



Insegurança Jurídica no Uso e Ocupação Legal do Solo de Áreas com Restrições Ambientais em Florianópolis-SC e sua Influência sobre a Determinação do Valor de Mercado Destas Áreas

Gabriel Guimarães Aragon; José Eduardo Carmona Larios; José Octávio de Azevedo Aragon



O conteúdo dos trabalhos técnicos apresentados no COBREAP é de inteira responsabilidade de seus autores.

**XX COBREAP – CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA DE
AVALIAÇÕES E PERÍCIAS – IBAPE/BA – 2018**

**INSEGURANÇA JURÍDICA NO USO E OCUPAÇÃO LEGAL DO SOLO DE ÁREAS
COM RESTRIÇÕES AMBIENTAIS EM FLORIANÓPOLIS-SC E SUA INFLUÊNCIA
SOBRE A DETERMINAÇÃO DO VALOR DE MERCADO DESTAS ÁREAS**

RESUMO

O trabalho apresenta um estudo de caso que aborda a avaliação de imóvel, de grandes dimensões, situado em Florianópolis-SC, que devido às restrições ambientais foi avaliado, inicialmente, por um valor de mercado aquém do que seria esperado. Devido à alteração brusca na legislação que possibilitou maior aproveitamento do mesmo, crescendo substancialmente o seu valor, entendeu-se que seria mais correto oferecer ao proprietário outros cenários de valores prováveis para o imóvel, viáveis caso fossem superadas outras restrições ambientais, por via judicial ou alteração no Zoneamento do Plano Diretor. Assim, realizaram-se mais duas avaliações, resultando em três valores determinados para o mesmo imóvel, sendo o maior valor quase nove vezes superior ao inicial. O trabalho conclui que a existência de situações concretas no município, em que se conseguiu superar a insegurança jurídica e maximizar o potencial de ocupação de áreas com restrições ambientais, demonstra a necessidade de apresentar ao interessado na avaliação deste tipo de imóvel, além do valor de mercado referenciado às permissões construtivas presentes na data da avaliação, outros valores prováveis, que poderá assumir, para que este, conscientemente, conforme prevê o conceito de valor de mercado da norma NBR 14.653, possa tomar a decisão que entender mais acertada.

Palavras chave: *Avaliação de Áreas com Restrições Ambientais; Insegurança Jurídica em Avaliações; Avaliação de Terrenos de Marinha*

1. INTRODUÇÃO

O interesse por escrever este trabalho deveu-se a uma situação concreta, ocorrida no ano de 2018, envolvendo a avaliação de um imóvel com área aproximada de 200.000,00m², situado em zona urbana do município de Florianópolis-SC, na Ilha de Santa Catarina.

Ocorre que em razão do enquadramento de parcelas significativas do imóvel como áreas com restrições ambientais, a área aproveitável do imóvel ficou bastante reduzida, não sendo possível a implantação de loteamento, o que seria o mais rentável.

Por este motivo, o valor de avaliação de mercado do imóvel resultou, inicialmente, muito abaixo do que poderia ser esperado diante de sua dimensão.

Este enquadramento, contudo, era extremamente discutível, com possibilidade concreta de reversão na esfera judicial ou via mudança na lei de zoneamento.

Devido a estas possibilidades outros imóveis, em situação semelhante, isto é, grandes áreas com valores aquém da expectativa, não estavam sendo oferecidos ao mercado, pois seus proprietários seguiam aguardando eventual alteração na legislação, no plano diretor do município ou até o resultado de ações judiciais que lhes favorecessem.

Como alternativa a este impasse, alguns proprietários buscavam estabelecer parcerias com empreendedores, conseguindo preços maiores em uma garantia de venda futura, e estes, de sua parte, assumiam os ônus de despesas necessárias com demandas judiciais, perícias, lobistas, etc., visando viabilizar um maior aproveitamento das áreas para projetos mais lucrativos.

Inicialmente havia sido feita somente uma avaliação, determinando o valor de mercado do imóvel de acordo com as permissões de ocupação existentes na data. Contudo, na véspera da entrega do laudo, ocorreu uma alteração brusca e imprevista na legislação que diminuiu as restrições ao aproveitamento do imóvel, aumentando substancialmente o seu valor. Esta alteração invalidava o valor da primeira avaliação.

