

## **Até quanto pagar em um acordo para desapropriação? Lições para a tutela da eficiência a partir do projeto de reestruturação das sedes da PGE-RJ**

### **Resumo:**

Pretende-se demonstrar que a desapropriação por utilidade pública ultimada amigavelmente, por meio de acordo, confere maior efetividade ao princípio da eficiência administrativa, inclusive por evitar custos que adviriam da judicialização. Examinando caso da PGE-RJ, defende-se que o preço de reserva para um acordo deve considerar os custos esperados totais de uma desapropriação litigiosa, além do custo marginal do processo e do valor que se atribui à obtenção da posse imediata do bem.

### **1. Introdução<sup>1</sup>**

Os advogados públicos que atuam em ações para a desapropriação de bens declarados de utilidade pública costumam se abismar, em algum momento, com um angustiante fato: em muitos casos, o custo final da desapropriação para o ente público, revelado, por exemplo, em um precatório que tenha sido expedido ao fim da tramitação processual<sup>2</sup>, mostra-se consideravelmente maior do que o valor inicialmente ofertado, com base na avaliação administrativa que instruiu a demanda expropriatória.

Em outros termos, a despesa total que o Poder Público acaba por realizar em razão de uma desapropriação litigiosa pode se revelar consideravelmente maior do que a estimativa de despesa pública que se tinha a partir do laudo de avaliação administrativa do bem.

Diversos fatores podem contribuir para o resultado acima: (i) a avaliação administrativa pode ter subestimado o justo preço do bem ou a perícia em juízo pode vir a superestimar o montante da justa indenização; (ii) a eventual incidência de juros compensatórios, nos termos do art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/1941, costuma elevar consideravelmente o valor a ser pago, em razão da usual longa tramitação de uma demanda desapropriatória; (iii) a correção monetária, a incidir sobre o preço fixado na sentença, desde a data da avaliação judicial, incrementa o montante nominal final a pagar, ainda que em termos reais o valor seja o mesmo; (iv) a condenação do ente público no pagamento de

---

<sup>1</sup> O autor agradece a Adriana De Biase, Bernardo Bichara, Cesar Chrismann, Guilherme Paião, Hugo Maurell, Lucia Léa Tavares, Luis Felipe Sampaio, Paolo Spilotros, Rejane Keller, Rodrigo Valadão e Victor Leahy, todos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro, que contribuíram para o levantamento dos dados atinentes às desapropriações realizadas pelo órgão. Sem a memória e esforço dos mencionados colegas, esse estudo seria inexistente.

<sup>2</sup> Atualmente, em razão de tese fixada pelo STF, eventual complementação do valor indenizatório, por conta da divergência entre o montante fixado em sentença e o originariamente oferecido, não será necessariamente pago por meio de precatório. É possível que o ente público tenha que depositar imediatamente a diferença, ao fim do processo expropriatório. No julgamento do RE nº 922.144/MG, o STF definiu como tese que “no caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios.”

honorários advocatícios, nos parâmetros previamente estabelecidos pelo Decreto-lei nº 3.365/1941, que se soma à antecipação dos honorários periciais por parte do Poder Público.

Quando o ente público notifica o proprietário para tentar ultimar a desapropriação amigavelmente (art. 10 e 10-A do Decreto-lei nº 3.365/1941), um raciocínio jurídico razoável seria considerar que um acordo somente deveria ser celebrado se o particular aquiescesse com o preço identificado na avaliação administrativa realizada (preço esse que também será ofertado na petição inicial caso seja necessário judicializar a desapropriação). A hipótese do presente trabalho é a de que esse raciocínio é equivocado. As despesas totais esperadas com a judicialização fazem com que um acordo para ultimar a desapropriação administrativamente possa se mostrar eficiente e vantajoso para o ente público ainda que a Administração pague ao particular um montante indenizatório significativamente superior ao preço da avaliação administrativa.

Mas até quanto a Administração poderia aquiescer em pagar sem que o acordo para desapropriação amigável deixasse de ser eficiente e vantajoso? Ora, essa pergunta somente pode ser respondida com relevante grau de certeza se a Administração tiver uma estimativa dos custos esperados totais de uma desapropriação pela via judicial.

