

BTec 017/2025

BOLETIM TÉCNICO

AVALIAÇÕES EM DESAPROPRIAÇÕES PARCIAIS DE IMÓVEIS URBANOS – NOVOS PARADIGMAS PARA A JUSTA INDENIZAÇÃO

Autora

Ana Maria de Biazzi Dias de Oliveira

INTRODUÇÃO

O IBAPE – Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia, Entidade Federativa Nacional, instituição sem fins lucrativos, congrega entidades atuantes nas áreas de Engenharia de Avaliações e Perícias de Engenharia em diversas Unidades da Federação. Dentre seus objetivos destacam-se ações visando o aprimoramento, divulgação e transmissão do conhecimento técnico.

É filiado às mais importantes entidades internacionais dedicadas ao segmento de avaliações: UPAV¹ – União Pan-americana de Associações de Avaliação e o IVSC Conselho². Internacional de Normas de Avaliação, organismos voltados para a difusão do conhecimento técnico e normalização nos âmbitos continental e global.

Os BTec - Boletins Técnicos têm por finalidade apresentar temas de alta relevância para as Avaliações e Perícias de Engenharia, sempre elaborados por autores que são referências nos assuntos.

Os boletins representam, portanto, a visão dos autores sobre o assunto, não se constituindo como um Estudo ou uma norma do IBAPE.

¹ Unión Panamericana de Asociaciones de Valuación.

² International Valuation Standards Council.

AVALIAÇÕES EM DESAPROPRIAÇÕES PARCIAIS DE IMÓVEIS URBANOS – NOVOS PARADIGMAS PARA JUSTA INDENIZAÇÃO

Ana Maria de Biazzi Dias de Oliveira

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A justa indenização configura-se como um princípio constitucional destinado a assegurar ao proprietário de imóvel desapropriado, integral ou parcialmente, o direito a uma compensação adequada e proporcional à perda sofrida. Este conceito, estabelecido no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, sustenta o instituto da desapropriação, tema recorrente de apreciação tanto no campo jurídico quanto na engenharia de avaliações.

A Engenharia de Avaliações, enquanto atividade técnica, desempenha papel central na determinação do valor da justa indenização, fundamentado no Laudo de Avaliação elaborado em conformidade com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A principal referência normativa de abrangência nacional a ser seguida pelos profissionais da engenharia de avaliações é a ABNT NBR 14653-1:2019 - Avaliação de Bens e, dependendo da natureza do imóvel, urbano ou rural, compatibilizada com as suas Partes 2 ou 3, respectivamente.

A norma da ABNT NBR 14.653-1:2019 estabelece diretrizes conceitos, métodos e procedimentos para os serviços técnicos de avaliação de bens, requisitos exigidos em todas as manifestações técnicas vinculadas às atividades de engenharia de avaliações, inclusive e por analogia, a determinação do valor de indenização nas desapropriações.

As avaliações para fins de indenizações desempenharam um papel relevante na evolução da Engenharia de Avaliações, sobretudo a partir dos anos 1960, período

caracterizado pelo crescimento acelerado das cidades, implantação de importantes obras de infraestrutura, com desdobramento em inúmeras ações de desapropriação.

Em São Paulo, a abertura de novas avenidas e o início das obras do Metrô, intensificaram substancialmente a demanda por perícias para determinação dos valores indenizatórios. Consequentemente, diante da necessidade de uniformização de critérios técnicos para a avaliação dos bens afetados, os Juízes das Varas da Fazenda de São Paulo instituíram uma Comissão de Peritos, responsável pela elaboração da “Norma para Avaliações e Laudos em Desapropriações”, que se consolidou como principal referência técnica naquele contexto.

Além disso, a crescente necessidade de avaliações com outras finalidades e objetivos, resultou na publicação da ABNT NBR 502:1977, primeira Norma Brasileira para Avaliação de Imóveis Urbanos.

Nesta primeira edição e nas subsequentes ABNT NBR 5676:1989 e ABNT NBR 14653-1:2001, as diretrizes para avaliações em desapropriações, estiveram apenas implícitas nos requisitos estabelecidos para avaliações de bens em geral.

As avaliações em processos de desapropriação foram incorporadas às normas da ABNT a partir de 2004, com a publicação da Parte 2 – Imóveis Urbanos, e em 2019, com a atualização da Parte 1 – Procedimentos Gerais.

A versão da ABNT NBR 14653 atualizada em 2019 apresentou um significativo avanço em relação às anteriores, com a inclusão de um capítulo sobre desapropriações.

A introdução da abordagem plurivalente na base de valores, dependendo do objetivo e da finalidade da avaliação, possibilitou a distinção entre “valor de mercado” e outros “valores específicos”, o que é particularmente relevante em avaliações vinculadas a processos de desapropriação.

A partir desse entendimento, o valor de indenização pode ser tecnicamente identificado, não exclusivamente com base no *valor de mercado*, mas também por

meio de *valores específicos*, como o valor econômico, o custo de reedição ou o custo de reprodução, especialmente em situações de maior complexidade ou atipicidade.

No contexto das desapropriações parciais, o principal avanço normativo foi contemplar, além do *"antes e depois"* e do *"unitário médio do imóvel primitivo"*, o critério de *"estimar o valor da parte do bem atingida"*, com a devida incorporação de eventuais impactos e prejuízos causados ao remanescente.

A inclusão desse critério acrescentou um parâmetro tecnicamente alinhado às desapropriações parciais de terrenos de grandes proporções ou glebas urbanizáveis, não previsto anteriormente nas normas da ABNT.

No período compreendido entre a publicação da ABNT NBR 14.653-2:2004, que restringiu a avaliação ao critério antes e depois, e os avanços introduzidos pela ABNT NBR 14653-1:2019, observa-se um descompasso normativo que propiciou distorções nas indenizações, por ausência de diretrizes e procedimentos específicos para avaliações em desapropriações, tema frequentemente discutido no âmbito técnico e abordado neste boletim.

Este boletim técnico visa aprofundar a análise dos critérios de avaliação aplicáveis às desapropriações parciais de imóveis urbanos³

Busca-se, sobretudo, contribuir para o aprimoramento metodológico, não em oposição às normas da ABNT vigentes, mas em complemento a elas, mediante proposição de novos paradigmas que atendam demandas contemporâneas, alinhadas à complexidade crescente dos imóveis impactados por desapropriações.

