretudo aqueles cuja realização dependam de empréstimos, deveriam ser objeto de ampla discussão pública e decidido através do voto da comunidade beneficiada a qual, através do pagamento de impostos ou tributos específicos, acabará arcando com os seus custos.

### 4. Projetos bem feitos

Para que seja levado à discussão pública, o investimento a ser feito deverá ser preparado com mais cuidado pelos órgãos técnicos do Estado, respeitando-se as exigências administrativas e legais. Infelizmente, em muitos casos, na pressa de designar uma área

---

<sup>35</sup> Refletindo a grande preocupação com essa questão, o “direito ambiental imobiliário” foi o tema dos dois últimos seminários organizados pelo Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, o último deles realizado em setembro de 1999.

protegida, o governo age de forma irregular, por exemplo, criando áreas de parques em terreno particular. Tais tipos de irregularidades administrativas, contribuem para aumentar o grau de tumulto nos processos de indenização.

Ações públicas não devem desrespeitar a lei e o direito, dessa forma evitando uma das causas de abertura de processos judiciais, que podem redundar em vergonhosas indenizações.

## 5. Maior amplitude de análise para julgamento

Conforme expusemos acima, o acordo entre as partes a respeito do valor a ser pago, em um ambiente de transparência, deveria ser a norma nos processos de desapropriação. Se o processo judicial se tornar inevitável, é importante que haja competência dos juízes e tribunais.

Do melhor de nosso conhecimento, no ensino do direito em nossas faculdades é muito incipiente, quando não inexistente, a presença de disciplinas de natureza quantitativa. Por este motivo, por não disporem em geral do conhecimento específico para a estimativa dos valores de desapropriação, os juízes solicitam a colaboração de engenheiros para realizarem os trabalhos periciais e de avaliação, deles se tornando, muitas vezes, reféns.

Um caminho para solucionar este problema estaria na exigência dos juízes responsáveis pelo arbitramento dos valores de indenização, de virem a ter sua formação jurídica complementada com noções de econometria, e conhecimento do mercado imobiliário. Ressalte-se que já se dispõe, em nosso meio, profissionais formados em engenharia, arquitetura ou economia que, em fase posterior da carreira, fazem o curso de direito.

Poderíamos dar um interessante exemplo de uma advogada norte americana que se especializara na questão de patentes. Trabalha nos Estados Unidos, onde fez seu curso universitário de graduação (Bachelor's) na área de biotecnologia. Só depois é que foi cursar a escola de direito. Para o desenvolvimento de seu trabalho como advogada, necessita utilizar conhecimento específico sobre o processo de inovação tecnológica, que obteve na sua formação em ciências biológicas.

## 6. Criação de tribunais especializados

A exigência de um conhecimento mais específico leva à recomendação da criação de tribunais especializados para o julgamento de processos de desapropriação de bens imóveis, permitindo assim, um tratamento mais adequado dos processos, a exemplo do que ocorre em outros setores de atuação da justiça, para os quais foram criados juizados especializados, como o de menores, o da mulher, o da defesa do consumidor, etc.

Outros países contam com juizados e corte para o julgamento de processos envolvendo desapropriações. É, por exemplo, o caso da França, que possui juízes para desapropriações (“juge de l'expropriation”), que atuam a nível de regiões.

Em interessante depoimento crítico<sup>36</sup>, publicado na revista francesa “Études Foncières”, Francis Catalano, que atua como “juge de l'expropriation” para a região de

---

<sup>36</sup> “Le rôle du juge de l'expropriation”, Études Foncières, Paris: ADEF, (disponibilizado na página <http://www.focier.org/articles/76/74Catalano.html>)

Alpes-Maritimes, no sudeste francês, discorre sobre o seu trabalho, naquele contexto. Explica como esta especialização regional facilita um conhecimento mais próximo e detalhado dos agentes imobiliários do local, e da dinâmica do mercado ali existente.

Relata a importância para seu trabalho de manter contato freqüente com tais agentes, particularmente com os órgãos das prefeituras responsáveis pelo planejamento e projeto de utilização dos imóveis desapropriados. Desta forma, busca maior abrangência na análise do processo de desapropriação, e melhor conhecimento sobre a natureza e volume da indenização devida.

Entendemos que a busca de maior comunicação com diferentes pessoas, cujo conhecimento ou atividade profissional, tragam interesse sobre o mercado imobiliário local, seja necessário para reforçar os fundamentos sobre os quais os juizes baseiam seu convencimento de valor, permitindo uma relação mais madura e independente com peritos. Dispondo, assim, de elementos que possibilitarão melhor encaminhar e receber de maneira crítica, os laudos que encomendam. Critérios de competência técnica e não apenas de confiança, passarão a ser mais utilizados na nomeação de peritos.