Neste artigo pretende-se demonstrar que efetivar a desapropriação por utilidade pública preferencialmente por meio de um acordo, amigavelmente, representa um meio não apenas para tutelar mais efetivamente os direitos fundamentais do administrado, como também para evitar o incremento dos custos da desapropriação, em atenção aos princípios da eficiência e da economicidade.

Além disso, pretende-se contribuir para a edificação de algumas bases para a quantificação dos potenciais ganhos em eficiência e em economicidade advindos da solução amigável do conflito. O Direito Administrativo contemporâneo – que bebe cada vez mais da multidisciplinariedade – precisa caminhar para conferir concretude aos princípios da eficiência e da economicidade. Os princípios constitucionais da Administração Pública não podem continuar a ser meros argumentos retóricos utilizados para fundamentar uma decisão administrativa que, em verdade, foi tomada com base apenas em experiência e em bom senso. Os ganhos de eficiência ou de economicidade que respaldam uma decisão administrativa devem ser, o mais das vezes, demonstráveis e justificáveis por meio de um sopesamento objetivo entre custos e benefícios.

Adotando como caso de estudo o projeto de reestruturação das sedes da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, que esteve em marcha durante os anos finais da década de 2000 e iniciais da década de 2010, almeja-se também expor alguns elementos para o cálculo do custo esperado total de desapropriações litigiosas no Estado do Rio de Janeiro, que é informação imprescindível para o

preço de reserva que a Administração deve considerar na negociação de um acordo para a desapropriação amigável.

Embora os resultados desse trabalho não possam ser imediatamente extrapolados para todas as desapropriações que venham a ser promovidas pelo Estado do Rio de Janeiro (em razão das suas limitações de objeto), acredita-se que as suas conclusões são relevantes para (i) demonstrar a tendência de vantajosidade de acordos administrativos em desapropriação, frente à potencial judicialização; (ii) construir bases para que estudos futuros venham a calcular o preço de reserva para acordos expropriatórios em outras circunstâncias, trazendo substância e densidade aos princípios da economicidade e da eficiência como fundamento para desapropriações amigáveis.

## **2. O consenso na desapropriação: tutela de direitos fundamentais dos particulares e promoção da eficiência**

Segundo as lições de Marçal Justen Filho, a desapropriação é um ato unilateral, por meio do qual o Estado decide pela supressão da propriedade do particular independentemente da concordância do titular do domínio. Para o autor, ainda que o particular venha a concordar com o preço ofertado e, assim, ocorra a denominada desapropriação amigável, encerrando a fase executória da desapropriação independentemente da intervenção do Poder Judiciário, tal concordância não atribuiria natureza consensual à desapropriação<sup>3</sup>. Já José dos Santos Carvalho Filho não adota tamanho rigor terminológico. Em seu entendimento, se a transferência se processa mediante um acordo, em verdade haveria manifestação bilateral de vontades (ainda que inicialmente tenha havido um conflito entre as partes), resultando em um negócio jurídico bilateral consensual<sup>4</sup>.

Há, portanto, divergência na literatura jurídica sobre a efetiva existência e manifestação de consenso entre as partes quando ocorre um acordo para encerrar a fase executória da desapropriação ainda na via administrativa. De toda forma, trata-se de mero debate formal e terminológico. Concretamente, quando há um acordo para desapropriação amigável, existe a inequívoca manifestação de vontade do particular tanto em relação ao valor de indenização que será pago, como também quanto à imediata aquisição do bem pela Administração, configurando-se certo grau de consensualidade na solução da controvérsia expropriatória, com vista à imediata satisfação da finalidade pública posta.

---

<sup>3</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, pp. 621 e 641.

<sup>4</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28a ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, pp. 875-876.

Na verdade, aqui se trata apenas de mais uma hipótese que se insere na tendência contemporânea do Direito Público brasileiro de estimular soluções consensuais<sup>5</sup>. Como bem resume Patrícia Baptista, professora e Procuradora do Estado do Rio de Janeiro:

A consensualidade é outra palavra de ordem do direito administrativo contemporâneo. Parcerias público-privadas, procedimentos de manifestação de interesse, diálogos competitivos, regime diferenciado de contratação, consórcios, autorregulação regulada ou compartilhada *etc.* O que de mais atual tem sido gestado no direito administrativo aposta as suas fichas em mecanismos de consenso, de adesão e de cooperação dos particulares com a Administração, no lugar dos modos tradicionais de ação pública estatal, do tipo comando-controle, baseados na lógica adversarial. A ação consensual é, de fato, mais rápida e barata, e possivelmente por isso, mais eficiente<sup>6</sup>.