³ As particularidades das desapropriações de imóveis rurais e seus componentes, os impactos das desapropriações parciais são distintos dos imóveis urbanos, tema específico a ser explorado por engenheiro agrônomo.

2. EVOLUÇÃO DAS AVALIAÇÕES EM DESAPROPRIAÇÕES: LACUNAS, DESAFIOS E DEMANDAS CONTEMPORÂNEAS

A avaliação de imóveis para fins de desapropriação remonta às primeiras iniciativas conduzidas por Comissões de Peritos vinculadas às Varas da Fazenda Pública de São Paulo, a partir da segunda metade do século XX, quando métodos e critérios aplicados de maneira consensual até então, encontraram neste momento histórico⁴ a criação das pioneiras "Normas para Avaliações e Laudos em Desapropriações", para atender a demanda por perícias destinadas à apuração dos valores indenizatórios.

Este documento estabeleceu a base da Engenharia de Avaliações nas Desapropriações. Suas diretrizes e as de outras normas em desenvolvimento na época⁵, contribuíram na formatação da primeira Norma de Avaliação de Imóveis Urbanos da ABNT NBR 502:1977.

2.1. ORIGEM DOS CRITÉRIOS "ANTES E DEPOIS" E "METRO QUADRADO MÉDIO PRIMITIVO"

As primeiras diretrizes para avaliações em desapropriações surgiram a partir das necessidades das obras de infraestrutura, inicialmente implantadas nos núcleos urbanos centrais. Nesses locais, os imóveis afetados pelas desapropriações eram, majoritariamente lotes convencionais, caracterizados por dimensões, usos e vocações relativamente homogêneas.

A homogeneidade observada possibilitou a realização de estudos de comportamento de mercado, a parametrização de procedimentos de avaliação pelo método

⁴ Outros estudos antecederam e subsidiaram as primeiras normas de Avaliações. Para conhecimento do conteúdo completo destes trabalhos, consultar os Anais do 1º. Congresso Brasileiro de Engenharia de Avaliações (1974), entre outras publicações disponíveis na biblioteca do IBAPE/SP.

⁵ Além das Comissões de Peritos, outras instituições, como o Instituto de Previdência Social, a Caixa Econômica Federal, a Cia do Metropolitano, a Secretaria de Patrimônio da União, o IBAPE, produziam normas internas e contribuíram na edição da primeira norma de Avaliação de Bens da ABNT.

comparativo direto e o desenvolvimento das primeiras normas específicas para essa finalidade.

Estas normas introduziram o conceito de “lote paradigma”, estabelecido para o processo de homogeneização dos dados de mercado em função do formato ideal de aproveitamento, determinado pela frente e profundidade do terreno. No processo de avaliação, as diferenças de atributos em relação ao lote paradigma, fundamentada em ajustes por fatores, impactando diretamente na valorização ou desvalorização do valor unitário básico de mercado.

A metodologia fundamenta-se no princípio de que alterações na testada (largura voltada para a via pública) e variações na profundidade útil do terreno influenciam diretamente o potencial econômico do lote, refletindo em seu valor de mercado. Profundidades superiores ou inferiores aos parâmetros normativos, provocam desvalorização, enquanto testadas distintas ao termo de referência podem resultar em valorização ou desvalorização, dependendo do caso.

Estes princípios, somados a atributos complementares, como localização e topografia, concretizaram-se como parâmetros de referência nos cálculos das indenizações em processos de desapropriação.

Nas desapropriações parciais, consolidaram-se dois critérios clássicos:

- Critério “antes e depois”, no qual a indenização pela área desapropriada é obtida pela *diferença entre os valores unitários do terreno original e do remanescente*, pressupondo a incorporação direta da desvalorização do remanescente.
- Critério “metro quadrado médio”, que consiste na *aplicação do valor médio do imóvel primitivo à área desapropriada*, quando não há comprometimento no formato do remanescente

A escolha do critério depende do impacto sobre o remanescente; na ausência de prejuízo, utiliza-se o metro quadrado médio, caso contrário, opta-se pelo antes e depois.

A fundamentação dos critérios “antes e depois” e “valor unitário médio do imóvel primitivo”, presentes nas primeiras normas, tem origem em estudos sobre o processo de desapropriação de lotes padronizados. Esses critérios utilizam a avaliação da área original como base para o cálculo da indenização referente à área atingida. A eficácia desses critérios decorre do fato de que fatores como formato, testada e profundidade influenciam a avaliação, enquanto a variação de área não afeta o valor unitário básico usado na indenização.

A utilização desses critérios requer cautela, especialmente quando a variação da área impacta na definição do valor unitário de mercado.

Em situações nos quais há uma correlação significativa entre área e valor unitário – particularmente relevante nas avaliações de terrenos de grande extensão ou glebas urbanizáveis – é imprescindível analisar o risco potencial de subavaliação da área expropriada.

2.2. LACUNAS E DESAFIOS NA EVOLUÇÃO DAS NORMAS DA ABNT

No desenvolvimento das normas para avaliações de bens da ABNT, as especificidades das indenizações por desapropriações não tiveram destaques na primeira edição, ABNT NBR 502:1977, tampouco nas subsequentes ABNT NBR 5676:1989 e ABNT NBR 14653-1: 2001. Somente com a publicação da Parte 2 - Avaliação de Imóveis Urbanos, em 2004 (revisada em 2011), o assunto passou a integrar o escopo normativo, ainda que de forma restritiva. apresentar avanços substanciais. O tema contou com relativos avanços na atualização da Parte 1, em 2019.

O intervalo entre as primeiras normas gerais de avaliação e a inclusão de diretrizes sobre desapropriações coincidiu com a transformação no perfil dos imóveis impactados por tais processos. Lotes convencionais, referências no desenvolvimento dos critérios tradicionais nas desapropriações parciais, passaram gradualmente a apresentar maior complexidade, incluindo terrenos de grandes dimensões e glebas urbanizáveis, que se tornaram mais frequentes nas demandas do setor.