A partir de sua prática, Catalano entende que, “na realidade, não existe um valor absoluto, intrínseco (...) de um bem, e a avaliação de imóveis não é uma ciência exata”, afirmações essas que parecem se opor ao entendimento predominante nas atuais normas de avaliação.

## 7. Novos estudos e pesquisas sobre o assunto

O aperfeiçoamento dos processos e instituições envolvidas em desapropriações e sua respectivas indenizações, requer um trabalho contínuo de estudo e pesquisa, que deve ter características multidisciplinares. Um dos principais temas que necessita ser estudado, e revisto com urgência, é o dos métodos de avaliação.

Outro tema que consideramos muito importante para ser aprofundado, se refere a qual valor de indenização que melhor expresse a justiça. O entendimento prevalecente, ou seja, de que a indenização deva ser igual ao valor de mercado do bem expropriado, merece ser bem melhor qualificado. Muitas questões envolvendo seu cálculo não parecem ter recebido a atenção que merecem.

Seria justo, ao se estimar o valor da indenização – que diga-se de passagem, tem caráter individual – se ignorar as especificidades do caso concreto, empregando-se métodos que tomam como base um proprietário “ideal”, como tem sido feito nos processos judiciais? Pensamos que não. Ao contrário, deve-se procurar um valor de indenização que considere ao máximo o caráter singular de cada posse.

Ainda mais quando as evidências mostram que modelos de avaliação usados conseguem, na maior parte das vezes, levar a valores que são extremamente generosos com o tal proprietário genérico.

A esse respeito, Graaskamp (1972), um dos principais autores norte americanos de textos sobre a avaliação de imóveis, assim se expressa:

“uma avaliação é uma forma simplória de estudo de viabilidade porque (o cálculo) do valor de mercado requer um cliente fictício e condições

---

limitadoras que só existem na lógica dedutiva da teoria de avaliação. A metodologia de avaliação precisa ser revista para melhor refletir a competição existente e estar de acordo com o comportamento da empresa econômica ou do ator<sup>37</sup>”

Outras questões mais específicas que permanecem, são:

- a) É cabível o ressarcimento de juros compensatórios quando o bem não produz renda?
- b) Qual o valor justo da taxa de juros?
- c) Muitas vezes, o imóvel é desapropriado para usos que criam externalidades que se expressam em valorização (ou desvalorização) do entorno; é tipicamente o caso de áreas que se tornam parques públicos. A pesquisa de preços, feita em geral a posteriori da divulgação ao público do novo investimento, muitas vezes obtém valores que já refletem alteração de valor. Não seria mais justo serem utilizados dados de valor referentes à data da desapropriação?

## Conclusões

Este trabalho procurou mostrar que superavaliações derivam, em boa parte, de deficiências do conhecimento teórico, associados à falta de bom senso principalmente na perícia e no julgamento. Mostrou também as perigosas conseqüências da falta de salvaguardas técnicas e éticas em nosso meio processual e jurídico.

Propõe caminhos para abordar este problema, que passam por uma substancial melhoria na qualidade dos procedimentos; entre estes, a melhor análise de viabilidade dos projetos por parte do Estado, que seria forçado a colocar a maior transparência e controle público de suas ações, e a priorização de acordos entre as partes. Quando inevitável, que o procedimento jurídico se proceda em tribunais especializados, que desenvolvam e mantenham uma cultura de indenização justa.

## Bibliografia

Alonso, William “Beyond the multidisplinary approach to planning”, Journal of the American Institute of Planners, 1971.

Anderson, F e Funderburk, D “Real Estate Valuation: a Pedagogical Approach”, The Appraisal Journal, April 1992: 221- 32.

Appraisal Institute, The. The Appraisal of Real Estate. Chicago: The Appraisal Institute, 10 ed., 1992.

---

<sup>37</sup> “an appraisal is a very narrow minded form of a feasibility study because market value presently requires a fictional client and limiting conditions which exists only in the deductive logic of appraisal theory. Appraisal methodology must be revised to reflect current competition and be in accord with behavior of economic enterprise or actor”

Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 5676 Avaliação de Imóveis Urbanos. São Paulo: ABNT, 1989.

Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 8799 Avaliação de Imóveis Rurais. São Paulo: ABNT

Eckert, J K; Gouldemans, R J e Almy, RR Property Appraisal and Assessment Assessment Administration, Chicago: International Association of Assessing Officers, 1990.