Com efeito, não parece mais haver controvérsia teórica sobre a possibilidade de que a função administrativa seja “desempenhada por meio da consensualidade, com emprego de métodos concertados para satisfação de finalidades públicas”<sup>7</sup>. Nas palavras de Patrícia Baptista, podem ser suscitados três argumentos em favor da consensualidade no Direito Público. Em primeiro lugar, “o interesse público tem condições de ser realizado com maior eficiência em um contexto de harmonia e, simultaneamente, com a satisfação de interesses privados”. Em segundo lugar, soluções consensuais incrementam a “transparência das atividades administrativas”, uma vez que exigem acordos formais para a solução do litígio. Por fim, “o consenso confere maior lastro à autoridade que nele busca seu fundamento, colaborando para a construção de uma nova legitimação da Administração Pública” e, por consequência, aumenta a segurança jurídica e a estabilidade nas relações administrativas<sup>8</sup>.

Com a introdução do art. 26 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o ordenamento jurídico brasileiro passou a contar até mesmo com um permissivo genérico à celebração de acordos pela Administração Pública. O referido dispositivo serve como fundamento de validade

---

<sup>5</sup> Sobre a proliferação da consensualidade pelo ordenamento jurídico brasileiro, v. PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 231-235.

<sup>6</sup> BAPTISTA, Patrícia. Transformações do Direito Administrativo: 15 anos depois – reflexões críticas e desafios para os próximos quinze anos. In: BRANDÃO, Rodrigo. BAPTISTA, Patrícia (Org.) *Direito Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015, p. 393.

<sup>7</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 232.

<sup>8</sup> Sobre o tema, v. BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. 2a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 1801-84. Também versando sobre consensualidade, Fernando Dias Menezes de Almeida coloca que “[o] consenso tem íntima relação com a democracia, não integrando o princípio próprio dos regimes autocráticos. (...) Natural, portanto, que um dos vetores da evolução do Direito Administrativo, na democracia, seja a substituição dos mecanismos de imposição unilateral – tradicionalmente ditos de ‘império’ – por mecanismo de consenso, ou seja, mecanismos que propiciem o acordo entre os sujeitos envolvidos na ação administrativa, tanto os governantes, como os governados, sobre as bases da ordem a que estarão submetidos, respeitando-se os limites da legalidade”. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no Direito Administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Flávio de Azevedo (Coords.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 337.

da consensualidade administrativa mesmo quando inexistir lei específica tratando de transações em um dado contexto jurídico<sup>9</sup>.

Em relação às desapropriações, a preferência do legislador por soluções amigáveis (ou consensuais) restou expressa no Decreto-lei nº 3.365/1941 ao se incluir no texto o art. 10-A, que exige que o Poder Público notifique administrativamente o proprietário e apresente a sua oferta indenizatória antes de ajuizar eventual demanda judicial. Assim, permite-se que o particular, eventualmente, venha a aquiescer com a supressão unilateral de sua propriedade, mediante a indenização acordada, encerrando o procedimento desapropriatório administrativamente. Além disso, o art. 10-B do mesmo diploma consigna a possibilidade de que seja adotada a mediação ou a arbitragem para a definição do justo valor indenizatório, o que permite inequivocamente concluir que o legislador autoriza a Administração a incorrer em concessões para chegar a um acordo com o particular.

A inserção de certo grau de consensualidade na desapropriação é também uma forma mais efetiva de harmonizar o direito fundamental à propriedade do particular com o poder extroverso próprio ao Estado de adquirir um bem independentemente do consentimento do titular do domínio. Se, por um lado, via de regra, o particular não poderá resistir à decisão unilateral de mérito do Estado de adquirir a sua propriedade (ressalvada, naturalmente, a possibilidade de questionar os pressupostos e a validade do ato), por outro, com a adoção de maior grau de consensualidade na solução do litígio, o particular poderá participar mais eficazmente da formação do justo valor indenizatório. Há muito já se superou a antiga noção de supremacia abstrata e a priori do interesse coletivo sobre direitos e interesses dos indivíduos, havendo que se buscar a mais adequada otimização dos diversos direitos, interesses e princípios constitucionalmente tutelados, por meio de ponderações proporcionais<sup>10</sup>.