As sucessivas edições da série ABNT NBR 14.653⁶, no que tange a desapropriações, limitou-se na reprodução de critérios existentes, sem promover revisões ou atualizações condizentes com a crescente complexidade dos imóveis impactados.

Atualmente, coexistem no âmbito da ABNT NBR 14653, diretrizes distintas para avaliação em desapropriações parciais de imóveis urbanos.

A norma de Avaliação de Imóveis Urbanos ABNT NBR 14653-2 em suas edições 2004 e 2011, dispõe no item 11.1.2.3, de forma quase exclusiva, critério básico “antes e depois”:

“Nas desapropriações parciais, o critério básico é o da diferença entre as avaliações do imóvel original e do imóvel remanescente, na mesma data de referência (critério “antes e depois”). Devem ser apreciadas circunstâncias especiais, quando relevantes, tais como alterações de forma, uso, acessibilidade, ocupação e aproveitamento.”

Esta recomendação reflete a técnica avaliatória reconhecida como referência à época de sua publicação. Contudo, ao longo dos anos, a diversidade e complexidade dos imóveis impactados pelas desapropriações parciais associadas a grandes obras de infraestrutura, esta limitação tornou-se evidente e um impasse nas avaliações.

Nesse sentido, a versão atualizada da ABNT NBR 14.653-1:2019, supriu esta lacuna normativa e introduziu no cenário das desapropriações parciais, a importância da recomposição do patrimônio do expropriado e a recomendação de três critérios básicos, conforme disposto em seu item 11.1.2.3:

“Nas desapropriações parciais, o profissional da engenharia de avaliações deve utilizar critério que permita mensurar prejuízos, visando à recomposição do patrimônio do expropriado, considerando, inclusive,

⁶ Vale acrescentar a existência de outras publicações e normas com procedimentos complementares, tais como a Norma para Avaliação de Imóveis Urbanos – IBAPE/SP, Diretrizes de avaliação dos imóveis da União; Diretrizes Básicas para Desapropriação – DNIT; Normas CAJUFA para Avaliação de Imóveis nas Varas da Fazenda Pública de São Paulo. Estas não fazem parte de análises neste artigo.

eventual desvalorização do remanescente. Podem ser utilizados, entre outros, os seguintes critérios básicos:

- a. estimar a diferença entre os valores do bem na sua condição original e na condição resultante do ato expropriatório, considerada a mesma data de referência (critério “antes e depois”).
- b. utilizar o valor unitário médio do imóvel primitivo à área desapropriada.
- c. estimar o valor da parte do bem atingida pela desapropriação e eventuais reflexos na parte remanescente...”

Essa abordagem permite a seleção do critério técnico mais adequado às especificidades de cada situação, superando a limitação imposta pela ABNT NBR 14653-2:2004/2011.

A ABNT NBR 14.653-1:2019, em sua versão mais atual, é recomendada para elaboração de laudos de avaliação destinados a processos de desapropriação.

Entretanto, a ausência de parâmetros claros para a escolha entre os três critérios, bem como a diretrizes sobre limitações e restrições de uso, tem gerado diferentes interpretações e resistência à sua aplicação na prática, especialmente quanto ao critério de estimar o valor da parte do bem atingida e eventuais reflexos na parte remanescente.

Do ponto de vista técnico, o referido critério apresenta maior conformidade ao valor de mercado nas desapropriações parciais de terrenos de grandes proporções e glebas urbanizáveis.

Por outro lado, os métodos “antes e depois” e “valor unitário médio do imóvel primitivo” mostram-se menos eficazes, uma vez que dependem da avaliação da área original para calcular a indenização da área expropriada. Os resultados podem ser inconsistentes, especialmente quando há correlação entre a variação da área e o valor unitário.

LIMITAÇÕES DO CRITÉRIO “ANTES E DEPOIS”

O critério “antes e depois”, fundamenta-se na determinação do valor da parte atingida (área expropriada), pela diferença entre as avaliações do imóvel na condição original (antes) e do imóvel remanescente (depois).

Em imóveis atípicos, glebas urbanizáveis ou terrenos de grande extensão, a área é uma variável importante para determinar o valor unitário, com a tendência de diminuir à medida que a área aumenta.

Nestes casos, a indenização pela área expropriada pelo critério antes e depois, restará comprometida proporcionalmente à diminuição da área remanescente:

- O valor unitário da área remanescente, por ser maior que o da área original, reduz artificialmente o montante indenizatório da parte expropriada, sugerindo, de forma equivocada, que o imóvel remanescente foi beneficiado pela redução de área.
- Quanto menor a área remanescente, menor tende a ser a indenização pela área desapropriada, não por valorização real do remanescente, mas pelo efeito da redução de área.

Associados à estas premissas, o critério pode, ainda, desconsiderar outros impactos ao remanescente da desapropriação, tais como:

- Perda ou restrição de acessos ou formato irregular;
- Inviabilização de empreendimentos ou alterações de uso;

Em casos extremos, o critério pode gerar valores indenizatórios negativos para a área expropriada⁷, sugerindo paradoxalmente um “ganho” do expropriado — hipótese que contraria o princípio constitucional da indenização justa.

LIMITAÇÕES DO CRITÉRIO DO VALOR UNITÁRIO MÉDIO DO IMÓVEL PRIMITIVO

Por este critério o valor da indenização pela área desapropriada é calculado a partir do valor unitário médio da área original (terreno primitivo).

O critério considera a existência de homogeneidade física e funcional entre a área primitiva e a área atingida, para que o valor médio sirva como parâmetro representativo.

Esse pressuposto raramente se confirma em glebas urbanizáveis ou terrenos de grandes proporções, uma vez que tais propriedades podem apresentar diferenças internas significativas, como:

- potenciais e vocações distintos de uso e aproveitamento;

Outra limitação surge quando a parcela desapropriada possuir características específicas, valorizantes ou desvalorizantes, em relação as do terreno original, resultando em eventual superavaliação ou subavaliação do valor indenizatório.

Adicionalmente, destaca-se a importância da análise do valor unitário médio do terreno primitivo, especialmente diante do risco de subavaliação da área impactada, possível de ocorrer quando se observa redução desse valor unitário proporcionalmente ao aumento da área.