Por este motivo, em razão da insegurança jurídica em torno do uso da área, entendeu-se que seria mais correto oferecer ao proprietário outros cenários de valores prováveis que o imóvel poderia assumir.

Assim, foram realizadas mais duas avaliações, resultando, ao final, em três valores determinados para o mesmo imóvel, que foram os que seguem:

- Um primeiro valor de mercado, de acordo com as restrições iniciais existentes e possibilidades permitidas pela legislação;
- Um segundo valor de mercado, após a alteração legal que permitiu maior aproveitamento da área;
- Um terceiro valor que o imóvel poderia alcançar se fosse obtido sucesso em ação judicial para reenquadramento da área em categoria com menor limitação de ocupação ou eventual alteração favorável do plano diretor.

A este terceiro possível valor, denominou-se no laudo, como “valor potencial condicionado a diminuição das restrições ambientais”.

Para as três avaliações utilizou-se o Método Comparativo Direto de Dados de Mercado, mas para determinar o “valor potencial”, empregou-se, secundariamente, a título de conferência, o Método Involutivo.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO:

O imóvel que motivou este estudo de caso é constituído por um terreno urbano, mas ainda com características rurais, portanto pagando ITR, sem edificações, com área aproximada de 200.000,00m², localizado no município de Florianópolis-SC, na Ilha de Santa Catarina, situado a 15 km da área central.

Antes da implantação do novo Plano Diretor em 2014, excetuando-se a fração de preservação permanente por legislação federal, parcela significativa da área não tinha restrições ao uso e ocupação.

De acordo com o zoneamento do Plano Diretor do Município, 52% da área (104.000,00m²) seria manguezal, por isto, enquadrada como Área de Preservação Permanente (APP), conforme Lei Complementar Nº482 de 17 de janeiro de 2014, que dispõe sobre Plano Diretor em seu artigo 43, § 1, inciso VI, adiante transcrito:

“§ 1º - Incluem-se nas Áreas de Preservação Permanente os seguintes ecossistemas e espaços naturais cuja proteção tenha sido instituída através de classificação dos mapas do zoneamento das leis anteriores, observadas no presente Plano Diretor:

...

VI - os manguezais, em toda a sua extensão.”

Manguezais também são APP em obediência à legislação federal (Inciso VII, artigo 4º, da Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012), como segue:

“Art. 4º - Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

...

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;”

Por sua vez, o artigo 48 do Plano Diretor Municipal determina que APPs são *non aedificandi*:

“Art. 48 - Todas as Áreas de Preservação Permanente (APP) são *non aedificandi*, sendo nelas vedada a supressão da floresta e das demais formas de vegetação nativa, parcelamento do solo ou outras intervenções, ressalvados casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental e implantação de parques urbanos, inclusive seus equipamentos, respeitando a legislação específica.”

Igualmente na legislação federal áreas de preservação permanente, não admitindo supressão da vegetação, são consideradas áreas *non aedificandi*, conforme ensina Figueiredo (2001, p.226).

O restante 48% (96.000,00m²), segundo artigo 42, § 2º, inciso I, do Plano Diretor do Município seria Área de Preservação Limitada (APL).

Destes 48%, um percentual de 8% (16.000,00m²) seria Área de Preservação Limitada de Encosta (APL – E) e 40% (80.000,00m²) Área de Preservação Limitada de Planície (APL – P).

Em relação às áreas de APL-E e APL-P, o Plano Diretor de Florianópolis, no anexo F01, Tabela de Limites de Ocupação¹, determina que estas não possam ser parceladas, o que impossibilita o loteamento das mesmas.

Além disto, a taxa de ocupação dessas áreas é de 10% e limita as edificações a dois pavimentos, reduzindo-se assim as suas possibilidades de uso, preferencialmente, para casas de repouso ou hotéis, como consta no Plano Diretor.

Existe também a limitação de construção de no máximo três unidades residenciais autônomas por matrícula, com a ressalva de que cada terreno deve ter um acesso próprio à rodovia, não sendo permitida a construção desse acesso ou que tal acesso seja feito através de outros terrenos.