Se não fosse o bastante, como se quer demonstrar nesse artigo, para além da mais adequada tutela dos direitos fundamentais do particular, a desapropriação por meio de acordo, desde que celebrado em termos razoáveis, tende a propiciar redução de custos, evitando os incrementos de despesa pública que podem advir do litígio. Além disso, propicia a célere resolução da querela, permitindo que o Poder Público promova a finalidade pública almejada mais rapidamente.

Em outros termos, a solução amigável ou consensual é um meio de promover a eficiência e a economicidade na desapropriação.

### **3. O custo real do litígio expropriatório e a promoção da eficiência pelo acordo**

---

<sup>9</sup> GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018.

<sup>10</sup> Nesse sentido, v. BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3a ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 29-33.

Há cinco grupos de fatores que tendem a incrementar o custo financeiro real total da desapropriação quando o ente público precisa socorrer-se da via judicial para ultimar litigiosamente a expropriação. São eles: (i) a assimetria informacional entre a Administração Pública e o perito judicial; (ii) a fixação de honorários periciais e advocatícios; (iii) a incidência de juros compensatórios e de correção monetária; (iv) os custos de condução e de tramitação de um processo judicial adicional; (v) o risco jurídico do litígio.

O primeiro ponto pode ser exemplificado pelo estudo de caso atinente à reestruturação das sedes da PGE-RJ (v. seção 5). Nas desapropriações que foram judicializadas, a avaliação do perito nomeado pelo juízo mostrou-se em média 25,22% maior do que a avaliação administrativa realizada pela assessoria técnica do Estado e que serviu para lastrear o preço ofertado na petição inicial.

Diversas hipóteses podem ser suscitadas para tentar explicar as razões para tal discrepância média de valor de avaliação, todas relacionadas à assimetria informacional e ao distanciamento entre o Poder Público e o especialista nomeado pelo juízo<sup>11</sup>.

Nesse sentido, é possível que as avaliações administrativas estivessem de fato subestimadas, por desconhecimento técnico dos peritos do Estado (que são generalistas) sobre a específica realidade de mercado dos imóveis comerciais em diferentes localidades do território fluminense. É plausível, ainda, que os técnicos vinculados à Administração tendam a subestimar as avaliações, mesmo que não deliberadamente, por eventual receio de responsabilização funcional caso venham a sugerir pagamento pelo erário de preço maior do que o justo. Outra hipótese possível é a de que, em alguns casos, os peritos indicados pelo Juízo tendam a simpatizar com os particulares, ainda que inconscientemente, seja por mera piedade, seja pela mais frequente e ativa presença de assistentes periciais dos particulares no ato da perícia, seja por pragmatismo quanto às relações profissionais futuras que possam vir a ter com os assistentes periciais dos particulares ou com os próprios réus em desapropriação, que por vezes são empreendedores imobiliários.

Em relação ao segundo ponto, nos litígios em que as partes divergem quanto ao preço indenizatório, o custeio de honorários periciais pelo expropriante, bem como a condenação do ente público em honorários advocatícios nos termos legais (art. 27, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/1941), também incrementam o custo final da desapropriação. No estudo aqui realizado (v. seção 5), quando desapropriados imóveis de valores moderados, menores do que R\$ 200 mil, apenas os honorários periciais representaram uma despesa adicional média de 3,85% em relação aos montantes inicialmente oferecidos e de 2,96% quanto ao valor indenizatório final.

---

<sup>11</sup> Sobre assimetria informacional e seus impactos no Direito, v. COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & economia*. 5a ed. Porto Alegre: Bookma, 2010, pp. 63-64 e 69-70.

No que tange aos juros compensatórios, a nova redação do art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/1941 vai ao encontro do que já havia sido sedimentado pelo STF no julgamento da ADI nº 2332 e dispõe que, para compensar lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, poderão incidir juros compensatórios de até 6% ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada nas avaliações, contado da data de imissão na posse, vedada a aplicação de juros compostos. Em razão da usual demora na tramitação das demandas de desapropriação, quando há incidência de juros compensatórios, o valor total a ser pago ao fim da demanda tende a subir consideravelmente<sup>12</sup>. Já a correção monetária, que atualiza o valor de avaliação desde a data da perícia, também leva ao incremento do montante nominal que será pago, ainda que, em termos reais, o valor seja o mesmo.