⁷ Essas distorções são recorrentes nas avaliações. Inclusive temas de vários artigos técnicos, relacionados na bibliografia. O autores Antoniel Campos, Frederico Correia Lima Coelho e Aurélio José Lara, alertam e demonstram inconsistências nos cálculos da indenização da área expropriada, quando usada a área primitiva como referência nos seus cálculos.

Esse critério apresenta limitações, ainda, por considerar apenas a proporcionalidade entre áreas, podendo desconsiderar eventuais prejuízos específicos do remanescente, a serem avaliados de forma independente e incluídos no cálculo da indenização.

A ilustração a seguir reproduz um exemplo hipotético de desapropriação parcial, demonstrando as limitações mencionadas.

Exemplo Numérico:

Aplicação dos 3 critérios básicos em uma Desapropriação parcial

Situação hipotética:

Área Terreno Original = 50.000m²;

Área Atingida = 5.000m²;

Área Remanescente = 45.000m².

Valor Unitário

modelo de regressão: $Vu = e^{(8,424 - 0,886 * LOcal^2 - 0,1253 * \ln(\text{Área}))}$

Obs.: Indenização da área expropriada, sem análise de eventual desvalorização do remanescente

Área	Unitário
50.000	R\$ 529
45.000	R\$ 536
40.000	R\$ 544
35.000	R\$ 553
30.000	R\$ 564
25.000	R\$ 577
20.000	R\$ 593
15.000	R\$ 615
10.000	R\$ 647
5.000	R\$ 706

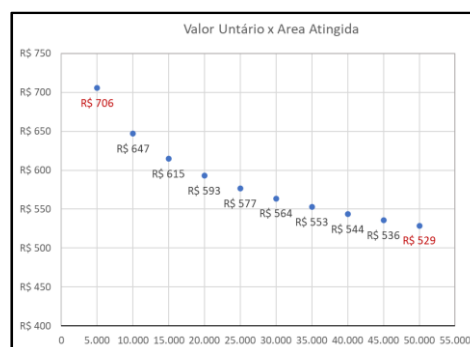


Tabela 1: Projeções **Vu** “área atingida” a cada 5.000m² e o **Gráfico 1** reproduz o comportamento de mercado do **Vu** diminuir à medida que a **Área** aumenta (inversamente proporcional)

antes		Área Primitiva				
Área	Unitário					
50.000	R\$ 529	R\$ 26.434.231		Indenização	Área Atingida	
depois		Remanescente		antes - depois		Unitário
45.000	R\$ 536	R\$ 24.107.127		R\$ 2.327.104	5.000	R\$ 465
40.000	R\$ 544	R\$ 21.747.309		R\$ 4.686.922	10.000	R\$ 469
35.000	R\$ 553	R\$ 19.350.116		R\$ 7.084.115	15.000	R\$ 472
30.000	R\$ 564	R\$ 16.909.446		R\$ 9.524.785	20.000	R\$ 476
25.000	R\$ 577	R\$ 14.416.986		R\$ 12.017.246	25.000	R\$ 481
20.000	R\$ 593	R\$ 11.860.781		R\$ 14.573.450	30.000	R\$ 486
15.000	R\$ 615	R\$ 9.222.256		R\$ 17.211.976	35.000	R\$ 492
10.000	R\$ 647	R\$ 6.468.761		R\$ 19.965.471	40.000	R\$ 499
5.000	R\$ 706	R\$ 3.528.002		R\$ 22.906.229	45.000	R\$ 509
				R\$ 26.434.231	50.000	R\$ 529

Tabela 2: Projeções Vu “antes e depois” a cada 5.000m²

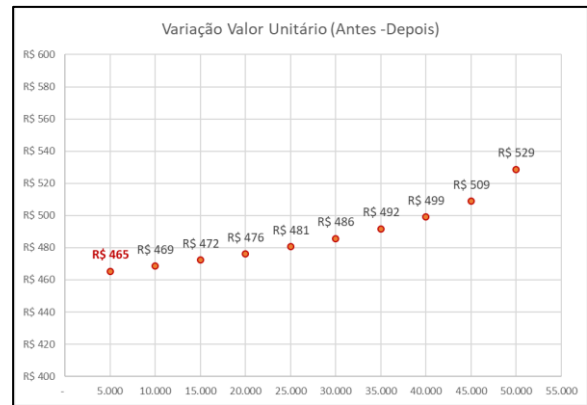


Gráfico 2: Quanto *menor* a **área remanescente**, *menor* **Vu** da área atingida

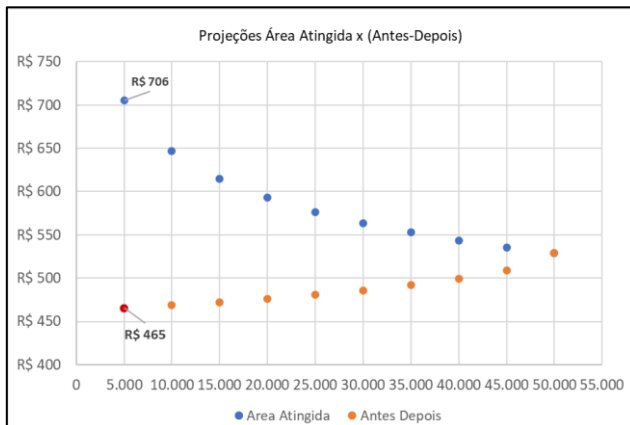


Gráfico 3: Inversão da relação do **Vu** no critério antes e depois.

Valor Unitário = e ^{(8,424-0,886*Local²-0,1253*ln (Área))}				
	Área	Unitário	Indenização	
Antes	50.000	R\$ 529	R\$ 26.434.231	
Depois	45.000	R\$ 536	R\$ 24.107.127	
CRITÉRIO	antes - depois		R\$ 2.327.104	
	m2 médio primitivo	5.000	R\$ 529	R\$ 2.643.423
	Area atingida	5.000	R\$ 706	R\$ 3.528.002

Tabela 3: Valores diferentes de Indenização, dependendo do critério.

Conclusão: A diferença do critério antes-depois (R\$ 1.200.898,00), 34% menor que o valor de mercado calculada diretamente para a área expropriada.