Graaskamp, James A. "A Rational approach to feasibility analysis". The Appraisal Journal, October 1972: 513-521.

Guedes, Jackson C. "Aplicação de redes neurais na avaliação de bens", trabalho apresentado no I Seminário da Sociedade Latinoamericana de Estudos Imobiliários – LARES. São Paulo: LARES, 1999.

Haddad, E Report on urban land market research in São Paulo, Brazil. In: CULLEN, M., WOOLERY, S. (eds). World Congress on Land Policy. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1980, cap. 13, p. 201-214.

Haddad, E, Brito, P and Yu, A. The use of decision analysis approach in the determination of urban property values. In: Rizzi, P. (ed.) INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPUTER IN URBAN PLANNING AND URBAN MANAGEMENT, 5., Venice, Italy. Proceedings. Studi Urbani e Regionali, Milano, It. Franco Angeli, 1999. (Disponível na World Wide Web em: <http://brezza.iuav.it/stratema/cupum/pdf/U9.pdf>)

Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia – IBAPE Engenharia de Avaliações. São Paulo: PINI, 1974.

Instituto Florestal. Desapropriação em Parques e Estações Ecológicas. Relatório Elaborado por Grupo de Trabalho constituído pela Portaria D.G. – I. F. de 25/04/95)

Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Estimativas de valores imobiliários em São Paulo para o MUT- Modelo de uso de solo e de transporte. São Paulo: IPT, 1979. Relatório n. 12.517. Cliente: CET)

Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Análise do laudo de avaliação pericial elaborado a valoração das áreas envolvidas no processo 470/93 de desapropriação indireta. São Paulo: IPT, 1998. (Parecer Técnico n. 7.239 - Cliente: Ministério Público do Estado de São Paulo)

Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Laudo de avaliação judicial de área desapropriada para fins de instalação do Parque Ecológico Municipal do Guapituba. São Paulo: IPT, 1997. (Parecer Técnico n. 6.968 - Cliente: Prefeitura Municipal de Mauá)

"Juiz critica atuação de peritos em processos". O Estado de São Paulo, 14 de novembro de 2000, pág. A9

LABHAB/FAUUSP – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humananos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo/ Coordenadora Ermínia Maricato, 2000.

"Le rôle du juge de l'expropriation", Études Foncières, Paris: ADEF, (disponibilizado na página <http://www.foncier.org/articles/76/76Catalano.html>)

Ministério do Desenvolvimento Agrário. O livro branco das superindenizações. Como dar fim a essa "indústria", Brasília, 1999 (citado em: LABHAB/FAUUSP, 2000)

São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente: Procuradoria Geral do do Estado Regularização imobiliária de áreas protegidas/Organizadores Paulo de Mello Schwenck Jr. e Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo, 1998.

II Seminário de Direito Ambiental Imobiliário, 2., São Paulo, 1999. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 2000 (Série Eventos, 7)

“Surra nos tribunais. O governo é derrotado em quase todas as ações na Justiça. O prejuízo pode chegar a 30 bilhões de reais” (Veja, 20 de janeiro de 1999).



## Resumo do debate – Sessão da tarde

### Debatedores:

- **Juiz Antonio Carlos Villen**, Associação dos Juizes para Democracia
- **Dr. Octávio Galvão Neto**, IBAPE - Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia
- **Promotor Marcelo Danelluzi**, Ministério Público de São Paulo;
- **Promotor Paulo Penteado**, Ministério Público de São Paulo;
- **Dr. Antonio Teleginski**, Instituto Florestal do Estado de São Paulo;
- **Dra. Sonia Rabello de Castro**, Professora do Depto. de Direito do Estado na Faculdade de Direito da UERJ do Rio de Janeiro.

O debate partiu dos estudos de caso apresentados na parte da manhã e centrou-se nas possíveis perspectivas para o problema dos elevados custos de desapropriação. A ampla repercussão que o tema vem tendo junto à sociedade, que vai desde a constante veiculação na mídia de casos de indenizações absurdas até a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, em que a Assembléia Legislativa de São Paulo buscou apurar as irregularidades nas indenizações ambientais do estado, amparam um questionamento público sobre as causas dos altos preços e instigam a Universidade a participar da busca por soluções. Em seguida apresentamos algumas das idéias principais do debate.