Seguem os conceitos das APL-E e APL-P, constantes no Plano Diretor:

- a) Área de Preservação com Uso Limitado de Encosta (APL-E) - são as áreas onde predominam as declividades entre trinta por cento e quarenta e seis vírgula seis décimos por cento, bem como as áreas situadas acima da cota 100 que já não estejam abrangidas pelas Áreas de Preservação Permanente (APP);
- b) Área de Preservação com Uso Limitado de Planície (APL-P) - são formadas pelas planícies que se caracterizam por serem formadas por depósitos sedimentares predominantemente arenosos e areno-argilosos oriundos de ambientes marinhos, lacustres, eólicos, fluviais, leques aluviais, e colúvio-eluviais, intrinsecamente relacionados às variações do nível marinho ocorridas durante o Quaternário; encontrarem-se localizadas geralmente no entorno imediato das Áreas de Preservação e funcionando como áreas de proteção das unidades de conservação, muitas vezes cobertas por vegetação tipo Floresta Atlântica e/ou de Restinga em estágios médio e avançado de regeneração; configurarem regiões com uso do solo multifuncional, de baixa ocupação e que apresenta ainda características rurais, onde corredores ecológicos e usos agrários estão mesclados com usos urbanos rarefeitos compatíveis com o entorno natural.

Registre-se, contudo, que já havia sido contratado pelo proprietário um laudo técnico de biólogo, especialista neste campo, para que analisasse se o Zoneamento

¹ Disponível em:

http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.24.58.53eb9fd0810ac45a1b8db9baab42f686.pdf

do Plano Diretor estava correto em relação ao enquadramento desta área de 96.000,00m² como de preservação limitada.

O expert, com grande experiência e atuação neste tipo de discussões junto à prefeitura, comprovou tecnicamente em seu laudo que, dos 96.000,00m² classificados como APL-E e APL-P no Plano Diretor, 40.000,00m² de área contínua não teriam este enquadramento, pois em relação à APL-E os 16.000,00m² tinham declividade e cota inferiores às determinadas, e na APL-P 24.000,00m² não apresentavam a vegetação característica exigida e nem eram sujeitos a alagamentos. A descaracterização destes 40.000,00m² como APL aumentaria sobremaneira o potencial construtivo do imóvel.

Por fim, conforme a Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina - SPU/SC, que em 2015 realizou a demarcação da Linha da Preamar Média de 1831 na Ilha de Santa Catarina, que, todavia, ainda não está homologada, 92% da área total do imóvel seriam terreno de marinha ou acrescido de marinha.

Da parte do Patrimônio da União, a legislação sobre terrenos de marinha trata de questão dominial e não impõe restrições sobre a forma de uso e ocupação do solo, o que compete ao Plano Diretor do Município.

Ocorre que no município de Florianópolis o Plano Diretor em seu artigo 120 determina que terrenos de marinha e acrescidos de marinha são áreas *non aedificandi*, havendo inclusive um *layer* temático “SPU-terreno de marinha” no sítio da Internet da Prefeitura Municipal², exibido na Figura 1.

“Art. 120 - Os terrenos de marinha são *non aedificandi*, ressalvados os usos públicos necessários e as seguintes exceções...”

Porém, estavam excluídas desta proibição as áreas ocupadas com construções legalmente edificadas até a data da edição da lei que instituiu o Plano Diretor Municipal (17/06/2014).

É óbvio que, como consequência desta restrição, as áreas aproveitáveis do imóvel diminuiriam sobremaneira, pois 184.000,00m² passaram a ser considerados como *non aedificandi*.

Além disso, o parágrafo 1º do artigo 119 do Plano Diretor de Florianópolis considera os acrescidos de marinha (manguezais de acordo com interpretação da SPU), formados natural ou artificialmente, como bens destinados ao uso público ou coletivo.

“Art. 119 - Os terrenos de marinha que estiverem no uso comum do povo se constituem em logradouros públicos municipais, passíveis de oficialização nos termos da Lei.
§ 1º Os acrescidos de terrenos de marinha, formados por acessão natural ou artificial, serão destinados a uso público ou coletivo.
§ 2º Os terrenos de marinha que se encontrarem vagos ou ocupados irregularmente poderão ser requeridos pelo Município à União Federal nos termos da Lei.”