Fonte: Elaboração própria, limitações e restrições dos critérios “*antes e depois*” e “*metro quadrado médio primitivo*” nas desapropriações parciais de glebas urbanizáveis (ou terrenos de grandes proporções).

DESAPROPRIAÇÕES PARCIAIS NO CONTEXTO ATUAL

O principal avanço normativo da ABNT NBR 14653-1:2019, no contexto das desapropriações parciais, foi contemplar, além do “antes e depois” e do “unitário médio do imóvel primitivo”, o critério de “*estimar o valor da parte do bem atingida*”, com a devida incorporação de eventuais impactos e prejuízos causados ao remanescente.

A incorporação deste último critério, proporcionou um parâmetro tecnicamente aderente às desapropriações parciais de terrenos de grandes proporções e de glebas urbanizáveis, o que não estava previsto anteriormente nas normas da ABNT.

Os critérios do “metro quadrado médio” ou “antes e depois”, pertinentes na desapropriação de lotes urbanos convencionais, quando extrapolados para a qualquer tipo de terreno, não proporcionam a mesma precisão nos resultados indenizatórios, principalmente nos casos atípicos, terrenos incorporáveis ou glebas urbanizáveis.

Nas avaliações em que o tamanho da área não influencia o valor unitário os resultados tendem a ser consistentes. Contudo, quando identificada forte correlação entre a área e o valor unitário, comum nas avaliações terrenos de grandes proporções, incorporáveis ou glebas urbanizáveis, a aplicação destes critérios pode resultar na subestimação ou superestimação do valor da indenização da área expropriada.

No caso de a parte desapropriada ser passível de identificação de valor de mercado pelo método comparativo direto de dados de mercado, faz sentido calcular a indenização de forma direta pelo critério de *estimar o valor da parte do bem atingido* conforme recomendado nas normas técnicas.

Este critério apresenta, em relação aos anteriores, a vantagem de não necessitar e nem sofrer influência da área primitiva no cálculo da indenização, aproximando-se de forma mais consistente ao valor de mercado.

O critério de *estimação do valor da parte do bem atingida* conceitualmente é um procedimento analítico da situação “antes” e “depois” da desapropriação – não pela recomendação de obter o valor da parte expropriada pela *diferença* entre os respectivos valores – mas por um processo de avaliação específico da indenização correspondente à área atingida, acrescida de eventuais desvalorizações do remanescente decorrentes da desapropriação.

3. MUDANÇAS DE PARADIGMAS NOS CÁLCULOS DAS INDENIZAÇÕES PARCIAIS

Mudanças de paradigma refletem a necessidade de reavaliar conhecimentos previamente estabelecidos, que podem perder validade ou ser substituído por outros, em função de novos contextos.

No contexto das indenizações em desapropriações, especialmente as parciais, a crescente complexidade das propriedades impactadas requer o aperfeiçoamento e a atualização das normas da ABNT.

A prioridade é o alinhamento entre as Partes 1 e 2 da ABNT NBR 14653, com diretrizes comuns e objetivas que estabeleçam:

- distinção entre lotes, glebas urbanizáveis ou terrenos de grandes dimensões;
- conceituação do antes e depois da desapropriação
- requisitos para aplicação e suas restrições dos critérios de avaliação em desapropriações parciais de terrenos urbanos;
- parâmetros para mensuração de impactos no remanescente;
- representatividade do método comparativo de dados de mercado

3.1. DISTINÇÃO ENTRE LOTES, TERRENOS DE GRANDES PROPORÇÕES E GLEBAS URBANIZÁVEIS

Essa distinção é essencial para fundamentar a escolha do critério de indenização nas desapropriações, dado que são segmentos com características de uso, ocupação e vocação distintos, não comparáveis diretamente no mercado imobiliário.

A definição de terreno pode variar conforme as dimensões, a localização, a legislação vigente e o zoneamento urbano, elementos que estabelecem as possibilidades de uso em cada área.

Enquanto o lote padrão, dependendo da zona de uso e ocupação, o valor unitário tende a ser homogêneo, as áreas de grandes proporções destinadas à empreendimento horizontais ou verticais, o valor unitário está associado ao potencial construtivo. As glebas urbanizáveis, por sua vez, o mercado adota critérios específicos para definição desse valor.

A avaliação de áreas de grandes proporções, glebas urbanizáveis é mais complexa tanto pela escolha do método de avaliação, como pela ponderação de efeitos, valorizantes ou desvalorizantes. Os impactos ao remanescente podem comprometer a viabilidade de uso e ocupação, acessos, logística interna ou causar fragmentação de áreas, resultando em perdas além da simples subtração da área atingida.

3.2. CONCEITUAÇÃO DO ANTES E DEPOIS DA DESAPROPRIAÇÃO

O conceito antes e depois consolidou-se, desde as primeiras normas, como um critério fundamentado na avaliação da área expropriada pela *diferença* entre os valores do imóvel na sua condição original e na condição resultante do ato expropriatório.

Originalmente, este critério foi desenvolvido como uma solução simplificada de cálculo para incorporar ao valor da indenização referente à área desapropriada, a potencial desvalorização da parcela remanescente. A formulação proposta aplica-se a desapropriações de menor complexidade, notadamente lotes convencionais com características homogêneas.

No entanto, com a crescente variedade dos imóveis impactados pelas desapropriações, como glebas urbanizáveis e terrenos de grandes proporções, em zonas de incorporação, o critério “antes *menos* depois” mostra-se uma simplificação excessiva para um problema complexo.

A desapropriação parcial, em essência, consiste na retirada de parte do imóvel, permanecendo o remanescente sujeito a alterações de forma, acesso, funcionalidade e aproveitamento.

Conceitualmente, o processo envolve dois estados distintos: o “antes”, representado pelo imóvel original, e o “depois”, caracterizado pelo remanescente.

Sob a perspectiva da avaliação, procede-se à segmentação do imóvel original em duas partes distintas: a área expropriada e a área remanescente.

Nesse sentido, o valor da indenização é determinado por um *método composto*, para contemplar o valor referente à área expropriada e eventuais impactos ou prejuízos que possam resultar em desvalorização da parcela remanescente, reproduzido em uma expressão do tipo:

$$V_I \text{ INDENIZAÇÃO} = V_A \text{ ATINGIDA} + D_R \text{ EMANESCENTE}$$

Onde:

V_A ATINGIDA: valor da área desapropriada, calculado preferencialmente pelo método comparativo direto de dados de mercado.