Quanto ao quarto ponto, a judicialização da desapropriação já representa uma despesa a mais pelo custo marginal em si da existência de uma demanda judicial adicional. Ao fim e ao cabo, tanto as despesas para a manutenção da estrutura da Advocacia Pública, como as despesas com o Poder Judiciário, são também suportadas pelo Estado. Por exemplo, diversos estudos já tentaram mensurar o custo médio de um processo judicial no Brasil<sup>13</sup>, identificando valores divergentes, mas nunca desprezíveis, que, por si só, indicam que a desjudicialização é também forma de economia para o Poder Público.

Por fim, há custos advindos do risco jurídico do litígio. A judicialização de uma querela significa delegar a um Juiz a tarefa de solucionar as divergências entre as partes por meio da aplicação do Direito. Todavia, nem sempre os fatos serão interpretados ou o Direito será aplicado como desejado ou imaginado pelo ente público. Por exemplo, na ação de desapropriação do imóvel onde foi instalada a Procuradoria Regional de São Gonçalo, da PGE-RJ, a diferença entre o preço indenizatório fixado em sentença (que transitou em julgado) e aquele ofertado inicialmente alcançou o assombroso montante de 108,5%, quase quatro vezes maior do que a média de discrepância usualmente encontrada (v. seção 5). Na ação de desapropriação atinente à nova sede da Procuradoria Regional de Campos, o Estado do Rio de Janeiro acabou por pagar juros compostos sobre os juros compensatórios, a despeito da expressa vedação da parte final do art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/1941. Também na desapropriação da Procuradoria Regional de São Gonçalo, o Estado foi

---

<sup>12</sup> Como se verá abaixo, de acordo com os dados da Justiça em Números do CNJ, o tempo médio para a primeira baixa em 1ª instância de processos de desapropriação no TJRJ é de 2.913 dias, o que equivale a aproximadamente 8 anos.

<sup>13</sup> Sem a pretensão de se realizar uma revisão de literatura sobre os custos do processo no Brasil ou de se incorrer nos debates críticos sobre o tema, cite-se um dos pioneiros estudos no tema, realizados por IPEA e CNJ, em que se concluiu que o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal seria de pouco mais de R\$ 4.300,00 por processo. Nesse sentido, v. IPEA; CNJ. *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal*. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP\\_Custo\\_2012.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf). Acesso em: 17 de jun. 2024. Abrangendo outras classes de processos, Benjamin Tabak sustenta que o custo do processo no Brasil, em 2015, estava entre R\$ 1.000,00 e R\$ 3.000,00. V. TABAK, Benjamin Miranda. O custo da justiça, à luz das modernas técnicas de gestão judicial e da análise comportamental do Direito. *Revista Jurídica – UNICURITIBA*, vol. 03, n. 48, Curitiba, 2017, pp. 458-481.

condenado, em decisão final, a pagar em honorários advocatícios 10% sobre a diferença de valores, embora o art. 27, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/1941 limite honorários advocatícios a 5%. Portanto, a opção pelo litígio pode trazer resultados imprevisíveis.

Não se olvide que, com a Emenda Constitucional nº 19/1998, a eficiência passou a estar positivada na Constituição como princípio da Administração, devendo ser vista, portanto, como verdadeiro pressuposto do atuar administrativo. Para Diogo de Figueiredo, eficiência é, simultaneamente, um atributo técnico da administração, uma exigência ética a ser atendida no sentido weberiano de resultados e uma característica jurídica exigível de boa administração dos interesses públicos<sup>14</sup>.

Diversas acepções podem ser conferidas ao princípio da eficiência, fugindo ao escopo do presente trabalho suscitar todas as controvérsias terminológicas, técnicas e morais que circundam esse princípio<sup>15</sup>. De todo modo, um conceito mínimo e tradicional de eficiência, advindo das ciências econômicas<sup>16</sup>, aponta que eficiência representa o alcance de um mesmo resultado com menores custos. Esse significado mínimo de eficiência a associa ao princípio da economicidade, impondo ao Administrador o dever de buscar os menores custos para atingir o mesmo resultado<sup>17</sup>.