² http://geo.pmf.sc.gov.br/geo_fpolis/index.php



Figura 1 – Mapa mostrando a LPM e LLM ainda não homologadas sobre áreas de parte do município de Florianópolis.

Isso quer dizer que o município, requerendo diretamente à União, poderia tomar para si terrenos particulares inseridos em acrescidos de marinha, e terrenos de marinha que não estivessem ocupados ou ocupados irregularmente, sem indenização.

Contudo, embora Manguezais sejam legalmente, sem contestação, áreas de preservação permanente, o que é uma condição ambiental, não existe na Legislação Brasileira, em qualquer nível, nenhum diploma legal que considere os manguezais, à priori, como acrescidos de marinha, o que é um aspecto dominial, apenas em razão das suas características, como descritas por Schaeffer-Novelli (1995, p.7) de “ecossistemas costeiros, de transição entre os ambientes terrestre e marinho, característicos de regiões tropicais e subtropicais, sujeitos ao regime das marés”.

Os terrenos de marinha e acrescidos de marinha, conforme a Legislação Pátria, são demarcados unicamente a partir do posicionamento da LPM/1831 no terreno, em obediência aos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei 9.760 de 5 de setembro de 1946. Assim, a partir de demarcações realizadas em obediência a este dispositivo legal, os manguezais, poderão ser considerados como terrenos alodiais, terrenos de marinha, acrescidos de marinha ou ainda áreas de bens públicos da União, dos Estados ou dos Municípios dependendo do domínio da área territorial onde se encontram.

No Quadro 1 são mostradas as dimensões das áreas que compõem o imóvel e seus diferentes zoneamentos e restrições de acordo com a Prefeitura Municipal:

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL – 200.000,00M ²			
Zoneamento	Área	Percentual	Restrição
APP	104.000,00m ²	52%	<i>Non aedificandi</i>
APL-E	16.000,00m ²	8%	Não parcelamento, taxa de ocupação de 10%, máximo 2 pavimentos
APL-P	80.000,00m ²	40%	
Terreno de marinha ou acrescido	184.000,00m ²	92%	<i>Non aedificandi</i>

Quadro 1 – Dimensões das áreas submetidas a diferentes zoneamentos existentes no imóvel e suas restrições de acordo com o Plano Diretor de Florianópolis.

3. PRIMEIRA AVALIAÇÃO DO VALOR DE MERCADO:

Considerando o apresentado no Quadro 1, na primeira avaliação a área do imóvel apreciada para fins de cálculo foi de 16.000,00m², correspondente a 8% de área sem restrição *non aedificandi*. Todavia, por estar em área de preservação limitada de encosta a taxa de ocupação destes 16.000,00m² seria de somente 1.600,00m² (10%).

Para realizar a avaliação empregou-se o Método Comparativo de Dados de mercado, utilizando-se para o cálculo o software TS-SISREG.

Foi obtida uma amostra com 16 dados, sendo usadas as seguintes variáveis independentes: área, área ocupável e vista para o mar.

Como variável dependente empregou-se o valor do metro quadrado.

Não foi realizada a avaliação da área de manguezal com 104.000,00m² e das áreas de marinha e acrescidos de marinha com 184.000,00m² (incluído manguezal), por serem *non aedificandi* e não terem sido encontradas informações sobre valores de vendas ou ofertas de áreas semelhantes, com o agravante de que, pelo que constava no artigo 119 do Plano Diretor, poderiam ser tomadas pelo município sem indenização, através de solicitação à União, todos os terrenos de marinha vagos ou ocupados sem inscrição no SPU, e os acrescidos de marinha (manguezais de acordo com interpretação da SPU).

O valor encontrado para o metro quadrado foi de R\$67,21 que multiplicado pela área de 16.000,00m² resultou num total, arredondado, de R\$1.075.000,00.

Desta forma em razão de todas as restrições existentes o valor de mercado do imóvel com 200.000,00m², nesta primeira avaliação, foi de R\$1.075.000,00.