D_R REMANESCENTE: desvalorização remanescente, tais como alterações de forma, acesso, uso, ocupação e aproveitamento, com apresentação do valor justificado tecnicamente.

Essa abordagem propõe tratar a indenização não apenas como uma mera *diferença* entre valores antes e depois da desapropriação, mas compreendê-la como um processo analítico, capaz de representar a complexidade e as particularidades do imóvel parcialmente desapropriado.

Sob essa perspectiva, a transição de paradigma já se encontra em curso na versão atual da ABNT NBR 14653-1:2019, ao exigir que a indenização recomponha o patrimônio do expropriado e sugerir, dentre outros, três critérios básicos para tal finalidade.

3.3. REQUISITOS PARA AVALIAÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES PARCIAIS DE TERRENOS

A consolidação do exposto é resumida em uma proposta de estruturação que detalha as orientações sobre limitações e restrições para a aplicação dos três critérios básicos — valor da parte atingida acrescido de eventual desvalorização do remanescente, antes e depois e valor unitário médio do imóvel primitivo — bem como outros parâmetros relevantes para diferentes contextos das desapropriações parciais de terrenos urbanos.

PRINCÍPIOS BÁSICOS QUE ANTECEDEM A ESCOLHA DO CRITÉRIO

Para escolha do critério de avaliação considerar previamente:

- i. diferenciação do tipo de terreno (lote padrão, grandes proporções ou gleba urbanizável);
- ii. detalhamento das particularidades do terreno original, da parte expropriada e do remanescente da desapropriação;
- iii. características físicas e funcionais da área atingida;
- iv. impactos diretos e indiretos sobre a área remanescente.

VALOR DA PARTE DO BEM ATINGIDA + EVENTUAIS DESVALORIZAÇÕES DO REMANESCENTE

Definição:

Indenização da área expropriada pelo valor unitário de mercado compatível com suas características, dimensões e uso, acrescido de eventuais impactos no remanescente.

Aplicabilidade:

- quando a área desapropriada apresenta porte e características identificáveis no mercado com amostra representativa.
- critério preferencial que assegura indenização pelo valor de mercado pela área atingida e contempla, separadamente eventuais impactos da desapropriação no remanescente.

Restrições:

necessário identificar e quantificar eventuais prejuízos do remanescente

CRITÉRIO “ANTES - DEPOIS” DA DESAPROPRIAÇÃO

Definição:

Indenização da área expropriada pela *diferença* do valor do imóvel na condição original (antes) e do valor do remanescente (depois), na mesma data de referência.

Aplicabilidade:

- quando o tamanho da área não influenciar o valor unitário antes de depois;
- se a diferença entre o valor do imóvel primitivo e o valor do remanescente, incorporar a desvalorização do remanescente diretamente na indenização da área expropriada;
- na ausência de dados de mercado para avaliação direta a área expropriada;

Restrições de uso:

- inadequado quando a redução da área provocar aumento artificial do valor unitário do remanescente.
- identificada valorização do remanescente (depois), destacar separadamente.

CRITÉRIO DO VALOR UNITÁRIO MÉDIO DO IMÓVEL PRIMITIVO

Definição:

A indenização corresponde à aplicação do valor unitário médio do imóvel original sobre a área atingida.

Aplicabilidade:

- quando houver homogeneidade de atributos da área original e da parte desapropriada;
- quando a área não influenciar a formação do valor unitário;

Restrições de uso:

- quando houver variáveis influenciantes no valor unitário médio, não relacionadas à área expropriada;
- quando identificados atributos (valorizantes ou desvalorizantes) específicos da área desapropriada;
- quando a área expropriada for proporcionalmente inferior à área original e o valor unitário médio ser correlacionado com a variação da área.

3.4. PARÂMETROS PARA MENSURAÇÃO DE IMPACTOS NO REMANESCENTE

Independente do critério utilizado na avaliação da área objeto da desapropriação, analisar os impactos no remanescente e acrescentar respectivos valores na indenização, tais como:

- Redução do aproveitamento eficiente;
- Inviabilização de empreendimentos ou alterações de uso;
- Perda de funcionalidade ou formato irregular.
- Perda ou restrição de acessos, inclusive possível encravamento.

3.5. REPRESENTATIVIDADE DO MÉTODO COMPARATIVO DE DADOS DE MERCADO

O método comparativo direto de dados de mercado é preferencial quando o valor de indenização, fundamentado em pesquisa de mercado de dados semelhantes, assegurar a recomposição do patrimônio do expropriado.

Nesse sentido, fundamental garantir a máxima representatividade da amostra, orientada pelas características e atributos do imóvel objeto e da forma como foi impactado pela desapropriação parcial.

Complementando os itens anteriores para aperfeiçoamento das normas da ABNT, sugere-se inclusão de dispositivos que assegurem uso de pesquisa de mercado com atributos comparáveis aos do objeto da desapropriação, com a recomendação de:

- não utilizar em uma mesma amostra glebas urbanizáveis e lotes, com emprego de fórmulas ou tabelas correção de áreas para ajustar valores unitários ou para compatibilizar diferenças entre áreas dos dados amostrais e a do imóvel avaliando.
- evitar uso de fatores de ajustes arbitrários, frequentemente apoiados em referências discricionárias e não científicas ou embasados em literaturas desatualizadas e que comprometem a confiabilidade técnica do laudo de avaliação.
- ajustes por fatores são admissíveis, em consonância com a NBR 14.653-2, quando fundamentado em metodologia científica, deduzidos de amostras representativas e estatisticamente tratadas, com validade temporal e abrangência regional claramente definidas.
- na impossibilidade de ser evitados, ajustes por fatores devem ser justificados com base em evidências concretas de mercado local e os cálculos que lhes deram origem, devidamente anexados ao Laudo de Avaliação.

Cabe acrescentar ainda que, na impossibilidade do método comparativo direto de dados de mercado, outros métodos previstos nas normas técnicas da ABNT podem e devem ser cogitados, a exemplo do método involutivo na avaliação de terrenos de grandes proporções ou glebas urbanizáveis.