O Juiz Antonio Carlos Villen, da Associação dos Juizes para Democracia, enfatizou que a década de 80 ficou marcada pelos débitos do Estado em relação às indenizações por desapropriação de terra. Na década de 90 esse endividamento teve continuidade, como verificado nos estudos de caso apresentados na sessão da manhã. Nesta última década, entretanto, os débitos se transformaram em elevadas dívidas do poder público, os precatórios. Estes gastos, que podem chegar a mais de 50 bilhões em precatórios no Estado, como afirma o Promotor Paulo Penteado, “estão relacionados com todas as mazelas ambientais e sociais destes últimos anos”. A atuação recente do Ministério Público tem buscado questionar a má conduta, tanto nas avaliações periciais quanto na contabilização de juros incidentes sobre as indenizações, e responsabilizar os infratores. O Promotor Marcelo Danelluzi, entretanto, alerta que o encaminhamento processual, via Superior Tribunal de Justiça tem avançado muito lentamente

A carência de estudos sobre propriedade da terra no Brasil e a pouca investigação sobre a questão das desapropriações foram lembradas como fatores fundamentais para o complexo quadro a ser enfrentado e por constituírem entraves à implantação de mudanças na estrutura agrária brasileira.

Entre os questionamentos atuais, identifica-se a ausência de formação de quadros técnicos nas faculdades de direito assim como a necessidade de uma formação contínua, como bem colocaram o perito Octávio Galvão Neto e a Dra. Sonia Rabello de Castro. Os juristas presentes consideraram que a especificidade da matéria está distante dos cursos de direito no país, apesar de constituir peça fundamental na questão do direito urbanístico e da administração pública. Um tema recorrente, portanto, foi a cobrança pelo esforço da

Universidade para introduzir o tema em seus cursos, instrumentalizar a formação e participar dos processos.

Por outro lado, o IBAPE - Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia, seria uma peça importante na reavaliação dos rumos que os processos de desapropriação têm tomado no país. Os peritos aparecem, em muitos casos estudados, como agentes nos processos de sobrevalorização das terras, seja por deficiência na formação ou por má conduta nas avaliações. O IBAPE demonstrou, durante o seminário, uma preocupação com a formação contínua de engenheiros-peritos, que sejam capazes de elaborar avaliações e que tenham conhecimentos mais amplos de toda a questão fundiária. O controle do Instituto sobre a qualidade das avaliações e dos processos também foi questionado: o Promotor Paulo Penteado chegou a cobrar um Código de Ética do IBAPE, que em sua avaliação deveria também ter meios de punir peritos corruptos.

Um primeiro esforço a ser feito pelo IBAPE seria o cadastramento dos seus profissionais de peritagem, sua classificação e qualificação. A elaboração de uma classificação de profissionais garantiria a melhor qualidade das avaliações e consecutivamente uma melhora nos resultados dos processos de desapropriação de terra no Brasil.

Normalmente a escolha de um perito é feita diretamente pelo juiz. Este procedimento não garante a qualidade do perito. Sonia Rabello questiona justamente que a escolha dos peritos é feita pelos juizes de maneira pessoal, sem qualquer garantia da qualidade do perito. Não há razão nenhuma para que o Poder Judiciário não selecione os peritos através de cadastro. Se no Poder Executivo as seleções para contratação de serviço são feitas através de licitação pública, por que não ocorre o mesmo no Judiciário? O cadastramento poderia garantir a qualificação do profissional, maior responsabilidade técnica nos processos e redução de más avaliações.

Outro ponto levantado pelos palestrantes foi a negligência do poder judiciário em algumas questões. Exemplos seriam os entendimentos contraditórios no STJ quanto a indenizar ou não o expropriante pela terra nua separada da cobertura vegetal (fato verificado em um dos estudos de caso da primeira sessão do seminário). Outro exemplo evidente, como demonstra o Promotor Marcelo Danelluzi, é a forma como a indenização ao pequeno proprietário acaba sendo usada para encobrir as grandes desapropriações e suas conseqüências para a política fundiária.

A professora Sonia Rabello de Castro cita o caso do governo do Rio de Janeiro, que não apresenta débito algum com indenização por desapropriação. O caso das desapropriações da Linha Amarela no Rio, em que foram desapropriados 15 km em 4 anos, foi utilizado para exemplificar os métodos utilizados por aquele estado. Nesse processo, todas as desapropriações foram pagas, sendo 70% delas amigavelmente. O resultado a que se chegou, como a própria professora apresenta, tem origem em mudanças na política interna da procuradoria. A informatização do setor possibilitou maior rigidez no acompanhamento dos processos, e conseqüente aumento na sua confiabilidade. Outra regra fundamental foi a garantia de destinação de financiamento para todo o estudo. Não há inviabilização de desapropriação por falta de dinheiro, devido a um “comprometimento fechado”. Na avaliação de Castro: *“A atitude dos poderes públicos deve ultrapassar a irresponsabilidade com desapropriação e há meios para isso”*.