4. SEGUNDA AVALIAÇÃO DO VALOR DE MERCADO:

Na segunda avaliação a área considerada do imóvel para fins de cálculo foi de 96.000,00m².

O motivo que justificou a adoção desta dimensão para avaliação do imóvel foi uma repentina alteração na legislação municipal.

O primeiro laudo de avaliação já estava praticamente concluído quando o Prefeito de Florianópolis assinou o Decreto Municipal nº 18.744/2018, de 13 de julho de 2018, que determinava que a Prefeitura, para fim de licenciamento de imóveis, passasse a desconsiderar a demarcação da LPM, ainda não homologada.

“O Prefeito Municipal de Florianópolis, usando da competência e atribuições que lhe são conferidas pelo inciso IV do art. 74 da Lei Orgânica do Município, Considerando que a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) lançou linhas de Preamar Médio LPM e LLM sobre áreas urbanas do território municipal sem levar em consideração a orla ou o limite do domínio público;

Considerando que a demarcação da LPM apresentada pelo SPU não está homologada em toda sua extensão, sendo ainda passível de contestação;

Considerando que a demarcação dos terrenos de marinha trata tão somente de questão dominial, mas gera impacto urbanístico, uma vez que conflita com artigos do Plano Diretor, sem prejuízo da efetiva proteção das áreas de preservação permanente junto à orla deste município;

...

Art. 1º Os processos de emissão de consultas de viabilidade, aprovação de projetos, licenciamento de obras, habite-se e demais atos administrativos no âmbito deste Município deverão

considerar como limite do domínio público marítimo os fatos antrópicos e naturais que indicam a linha das marés mais altas (Preamar) até a homologação definitiva pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU).”

É de se frisar que um dos motivos da expedição deste decreto era o grande volume de ações judiciais, na esfera estadual, que estavam sendo impetradas contra esta restrição aos terrenos de marinha imposta pela prefeitura, com base em uma LPM não homologada, além de outras ações, na esfera federal, por aqueles que não concordavam com a própria demarcação da LPM, cuja eventual alteração somente poderia ser obtida mediante ação na justiça federal, uma vez que a SPU considerava seu procedimento demarcatório correto e não realizava nenhuma mudança pela via administrativa.

Desta forma, a área do imóvel sem restrição *non aedificandi*, isto é, passível de ocupação, passou a ser de 96.000,00m².

Esta área, porém, permaneceu classificada no zoneamento como APL-E e APL-P, com as restrições específicas características, quais sejam, o não parcelamento, taxa de ocupação de 10% e máximo de 2 pavimentos.

Portanto dos 96.000,00m² passaram a ser edificáveis 9.600,00m² (10%).

Repetiram-se os procedimentos da primeira avaliação, utilizando-se a mesma equação e chegou-se ao valor para o metro quadrado de R\$35,75, que multiplicado pela área de 96.000,00m² resultou num total arredondado de R\$3.400.000,00.

Assim, o valor de mercado do imóvel de 200.000,00m² passou a R\$3.400.000,00.

5. TERCEIRA AVALIAÇÃO – VALOR POTENCIAL:

Na terceira avaliação as áreas consideradas do imóvel para fins de cálculo foram de 40.000,00m² e 56.000,00m².

A justificativa para adoção destas áreas foi o Laudo Técnico do Biólogo que comprovou tecnicamente que aproximadamente 40.000,00m² da área disposta no zoneamento do município como APL (24.000m² de APL-P e 16.000m² de APL-E), não o seria, pois não apresentava as características para tal enquadramento, sendo mais correto considerá-la como Área Turística Residencial, classificação que permitia o loteamento.

Contudo, o restante 56.000,00m² continuava tendo as restrições de área de preservação limitada.

Desta forma a área de 40.000,00m² passou a ser considerada, potencialmente, como gleba urbanizável.

Foi feita a avaliação desta gleba por dois métodos, o Comparativo Direto de Dados de Mercado e o Método Involutivo. O segundo método com a intensão de conferir a coerência do valor calculado através do método comparativo.

Para o Método Comparativo repetiram-se novamente os procedimentos da primeira avaliação, utilizando-se a mesma equação e chegou-se ao valor para o metro quadrado de R\$178,62 que multiplicado pela área de 40.000,00m² resultou num total arredondado de R\$7.150.000,00.