As sugestões apresentadas contemplam apenas parte das etapas envolvidas na elaboração de um texto normativo voltado para o cumprimento dos requisitos gerais e específicos exigidos em trabalhos devidamente fundamentados. Outros temas correlatos demandam aprofundamento adicional, idealmente inseridos em norma específica para avaliações em desapropriações na série ABNT NBR 14.653.

4. JUSTA INDENIZAÇÃO: VALOR DE MERCADO OU VALORES ESPECÍFICOS

O conceito de justa indenização está intrinsecamente incorporado ao direito constitucional, fundamentado no princípio da proteção à propriedade privada e na necessidade de compensação adequada quando o Estado exerce o poder de expropriação de bens por motivo de utilidade pública ou interesse social (CF, art. 5º, XXIV).

O Decreto-Lei nº 3.365/1941, que regula a desapropriação por utilidade pública, reforça que a indenização deve corresponder ao valor real do imóvel e ser justa, sem prejuízo ao proprietário.

A doutrina e jurisprudência consolidaram o entendimento de que a justa indenização deve:

- ✓ Recompôr o patrimônio do expropriado, permitindo que ele adquira um imóvel equivalente.
- ✓ Ser proporcional e precisa, sem causar prejuízo ou enriquecimento indevido.
- ✓ Incluir perdas econômicas relevantes, como benfeitorias e lucros cessantes, quando aplicável.

Não há definição específica para "*justa indenização*" sendo geralmente assimilada a termos como "justo valor", "valor real", associados ao valor de mercado.

No âmbito da engenharia de avaliações, o princípio da justa indenização e o conceito de valor de mercado são próximos, mas não coincidentes. O valor de mercado é uma referência inicial da avaliação, enquanto a justa indenização deve ser mais abrangente, contemplar integralmente o dano resultante da desapropriação e garantir a completa recomposição do patrimônio afetado.

Nesse sentido, os profissionais da engenharia de avaliações encontram respaldo técnico nos conceitos introduzidos na versão 2019 da ABNT NBR 14653-1⁸, na elaboração do laudo de avaliação com a finalidade de determinar o valor de indenização, podendo enquadrar tanto no *valor de mercado*, quanto em *valores específicos*:

- ✓ abordagem pelo **valor de mercado**, quando enquadrado na definição:
"Valor de mercado é a quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, em uma data de referência, dentro das condições do mercado vigente."
- ✓ abordagem por **valores específicos**, quando se tratar de *valores distintos do valor de mercado*.

Essa disposição normativa, pouco empregada e que necessita consolidação em sua aplicação prática, é corroborada pelas diversas alternativas ao valor de mercado, relacionadas para representar **justa indenização**, no item 11.1.2.1 da mesma norma:

"Nas desapropriações, convém que as avaliações apresentem como resultados os valores que possam ser adotados para a justa indenização, como o valor de mercado, o valor econômico, o custo de reedição, o custo de reprodução, entre outros".

⁸A incorporação do conceito de relacionar base de valor à finalidade da avaliação, equipara as normas da ABNT aos termos das Normas Internacionais de Avaliação IVS (2025) quanto às abordagens de avaliação e a premissa de que: "*Os avaliadores deverão escolher a base (ou bases) de valor relevante(s) de acordo com os termos e a finalidade do trabalho de avaliação.*"

O objetivo na seleção de abordagens e métodos de avaliação para um ativo e/ou passivo é encontrar o método mais apropriado sob as circunstâncias particulares da avaliação. Nenhum método é o único adequado em todas as situações possíveis".

A justa indenização, portanto, é identificada como o valor de mercado, desde que o valor da avaliação seja suficiente para a recomposição do patrimônio do expropriado, incluindo danos, perdas ou prejuízos, na data da avaliação.

Caso contrário, busca-se representatividade em **valores específicos**, tais como:

- ✓ O **valor econômico** que considera a capacidade do imóvel de gerar renda ou receita, comumente utilizado como método elegível ou complementar, na avaliação de imóveis dotados de exploração comercial ou produtiva.
- ✓ O **custo de reedição**, ou de substituição, quantia necessária para reconstruir o imóvel com materiais e técnicas equivalentes, descontada a depreciação no estado em que se encontra.
- ✓ O **custo de reprodução**, similar ao custo de substituição, com o diferencial de não levar em conta a depreciação.

O valor de um bem pode ser calculado de diferentes abordagens⁹, dependendo do contexto e dos objetivos da análise, determinado pelo equilíbrio entre a oferta e a demanda, levando em consideração princípios da utilidade, escassez e possibilidade de substituição, conforme definição do item 6.1.1 da norma em referência:

“O valor de um bem decorre de várias características, entre as quais se destacam sua raridade e sua utilidade para satisfazer necessidades e interesses humanos e sofre influências por suas características singulares e condições de oferta e procura. Trata-se de um conceito econômico abstrato e não de um fato.

.....

⁹O conceito de que o valor de mercado é um dos valores possíveis, mas não o único, tem a ver com a escola pluralente que passou a prevalecer sobre o princípio da escola univalente de “valor único qualquer seja a finalidade da avaliação” predominante nas avaliações desde o Projeto de Norma P-NB-74, em 1957 passando pela ABNT NBR-5676/89 com vigência até 2001.

As variações de valor dos bens ao longo do tempo resultam de influências econômicas, sociais e ambientais. Essas influências podem ser gerais, como no caso do nível da atividade econômica, com seus efeitos sobre o poder aquisitivo na sociedade, ou específicas, como mudanças tecnológicas e urbanísticas ou eventos ambientais impactantes.”

Os conceitos implícitos da ABNT NBR 14.653-1:2019 acima reproduzidos, traduzem os princípios da economia e demonstram o quanto é diferenciada e complexa a questão de definição do valor de um bem.

O que torna a definição do valor de um bem expropriado particularmente complexa é a necessidade de conciliar:

- O princípio econômico da equivalência patrimonial: a indenização deve recompor integralmente o patrimônio do expropriado, sem enriquecimento indevido nem prejuízo.
- A heterogeneidade dos imóveis urbanos: um mesmo critério pode ser adequado para lotes convencionais, mas distorcido para glebas urbanizáveis ou terrenos de grandes proporções.