Na avaliação do Dr. Antonio Teleginski, há a necessidade de implantação de uma legislação que oriente os registros de propriedade, fator que contribuiria para um maior controle da propriedade da terra e evitaria erros fundamentais relacionadas aos limites e sobreposição de terras. Uma nova ordenação no sistema de registro fundiário também foi

tema da fala de Octavio Galvão Neto, que ainda salientou a necessidade de “passar os cartórios a limpo”.

## Considerações Finais

Este seminário propiciou uma visão geral sobre a complexidade da questão fundiária e permitiu-nos estabelecer novos encaminhamentos. A diversidade, tanto das experiências apresentadas nos estudos de caso analisados na pesquisa do LabHab, como dos relatos das diferentes entidades representadas no debate, foi a marca do seminário e apontou para a direção que devemos seguir na busca por soluções para a questão: a soma de experiências e a ação interdisciplinar na discussão e elaboração de propostas. O seminário não apenas enfatizou a urgência de uma política fundiária, mas também demonstrou a importância de sua ligação com as políticas tributária e de desenvolvimento urbano.

A desapropriação de terra é hoje um elemento dos mais importantes na prática de políticas urbanas. A forma como são encaminhados os processos indenizatórios é fundamental para o sucesso das políticas urbanas. Em alguns casos, um desenvolvimento processual prejudicial ao Estado pode acarretar sérios danos à sociedade. É notório, nesse ponto, o caso do Parque Guaraciaba, em Santo André, em que um parque público deve ceder lugar a um aterro sanitário terceirizado, em função da dívida da Prefeitura com precatórios relativos à desapropriação da mesma área. Exemplos de experiências promissoras existem. A união dos agentes responsáveis por práticas inovadoras nesse campo, em que a soma de experiências contribua para a reversão do quadro atual, de alijamento de políticas sociais em função do pagamento de precatórios, torna-se o eixo da atuação de nossos estudos. A Universidade assume então um importante papel, ao possibilitar o encontro das mais diversas esferas para a busca de soluções benéficas para o conjunto da sociedade e ao sintetizar metodologicamente os frutos destes encontros. O processo de formação contínua de profissionais destaca-se como uma vocação da Universidade a ser mais bem explorado na questão abordada pelo seminário.

Além das conclusões acima, deve-se ressaltar que o seminário cumpriu um importante papel de difusão da problemática das desapropriações, ao atingir os meios de comunicação, que cobriram o evento através de artigos em diversos jornais (USP, O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, Diário do Grande ABC), bem como através da divulgação em rádios e televisão.

A importância que o seminário tomou, não só no meio acadêmico, mas também nos meios especializados governamentais ou não, assim como na mídia, nos levam a crer na necessidade da elaboração de um curso, voltado para profissionais nas áreas urbanística, jurídica e administrativa que lidem com desapropriação. O desencadeamento de novas reflexões sobre o tema e a troca de experiências, sobretudo a relação entre a questão fundiária e as políticas sociais, teriam espaço nessa discussão. O curso, que deve ser levado a cabo no segundo semestre de 2001, deverá contar com a assistência de juristas, administradores públicos, peritos, urbanistas e, sobretudo, com estudantes e pesquisadores de todas essas áreas de atuação, em que pese o caráter de formação que pretendemos estabelecer.