Definindo eficiência administrativa, Diogo de Figueiredo sustenta que tal conceito deve ser entendido como “a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade (...)”<sup>18</sup>. Nesse sentido, a economicidade se revela um corolário da eficiência, atinente à aferição do desempenho administrativo a partir da análise de custo-benefício das práticas adotadas<sup>19</sup>.

Ora, sendo a eficiência – inclusive sob a vertente de economicidade – um pressuposto constitucionalmente exigido do atuar administrativo, o ato desapropriatório somente estará

---

<sup>14</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 117.

<sup>15</sup> Sobre o tema, v. LEAL, Fernando. Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, n. 15, ago/set/out 2008, Salvador. Disponível em: [https://repositorio.fgv.br/bitstream/handle/10438/24278/Propostas\\_para\\_uma\\_abordagem\\_teorico-met.pdf](https://repositorio.fgv.br/bitstream/handle/10438/24278/Propostas_para_uma_abordagem_teorico-met.pdf). Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>16</sup> Veja-se que nem mesmo em economia a eficiência apresenta definição única. Para Robert Cooter e Thomas Ulen, em linhas gerais, um processo de produção é eficiente quando não é possível gerar a mesma quantidade de produção usando uma combinação de insumos de menor custo ou quando não é possível gerar mais produção usando a mesma quantidade daqueles mesmos insumos. Ademais, há outros conceitos de eficiência em economia, como a eficiência de Pareto, que é a eficiência alocativa, atinente à impossibilidade de deixar uma pessoa em melhor situação sem deixar outra em pior situação; ou a eficiência de Kaldor-Hicks, que ocorre quando os benefícios para a sociedade superam os custos, sendo que os beneficiados poderiam, em tese, compensar os prejuízos daqueles que restaram em pior situação. Sobre eficiência, v. COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & economia*. 5a ed. Porto Alegre: Bookma, 2010, p. 38.

<sup>17</sup> LEAL, Fernando. Op. cit. p. 3.

<sup>18</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit. p. 117.

<sup>19</sup> Ibid. p. 118.

consentâneo a esse ditame constitucional quando a aquisição do bem pretendido for concretizada com os menores custos possíveis para a Administração.

Não se sustenta aqui que o ordenamento jurídico brasileiro restrinja ou confunda eficiência com economicidade. Certamente há outros interesses públicos subjacentes ao conceito de eficiência, como o exame do atingimento célere e satisfatório das finalidades buscadas pelo agente público ou o alcance ao máximo da finalidade pretendida<sup>20</sup>.

Nessa toada, veja-se que um acordo em desapropriação, encerrando a fase executória administrativamente, também traz outros ganhos em eficiência, para além da possível economicidade. A mais célere obtenção da posse e aquisição da propriedade, a propiciar a rápida intervenção pública no bem, assim como a expedida pacificação do litígio também são ganhos de eficiência propiciados pelo desfecho da desapropriação amigavelmente.

Assim, ao buscar um acordo como forma de encerrar o litígio com celeridade e de prevenir a incidência dos cinco grupos de fatores incrementadores do custo final da desapropriação, o Poder Público promoverá a mais efetiva tutela dos princípios da eficiência e da economicidade na desapropriação.

Mas será que todo e qualquer acordo possível estará em consonância à eficiência-economicidade? Vale a pena evitar o litígio a todo custo? É claro que não. O acordo precisa ser vantajoso para o Poder Público em comparação à alternativa de litigar em juízo.

#### **4. Eficiência e economicidade para além da retórica: teoria de negociação e cálculo do preço de reserva**

De acordo com a teoria de negociação, há dois elementos mínimos que cada parte precisa considerar ao decidir sobre celebrar ou não um acordo: (i) qual é a sua melhor alternativa a um acordo?; (ii) qual é o seu preço de reserva?.

O conceito de melhor alternativa ao acordo, usualmente conhecido pelo seu acrônimo BATNA (em inglês, *Best Alternative to a Negotiated Agreement*), concerne à reflexão que cada parte em uma negociação deve fazer sobre quais são as suas alternativas à celebração de um acordo em uma determinada situação específica<sup>21</sup>.