Para o Método Involutivo utilizou-se o modelo simplificado dinâmico.

Da área de 40.000,00m² reservou-se 20.000,00m² para praças, arruamentos e áreas verdes de uso comum.

Os restantes 20.000,00m² foram parcelados em 50 lotes de 400,00m², dimensão que era a mais comum nos lotes na região.

A fonte de valores dos custos foi a TCPO WEB e os prazos de venda utilizados foram os mais pessimistas.

O valor dos lotes de 400,00m² foi calculado em R\$404.452,00, determinado através do Método Comparativo de Dados de Mercado, através de inferência estatística com uso do *software* TS-SISREG.

Os cálculos do Método Involutivo para determinar o valor da gleba foram realizados em Planilha Excel, encontrando-se como resultado R\$10.150.000,00 o que conferiu a viabilidade de comercialização da área pelo valor encontrado através do Método Comparativo.

Assim, em obediência ao item 11.3.1 da Norma NBR 14.653-2, dando-se preferência ao Método Comparativo de Dados de Mercado, adotou-se **R\$7.150.000,00**, como valor potencial da área de **40.000,00m²**, condicionado à diminuição das restrições ambientais.

Realizou-se ainda a avaliação da área de preservação limitada com 56.000,00m², sendo 5.600,00m² edificáveis (10%). Repetiram-se os procedimentos da primeira avaliação, utilizando-se a mesma equação e chegou-se ao valor para o metro quadrado de R\$43,23 que multiplicado pela área de **56.000,00m²** resultou num total arredondado de **R\$2.420.000,00**.

Somados estes dois valores, o valor potencial da área da área de 200.000m², condicionado à diminuição das restrições ambientais, alcançou R\$9.570.000,00.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foi entregue ao proprietário um Laudo de Avaliação do Imóvel de 200.000,00m² contendo os três valores de avaliação com as respectivas metodologias, relatórios e demonstrativos dos cálculos realizados.

Para melhor entendimento no Quadro 2, adiante, são apresentados os três valores determinados para o imóvel bem como as dimensões das áreas avaliadas e suas respectivas restrições de acordo com o Plano Diretor.

Embora a promulgação do Decreto da Municipal nº 18.744, determinando que a Prefeitura, para fim de licenciamento de imóveis, passasse a desconsiderar a demarcação da LPM ainda não homologada, foi mantida a primeira avaliação, pois, no momento que a demarcação fosse homologada, 92% da área do imóvel voltariam a ser *non aedificandi* de acordo com o Plano Diretor de Florianópolis.

Todavia, mesmo após a homologação desta LPM existirá ainda a possibilidade concreta de reverter esta demarcação, que está sendo intensamente contestada em bases técnicas e legais e que atingirá, aproximadamente, 40.000 imóveis no município de Florianópolis.

RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DO IMÓVEL COM ÁREA DE 200.000,00M ²					
Avaliação	Área <i>non aedificandi</i> (m ²)	Área avaliada (m ²)	Restrição	Valor (R\$)	
1 ^a	184.000,00 classificados como área de marinha ou acrescido	16.000,00	APL - Não parcelamento, taxa de ocupação de 10% (1.600,00m ²), máximo 2 pavimentos	1.075.000,00	
2 ^a	104.000,00 classificados como APP	96.000,00	APL - Não parcelamento, taxa de ocupação de 10% (9.600,00m ²), máximo 2 pavimentos	3.400.000,00	
3 ^a	104.000,00 classificados como APP	40.000,00	Gleba Urbanizável	7.150.000,00	9.570.000,00
		56.000,00	APL - Não parcelamento, taxa de ocupação de 10% (5.600,00m ²), máximo 2 pavimentos	2.420.000,00	

Quadro 2 – Valores encontrados para o imóvel nas três avaliações, dimensão das áreas avaliadas e suas restrições, de acordo com o Zoneamento do Plano Diretor de Florianópolis.