Essa abordagem plurivalente garante que a indenização se ajuste às especificidades de cada caso, conforme permitido pela ABNT NBR 14653-1:2019.

O princípio de associar bases de valor à finalidade da avaliação, presente nas normas da ABNT, alinha os procedimentos de Engenharia de Avaliações às práticas do mercado e permite que a justa indenização seja fundamentada no valor de mercado ou em valores específicos, de acordo com as particularidades do imóvel desapropriado.

5. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

A Engenharia de Avaliações consolidou-se, desde o início do século XX, como atividade técnico-científico regulamentada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Dentro desse universo, o tema desapropriação, apresenta particularidades que exigem tratamento diferenciado em relação às demais finalidades de avaliações.

A trajetória histórica indica que critérios tradicionais, como valor unitário médio do imóvel primitivo e antes e depois, paradigmas de cálculo de indenizações desde os estudos técnicos iniciais do século passado, são soluções simplificadas.

Este artigo discute as limitações, os potenciais riscos de distorções nos cálculos e a importância de aplicar tais critérios com cautela.

Como complemento, o texto apresenta uma análise estruturada e orientações conceituais referentes especificamente desapropriações parciais de terrenos urbanos, fundamentando-se nos seguintes pilares:

- i. Alinhamento normativo, pela harmonização entre as Partes 1 e 2 da ABNT NBR 14653 nas diretrizes específicas para avaliações em desapropriações.
- ii. Superação das limitações observadas nos critérios atualmente utilizados, por meio da adoção de uma abordagem analítica e composta, onde o cálculo da indenização contempla tanto o valor da parcela atingida quanto a eventual desvalorização do remanescente.
- iii. Definição de parâmetros técnicos para seleção objetiva do critério de avaliação, em função do tipo de terreno (lote padrão, terrenos incorporáveis ou glebas urbanizáveis) e representatividade da amostra de mercado na aplicação do método comparativo direto.
- iv. Estabelecimento do conceito de justa indenização como princípio constitucional que assegura a recomposição integral do patrimônio expropriado, seja pelo

valor de mercado, ou quando necessário, por valores específicos previstos na ABNT NBR 14653-1:2019.

O crescimento dos centros urbanos, a diversificação dos projetos de infraestrutura e o aumento da complexidade das propriedades impactadas, demandam fundamentação técnica para este e outros temas, como indenização de benfeitorias, valores aplicáveis à adaptação do remanescente, requisitos referentes às restrições ambientais, além de procedimentos técnicos relacionados ao reassentamento e compensações sociais.

Pautado por esta demanda e a necessidade de uma norma específica com este propósito, o IBAPE/SP elaborou e publicou, neste ano de 2025, a **Norma para Avaliação de Imóveis Urbanos e Rurais para Desapropriação e Servidão**¹⁰.

O documento normativo do IBAPE/SP, alinhado aos princípios técnicos consolidados nas últimas décadas, detalha procedimentos e requisitos essenciais para a elaboração de trabalhos fundamentados, sendo parte do conteúdo aqui exposto, incorporado à referida norma.

A revisão dos paradigmas referentes às avaliações para fins de desapropriações, não é apenas desejável, mas imprescindível. A publicação de uma **norma específica com este propósito, na no âmbito da série de avaliações de bens da ABNT NBR 14.653**, constitui o caminho adequado para assegurar consistência técnica nos Laudos de Avaliação, segurança jurídica e alinhamento com o princípio constitucional da justa indenização.

¹⁰ A norma encontra-se disponível na biblioteca do IBAPE-SP em <https://ibape-sp.org.br/adm/upload/uploads/1757361705-Norma%20para%20Desapropriacao.pdf>

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 14653-1:2019: **Avaliação de bens. Parte 1: Procedimentos gerais**. 2 ed.: ABNT, 2019.

_____. ABNT NBR 14653-2:2011: **Avaliação de bens. Parte 2: imóveis urbanos**. 2 ed.: ABNT, 2011.

BERRINI, L. C., **Avaliações de Imóveis**. Ed. do autor, 1949.

CAMPOS, Antoniel. **Critério do Lote Projetado em Desapropriações Parciais**. In: XX COBREAP, 2019, Fortaleza: IBAPE

CAMPOS, Antoniel. **Requisitos Garantidores Da Justa Indenização Em Desapropriações Parciais**. In: XXIII COBREAP, 2023, São Paulo: IBAPE

COELHO, Frederico Correia Lima; LARA, Aurélio José. **Boletim Técnico Btec - 2015/003: procedimentos em desapropriações**. São Paulo: IBAPE, 2015.

IBAPE-SP, **Norma Para Avaliação de Imóveis Urbanos e Rurais para Desapropriação e Servidão**, 2025, disponível em <https://ibape-sp.org.br/adm/upload/uploads/1757361705-Norma%20para%20Desapropriacao.pdf>

MEDEIROS JÚNIOR, Joaquim da Rocha; ANNUNZIATO, Osvaldo Luiz. **Desapropriações de imóveis urbanos**. In: IBAPE/SP. Engenharia de Avaliações. São Paulo: Pini, 2007. p. 561-590

SCAFF, Michel. **Desvalorização De Áreas Remanescentes Em Desapropriações: Uma Análise Customizada**. In: XIX COBREAP, 2017, Foz do Iguaçu: IBAPE.



Ana Maria de Biazzi Dias de Oliveira

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Engenharia Urbana pela POLI USP. Certificada AAA em Engenharia de Avaliações. Conselheira Vitalícia e Presidente do IBAPE/SP na gestão 2009-2011. Conselheira do CAU/SP (gestão 2024-2026). Integrante de Comissões de Estudos da ABNT para elaboração de normas técnicas. Professora em cursos de extensão universitária e de pós-graduação “Latu Sensu” na disciplina Inferência Estatística. Vasto currículo em avaliações judiciais e extrajudiciais. Coautora dos livros - Engenharia de Avaliações do IBAPE/SP no capítulo “Métodos Científicos e a Engenharia de Avaliações (2016); “Avaliação de Aluguéis em Shopping Centers” (2023); Avaliação de Imóveis em Desapropriações para Implantação de Infraestrutura (2024).