**ANEXO**  
**Texto para publicação - LandLines**

**LISTA DE INSCRITOS NO SEMINÁRIO: QUESTÃO FUNDIÁRIA E AS POLITICAS SOCIAIS**

Nome	Endereço	CEP	Cidade / Estado	Telefone	<a href="#">email 1</a>	entidade
Adriana Oliva	Rua do Horto, 931	02377-000	São Paulo - SP	208-4073	<a href="mailto:adriana@netcomp.com.br">adriana@netcomp.com.br</a>	
Alessandra Costa Ferreira	Rua Mario Mantovani, 10 - Jd. Camila	09360-040	Maua - SP	7635-1056		Pref. Mun. Maua
André Luiz Teixeira dos Santos	Rua Nossa Senhora da Lapa, 232 apto 2004	05072-000	São Paulo - SP	3831-3946	<a href="mailto:andrluiz1976@zipmail.com.br">andrluiz1976@zipmail.com.br</a>	FAU- Graduação
Andreina Nigrello	Rua das Grumixamas, 327 apto 134 - Jabaquara	04349-000	São Paulo - SP	501-2436		
Angela Arruda Amaral	Rua Jesuino Arruda, 445 apto 22	04532-081	São Paulo - SP	3468-8473	<a href="mailto:csamaral@bbsiga.com.br">csamaral@bbsiga.com.br</a>	
Antonio Carlos de Sales Vieira	Rua Jenner, 53 apto 51 - Aclimação	01526-030	São Paulo - SP		<a href="mailto:acsales@metrosp.com.br">acsales@metrosp.com.br</a>	Coordenador de Desapropriação da Companhia do Metrô - SP
Antonio Claudio Moreira	Rua Osmar Caravelas, 70	05441-000	São Paulo - SP	3865-3965	<a href="mailto:acmlemor@usp.br">acmlemor@usp.br</a>	FAU/USP
Beatriz H. Budin Fonseca	Rua Marechal Deodoro, 95 apto 34	04738-000	Santos - SP	13 3284-6830	<a href="mailto:beatriz@mp.sp.gov.br">beatriz@mp.sp.gov.br</a>	
Caio Boucinhas	Rua Min. Ferreira Alves, 90	05009-060	São Paulo - SP	3673-5424	<a href="mailto:cboucinhas@uol.com.br">cboucinhas@uol.com.br</a>	Labhab
Carolina M. P. de Castro	Rua Altinópolis, 91 ap 54	02334-000	São Paulo - SP	6959-2963	<a href="mailto:c.castro@terra.com.br">c.castro@terra.com.br</a>	
Celso Sampaio	Rua Campinas do Sul, 175	08285-110	São Paulo - SP	215-9603	<a href="mailto:celsosampaio@ig.com.br">celsosampaio@ig.com.br</a>	
Clenivalda França dos Santos	Rua Vitório Veneto, 341 - Vila Vitoria	09370-090	Maua - SP	7635-7049	<a href="mailto:mascleo@uol.com.br">mascleo@uol.com.br</a>	Pref. Mun. Maua
Denise L. Lopes	Rua Periquito, 104 apto 71	04514-050	São Paulo - SP	530-8072	<a href="mailto:dllopes@hotmail.com">dllopes@hotmail.com</a>	
Dilson Rocha Mello	Rua Dom Pedro Leitão, 148	04134-070	São Paulo - SP	5062-0827		Advogado
Edgar Yama	Rua José Maria Gonzales, 169	04651-180	São Paulo - SP	5565-7105	<a href="mailto:ey.good@uol.com.br">ey.good@uol.com.br</a>	
Elaine P. da Silva	R. D. Veridiana, 176 apto 22 - Sta Cecilia	01224-060	São Paulo - SP	3333-1765	<a href="mailto:elaips@ig.com.br">elaips@ig.com.br</a>	
Eliana Pereira Silva	Rua Itaici, 271 - casa 04 - Santana	02460-030	São Paulo - SP	6979-7394		Pref. Mun. Maua
Enio Moro Jr.	Rua Frei Caneca, 239 apto 151	01307-001	São Paulo - SP	258-5950	<a href="mailto:enio@intervista.com.br">enio@intervista.com.br</a>	
Fabiana Salles Cunha	Rua Prof. Cardoso de Mello Neto, 182 - Pedreira	04474-180	São Paulo - SP	5560-5279	<a href="mailto:fabiana_salles@ig.com.br">fabiana_salles@ig.com.br</a>	