Citamos como exemplo destas contestações, o documento “Manifesto de Florianópolis – Conclusões do 1º Seminário Nacional sobre Demarcação de Terrenos de Marinha” realizado na Associação Catarinense de Engenheiros, em dezembro de 2016, reunindo os maiores experts desta área técnica de conhecimento de todo o Brasil. O documento rebate cientificamente os procedimentos de demarcação dos terrenos de marinha e acrescidos em todo o litoral nacional. Entre as contestações inclui situações apresentadas em palestras, durante o evento, que apontavam, especificamente, erros técnicos e ilegalidades realizados pela SPU na demarcação da LPM realizada na Ilha de Santa Catarina.

Há também o Parecer Técnico nº 1098/2017-SPEEA, datado de 17 de dezembro de 2017, da Secretaria de Perícia Pesquisa e Análise, órgão técnico da Procuradoria Geral da República, em atendimento ao Inquérito Civil nº 1.33.0000.001471/2015-23, solicitado pela Procuradoria da República de Santa Catarina, que contesta, pede explicações, complementações e sugere correções aos trabalhos de demarcação dos terrenos de marinha realizados pela SPU na Ilha de Santa Catarina.

Acresça-se a isto, ainda, o fato de que os levantamentos realizados pela SPU na região do imóvel de Área de Preservação Limitada de Planície (APL-P) que lhe atribuíram uma altitude inferior a 1,00m, portanto abaixo da cota da LPM/1831 calculada por aquele órgão, foi que justificaram a demarcação da área como terreno de marinha. Mas em oposição a este levantamento, que carece de fundamentação técnica e metodológica, os levantamentos oficiais realizados pelo Governo de Santa Catarina em toda a superfície do estado, com qualidade técnica muito superior, possibilitam demonstrar que a isoípsa de 1,00m, que demarcou a LPM, abrange uma área planimétrica sobejamente menor do que a definida pela SPU como sendo de Terrenos de Marinha.

De todo o exposto, fica claro que os três cenários de valores de avaliação do imóvel apresentados são factíveis, no entanto, envolvem muitas questões legais, ideológicas, sociais, políticas, burocráticas e judiciais, afora os embates com o Ministério Público e ONGs. Fazer frente a estes obstáculos, com estas inúmeras

variáveis, envolvidas de subjetividades, não permite estabelecer uma probabilidade de sucesso, demanda tempo e principalmente gastos financeiros expressivos.

Todavia, situações semelhantes ocorridas em Florianópolis, como por exemplo, entre tantos outros, os do Resort El Campanário, em Jurerê Internacional, e a do Shopping Iguatemi, no Bairro Santa Mônica, testemunham que é possível superar estas dificuldades e inseguranças jurídicas que envolvem o zoneamento mais restritivo de imóveis por questões ambientais, e concretizar a construção, nestas áreas, de empreendimentos de altíssima lucratividade, justificando que as mesmas possam ser comercializadas por valores muito superiores aos determinados em uma primeira estimativa mais realista e circunscrita às permissões legais existentes na data de referência da avaliação.

A intervenção no meio ambiente é imprescindível para que haja desenvolvimento econômico, com a construção de obras habitacionais, de infraestrutura e outros empreendimentos necessários ao crescimento das cidades. Esta intervenção, no entanto, deve estar baseada na compatibilização com um meio ambiente equilibrado.

Contudo, a existência de leis dúbias, conflitos de legislações e zoneamentos ambientais embasados em convicções ideológicas que carecem de fundamentação técnica, tem dificultado esta compatibilização. Acresçam-se, a isto, as leis que imputam ao técnico, servidor público, responsabilidades que extrapolam o limite do bom senso e o impedem de decidir sobre algo cuja legislação tem lacunas, pois poderá ser processado pelo Ministério Público, esta situação atrasa em demasia o licenciamento das construções.

Assim, a burocracia e a insegurança jurídica na área ambiental, em Florianópolis, têm causado uma série de problemas sobre a possibilidade legal do uso e ocupação do solo, que, ao fim, se refletem na dificuldade da determinação segura de valores de comercialização destas áreas.

7. CONCLUSÕES

- Os casos concretos de resultados positivos em que se conseguiu superar a insegurança jurídica e maximizar o potencial construtivo de áreas com severas restrições ambientais, demonstram a necessidade de apresentar ao interessado na avaliação deste tipo de imóvel, os valores prováveis de venda, além do valor de mercado, que estas áreas poderão assumir.