No caso de um expediente desapropriatório, a parte expropriada tem como melhor alternativa à celebração do acordo justamente tornar-se ré em uma ação de desapropriação e litigar em juízo pelo

---

<sup>20</sup> LEAL, Fernando. Op. cit. pp. 3-4.

<sup>21</sup> MNOOKIN, Robert. *Beyond Winning: negotiating to create value in deals and disputes*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2000, p. 19.

valor que entende correto como justa indenização. Já o Estado terá como melhor alternativa ao acordo ajuizar a demanda desapropriatória (opção essa que se adotará na maioria dos casos) ou, alternativamente, quando possível, buscar algum outro bem que adequadamente também satisfaça o interesse público. Por simplificação, consideraremos que, em uma desapropriação, a BATNA da Administração é o ajuizamento de uma ação de desapropriação, com o conseqüente litígio em juízo.

Para decidir se é vantajoso para a Administração celebrar um acordo, o representante estatal deverá comparar as conseqüências da opção pelo litígio com os termos do acordo que pode vir a ser celebrado. Aqui, dois fatores serão relevantes. O primeiro refere-se ao tempo para o apossamento do imóvel. Com o acordo, o Poder Público certamente obterá a posse do bem com celeridade, podendo prosseguir com a finalidade de interesse público a que almeja destinar aquele bem. Já na desapropriação, o Poder Público somente ingressará no imóvel quando conseguir obter decisão favorável para a imissão na posse. O segundo fator refere-se ao custo total da desapropriação. Como visto na seção anterior, o litígio judicial tende a incrementar o custo da desapropriação em comparação à avaliação administrativa realizada. Ou seja, caso opte pela via litigiosa, o ente público tenderá a pagar mais do que o preço da avaliação administrativa, conforme visto na seção anterior.

Assim emerge o conceito de preço de reserva. O preço de reserva é o máximo que se está disposto a pagar por um bem ou serviço<sup>22</sup>. Não se confunde com o preço efetivo, que é o que realmente se paga. Preço de reserva é o valor máximo até o qual ainda compensa, na visão do comprador, adquirir um determinado bem.

Diversamente do que usualmente se imagina, o preço obtido na avaliação administrativa não deve ser adotado como preço de reserva da Administração (ou seja, como limite máximo a pagar) para a desapropriação amigável. O preço de reserva deve equivaler à soma do custo esperado total da desapropriação litigiosa em juízo, com o custo para o ente público de um processo judicial adicional (custo marginal do processo), acrescido, ainda, do quanto a Administração estaria disposta a pagar apenas para obter imediatamente a posse do bem, eliminando o risco jurídico. Caso a Administração confie que obterá uma célere decisão em seu favor para a imissão provisória na posse do bem, esse último fator pode até equivaler a zero.

O preço de reserva deve ser assim calculado porque, caso o ente público não consiga celebrar um acordo e vá a juízo, provavelmente acabará por despende uma quantia maior do que aquela apontada na avaliação administrativa, por todas as razões vistas na seção anterior. Portanto, o preço de reserva da Administração deve considerar o custo real de sua opção à celebração do acordo, que é litigar em juízo.

---

<sup>22</sup> Ibid. p. 20.

$\text{Preço de reserva} = \text{Custo Esperado da Desapropriação Litigiosa} + \text{Custo Marginal do Processo} + \text{Valor da Posse Assegurada}$
--

Nesses termos, um acordo para a desapropriação amigável será eficiente e vantajoso sempre que, por meio dele, a Administração pagar ao particular pela aquisição do bem um valor igual ou menor do que o seu preço de reserva.

Para se chegar a tal preço de reserva, importa saber qual é o custo esperado total da desapropriação litigiosa. É esse fator do preço de reserva que mais detidamente interessa ao presente estudo<sup>23</sup>. Na seção abaixo, com base em um estudo de caso, serão expostas algumas bases para o cálculo do custo esperado total da desapropriação litigiosa.

## **5. Estudo de caso: a reestruturação das sedes da PGE-RJ e as lições para desapropriações amigáveis**

O cálculo do preço de reserva da Administração em desapropriações por utilidade pública amigáveis passa por buscar inferir qual é o custo esperado total da desapropriação litigiosa. Para maior grau de precisão, tal conta demandaria analisar todas as expropriações de um determinado ente público, em um dado período, com o escopo de aferir qual foi o incremento no custo total que resultou da opção pelo litígio. Como esse esforço escaparia ao objeto e aos limites exequíveis nesse artigo, analisar-se-á aqui um caso concreto, que foi o projeto da PGE-RJ para a reestruturação de suas sedes. Apesar das evidentes limitações, notadamente em razão da diminuta base de dados, acredita-se que o estudo do referido caso permite inferir a racionalidade e a vantajosidade da celebração de acordos para ultimar amigavelmente uma desapropriação.