Fabio Manente	Av. Sem. Casemiro da Rocha, 638	04047-002	São Paulo - SP	577-8142	<a href="mailto:fabioManente@ig.com.br">fabioManente@ig.com.br</a>	
Fabio Moreno	Rua Leandro Dupret, 377 apto 113	04025-010	São Paulo - SP	5575-7033		
Fatima Fernandes Catellani	Rua Alvares Machado, 18 1o./7o. Andar - Liberdade	01501-030	São Paulo - SP	3107-8451		Procuradoria Geral do Estado - Centro de Estudos
Fernando Manccini Villela	Rua do Consolação. 3625 apto 19	01416-001	São Paulo - SP	234-6343		CESP - Companhia Energética de São Paulo / Paraná
Flavio F. Figueiredo	Rua Itapicuru, 369 cj. 1806	05006-000	São Paulo - SP	3872-5758	<a href="mailto:danfig@uol.com.br">danfig@uol.com.br</a>	
Francisco de Assis Comaru	Rua Roberto Valentino de Camargo, 124	05594-020	São Paulo - SP	3735-9000	<a href="mailto:facomaru@usp.br">facomaru@usp.br</a>	LABHAB
Gabriel I. F. Blanco	Rua Croata, 427 ap 113 - Lapa	05056-020	São Paulo - SP	3862-9556	<a href="mailto:gablanc@sti.com.br">gablanc@sti.com.br</a>	Prefeitura Municipal de Maua
Glauca Cortes Ramos de Paula	Av. Bosque da Saúde, 1384	04142-082	São Paulo - SP	275-6843		
Guilherme Londorño	Rua Jesuino Arruda, 888	04532-082	São Paulo - SP	3079-4882	<a href="mailto:bureauherjack@uol.com.br">bureauherjack@uol.com.br</a>	
Haydée Mello	Rua Dom Pedro Laitão, 148	04134-070	São Paulo - SP	5062-0827	<a href="mailto:haymello@ig.com.br">haymello@ig.com.br</a>	
Helio Soares Silva Filho	Rua Gabriel Covelli, 126	02533-000	São Paulo - SP	3951-2015		
Jacinta Adélia A Sarde	Rua Lisboa, 115 - Jd. Iva	03423-150	São Paulo - SP	6725-2410		Pref. Mun. Maua
Jalcione Diniz	Rua Dr. Alexandre Marcondes Filho, 174 - Jd.Trussad	05518-150	São Paulo - SP	3721-8412		IBAPE-SP
João Augusto da Fonseca	Rua Horacio Cane, 153	05432-030	São Paulo - SP	3814-9540	<a href="mailto:usinacta@osite.com.br">usinacta@osite.com.br</a>	
João Sette Whitaker Ferreira	Rua. Des. Aguiar Valim, 06 apto 112	04535-100	São Paulo - SP	3044-1058	<a href="mailto:whitaker@usp.br">whitaker@usp.br</a>	LabHab / FAUUSP
Jose Gaino	Rua Clovis Bevilacqua, 75	01018-001	São Paulo - SP	4221-8417	<a href="mailto:gaino@cebinet.com.br">gaino@cebinet.com.br</a>	
Juçara Moreira Naves	Rua Peixoto Gomide, 601 apto 102	01409-002	São Paulo - SP	284-8718	<a href="mailto:jmnaves@aol.com.br">jmnaves@aol.com.br</a>	
Juliana A Zaima	R. Dr. Monteiro Cesar, 84 - Centro	12400-260	Pindamonhangaba -SP	12 9725-0108	<a href="mailto:robertobleier.ju@uol.com.br">robertobleier.ju@uol.com.br</a>	
Juliana J. Marchi	Rua José Maria Lisboa, 852 5o. Andar	01423-000	São Paulo - SP	3884-6556	<a href="mailto:jjmarchi@arquiteto.mailbr.com.br">jjmarchi@arquiteto.mailbr.com.br</a>	
Juliana Lapa	Rua Morumbi, 247 - Vila Pompéia	09693-100	São Bernando do Campo - SP	4173-5106		Pref. Mun. Maua