Veja-se que a norma NBR 14653-1 no item 0.5 assim conceitua valor de mercado: *“Quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, numa data de referência, dentro das condições do mercado vigente.”*

A partir do conceito entende-se que as expressões “conscientemente” e “numa data de referência” indicam a necessidade de que o interessado tenha plena ciência de valores que o imóvel poderá vir a assumir em eventuais cenários mais otimistas, mas com real possibilidade de acontecerem.

- As externalidades positivas, decorrentes da proteção das áreas de preservação, ainda são pouco e insuficientemente precificadas pelo mercado brasileiro para serem incorporadas ao seu valor econômico, desta forma, imóveis

que contém estas áreas, que por restrição legal não podem ser utilizadas, têm valor de mercado muitíssimo reduzido, sendo a sua propriedade normalmente um ônus.

- Se o Estado, com a finalidade de proteger o ambiente, cria nova legislação que inviabilize economicamente, total ou parcialmente, uma propriedade anteriormente sem restrição de uso, deverá indenizá-la. Trata-se do princípio da “distribuição das cargas públicas”, isto é, uma pessoa não pode suportar o ônus de beneficiar toda coletividade, precisa ser compensada de alguma forma.

- Por fim, é flagrante que a insegurança jurídica relativa à questão ambiental prejudica todos os proprietários de imóveis com estas restrições em Florianópolis. No entanto, fica claro que, ao longo dos anos, tem causado prejuízo bem maior a aquelas pessoas mais carentes. É bastante comum que nativos do interior da ilha de Santa Catarina recebam, como herança de seus antepassados, imóveis que, teoricamente, seriam muito valorizados, não fossem as restrições ambientais que os oneram. Contudo, postos diante desta situação, desprovidos de conhecimento e de capital que lhes permitiria superar a burocracia da insegurança jurídica para poderem ter um maior e melhor aproveitamento destas áreas, terminam vendendo as mesmas por preços, a mais das vezes, extremamente baixos. Os compradores, contratando bons advogados e/ou fazendo *lobby* político, logram vencer estas dificuldades, e maximizando o potencial de ocupação destas áreas, constroem nelas grandes empreendimentos ou as revendem com altíssima lucratividade.

8. BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE ENGENHEIROS – ACE - ***Manifesto de Florianópolis – Conclusões do 1º Seminário Nacional sobre Demarcação de Terrenos de Marinha***, realizado na Associação Catarinense de Engenheiros em Florianópolis-SC de 4 a 6 de dezembro de 2016. Disponível em:

<http://www.ibape-sc.com.br/canaais/noticias/details.asp?idcanal=48&idautor=18>

Acessado em: 20/04/2019

BRASIL, Leis, Decretos, Regulamentos, etc. ***Decreto-Lei no 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União, e dá outras providências.*** Rio de Janeiro: Diário Oficial da União (DOU) de 06/09/46.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm

Acessado em: 20/04/2019

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. ***Código Florestal (2012). Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa***; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166- 67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 28 de

outubro, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acessado em: 20/04/2019

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014. Institui o plano diretor de urbanismo do município de Florianópolis, que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão.** Florianópolis: Diário Oficial do Município de Florianópolis de 17.01.201. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afdb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf Acessado em: 20/04/2019

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº 18.744, de 04 de julho de 2018. Dispõe sobre o licenciamento em terrenos de marinha no âmbito do município de Florianópolis.** Diário Oficial Eletrônico do Município de Florianópolis de 12 de julho de 2018. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/12_07_2018_19.46.45.ae425837983d2dbb0ff69a39843d28b7.pdf Acessado em: 20/04/2019

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvim de. **A propriedade no Direito Ambiental.** Editora Revista dos Tribunais, 4ª ed. 2011.

Norma Brasileira ABNT NBR 14653-1 – **Avaliação de bens – Parte 1: Procedimentos gerais.** Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2019.

Norma Brasileira ABNT NBR 14653-2 – **Avaliação de bens – Parte 2: Imóveis urbanos.** Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2011.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y. 1995. **Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar.** São Paulo, Caribbean Ecological Research.