Lie Matsumoto Okawa	Av. Nhandu, 310 - Planalto Paulista	04059-000	São Paulo - SP	5583-3673	<a href="mailto:likawa@hotmail.com">likawa@hotmail.com</a>	SEHAB/PMSP
Linnis Cook	Rua Guaporé, 361 - Ponte Pequena	01109-030	São Paulo - SP	228-8604	<a href="mailto:gaspargarcia@uol.com.br">gaspargarcia@uol.com.br</a>	
Lucia Maria Moraes	Rua 15, 2065 apto 20	74150-150	Goiania - Go	3067-0655	<a href="mailto:moraes3@zaz.com.br">moraes3@zaz.com.br</a>	
Luciana Royer	Av. Angelica, 2389, ap 131B	01227-200	São Paulo - SP	231-4358	<a href="mailto:luroyer@uol.com.br">luroyer@uol.com.br</a>	LABHAB
Luiz Carlos Rodrigues	Rua Croacia, 325	09260-040	Santo André	4433-0402/0673	<a href="mailto:lcrodrigues@santoandre.sp.gov.br">lcrodrigues@santoandre.sp.gov.br</a>	PMSA
Luiz Fernando Macarrão	Rua Ouvidor Peleja, 489 ap. 13 - Vila Mariana	04128-000	São Paulo - SP	5584-0395	<a href="mailto:lfmacarrao@yahoo.com.br">lfmacarrao@yahoo.com.br</a>	PMSP
Marcelo Rossi de Camargo Lima	Rua Bartira, 243, ap41	05009-000	São Paulo - SP	3862-2001	<a href="mailto:mrcl@uol.com.br">mrcl@uol.com.br</a>	Profissional Liberal
Maria Albertina J. Carvalho Fehr	Rua Conselheiro Ramalho, 701 apto 93 - Bela Vista	01325-001	São Paulo - SP	288-3874	<a href="mailto:circulo@zip.net">circulo@zip.net</a>	
Mariana Fix	Rua Oscar Freire, 2185 ap 14	05409-011	São Paulo - SP	3088-3082	<a href="mailto:mfix@uol.com.br">mfix@uol.com.br</a>	Labhab
Marília Ignes Moreira	Rua Oscar Caravelas, 70	05541-000	São Paulo - SP	3865-3965	<a href="mailto:acmlemor@usp.br">acmlemor@usp.br</a>	
Marisa Pulice Mascarenhas	Rua Voluntários da Pátria, 3133 casa 1	02401-200	São Paulo - SP	6973-9497	<a href="mailto:mpulice@usp.br">mpulice@usp.br</a>	Fundação Instituto de Administração - FIA
Mauricio M. Vieira	Rua Padre Machado, 778	04127-000	São Paulo - SP	5082-1314	<a href="mailto:mmvieira@uol.com.br">mmvieira@uol.com.br</a>	
Patricia Rodrigues Samora	Rua Jaçana, 09 - Penha	03655-050	São Paulo - SP	9730-1863	<a href="mailto:psamora@ipt.br">psamora@ipt.br</a>	
Paulo Brito M. Azevedo	Rua Alfredo M. Silva, 395 ap 32	05525-000	São Paulo - SP	3767-4924	<a href="mailto:pbrito@ipt.br">pbrito@ipt.br</a>	
Paulo R. Giaquinto	Rua Lessia Ukrainka, 100	05622-020	São Paulo - SP	3742-4174	<a href="mailto:pgiaquinto@uol.com.br">pgiaquinto@uol.com.br</a>	
Renata de Faria Rocha Furigo	Rua Elisio de Carvalho, 82 casa 02 - Vila São Luis	05362-070	São Paulo - SP	3767-4576	<a href="mailto:renatafr@ipt.br">renatafr@ipt.br</a>	IPT
Ricardo Dualde			São Paulo - SP	4994-6473		FAU - Pós graduação
Rita Gonçalves						
Roberto Righi	Rua Sebastião Pereira, 98 ap105	01225-020	São Paulo - SP	222-5817	<a href="mailto:1035152@mackenzie.com.br">1035152@mackenzie.com.br</a>	FAU/USP
Roberto S. Bleier	R. Dr. Monteiro Cesar, 84	12400-000	Pindamonhagaba SP	12 9725-0108	<a href="mailto:robertobleier.ju@uol.com.br">robertobleier.ju@uol.com.br</a>	
Rosália Brasil Ribeiro Iamamura	Rua Eng. Jean Buff, 71 ap.141 - Mandaqui	02417-180	São Paulo - SP	6231-0059	<a href="mailto:roarg@uol.com.br">roarg@uol.com.br</a>	FAU/USP
Roseli Naldi Souza	Rua São Paulo, 1863 ap 101	08180-330	São Paulo - SP	4221-3153		
Rubens D. Humphreys	Rua Benta Pereira, 344 apto 103	02451-000	São Paulo - SP	3767-4534	<a href="mailto:rdhump@ipt.br">rdhump@ipt.br</a>	

Teresa Cristina M. R. Marques	Av. Dr. Cardoso de Melo, 329 - Vila Olimpia	04548-002	São Paulo - SP	3846-3750	<a href="mailto:mqu37@attglobal.net">mqu37@attglobal.net</a>	tribunal de Justiça
Terezinha O . Gonzaga	Rua Coração da Europa, 1395	01314-020	São Paulo - SP	3106-2367	<a href="mailto:uniaomulher@uol.com.br">uniaomulher@uol.com.br</a>	Uniao de Mulher
Yara de Campos Escudeiro Paiva	Rua Alvares Machado, 18 1o./7o. Andar - Liberdade	01501-030	São Paulo - SP	3107-8451		
Yvonne Mautner	Rua Antonio Bicudo, 180 ap 02	05418-010	São Paulo - SP	3085-4890	<a href="mailto:yvmautne@usp.br">yvmautne@usp.br</a>	