Nos anos compreendidos entre o final da década de 2000 e início da década seguinte, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, à época capitaneada pela Dra. Lucia Léa Guimarães Tavares, promoveu um projeto de reestruturação de sua sede principal, na cidade do Rio de Janeiro, bem como de suas 13 Procuradorias Regionais, espalhadas pelo território fluminense.

Após a identificação de imóveis que atendiam aos interesses funcionais da Procuradoria, os bens foram objeto de declaração de utilidade pública por meio de decretos expedidos pelo então Governador.

---

<sup>23</sup> Considerando os fatores da equação do preço de reserva, o valor para a Administração de assegurar inequívoca e imediatamente a posse variará de acordo com a finalidade pública que se almeja dar a cada bem desapropriado, bem como com o risco jurídico de se obter (ou não) uma decisão judicial favorável e célere para a imissão na posse. Por sua vez, o custo marginal do processo, como visto na seção 2, já foi objeto de diversos outros estudos, apontados na nota de rodapé 13.

Alguns imóveis puderam ser desapropriados amigavelmente. À época, adotava-se a prática de efetivar a desapropriação por meio de acordo tão somente se o desapropriado aquiescesse com o valor indenizatório indicado como justo pelo laudo de avaliação administrativa ou se divergisse apenas modestamente desse montante.

Assim, em relação às Procuradorias Regionais, em algumas poucas hipóteses foi possível encerrar a fase executória da desapropriação pela via administrativa, mediante acordo. Foram os casos das unidades de Volta Redonda, Itaperuna e Cabo Frio. No entanto, mostrou-se inevitável o ajuizamento de 13 ações de desapropriação, que tiveram tramitações distintas. Em algumas, a parte desapropriada acabou por concordar – no curso da demanda – com o valor originalmente oferecido. Em outras, houve prolongados litígios, que, como esperado (ver seção 3 acima), elevaram consideravelmente o custo final total das desapropriações.

Já no que concerne à sua sede principal, a PGE-RJ efetivou a desapropriação de um edifício inteiro, situado no Centro da cidade do Rio de Janeiro, por meio do ajuizamento de uma única ação de desapropriação<sup>24</sup>, em face de 24 réus e seus eventuais cônjuges, tendo como objeto pelo menos 32 matrículas de imóveis. A Procuradoria logrou sucesso em celebrar acordos com diversos proprietários, seja anteriormente ao ajuizamento da demanda<sup>25</sup> ou no curso da desapropriação. Todavia, houve a interposição de quatro agravos de instrumento por proprietários que não aquiesceram com o valor indenizatório oferecido e decidiram atacar a decisão que deferira imissão do Estado na posse *inaudita altera pars*. No bojo desses quatro recursos, com o objetivo de promover a célere resolução do litígio, o Desembargador-Relator determinou a realização de perícias judiciais em sede recursal, que fixaram os justos valores indenizatórios, com os quais o Estado aquiesceu, realizando o imediato depósito complementar dos valores, a fim de encerrar a controvérsia.

As tabelas abaixo sintetizam os dados atinentes às desapropriações ajuizadas.

<b>Procuradorias Regionais</b>						
	Processo	Valor Oferecido	Tramitação Processual	Valor Perícia Judicial	Diferença (%)	Hon. Periciais
1ª PR Niterói	0062789-39.2014.8.19.0002	456.600,00	Aquiescência com valor	Não houve	-	-
2ª PR Caxias	0014239-53.2014.8.19.0021	2.785.990,62	Aquiescência com valor	Não houve	-	-

<sup>24</sup> Trata-se do Processo nº 0087112-24.2008.8.19.0001, que tramita na 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, do Rio de Janeiro. Recentemente, o referido processo foi desmembrado, dando origem a três novos processos, que têm por objeto justamente a desapropriação dos únicos bens em que, até o encerramento da presente pesquisa, não havia desfecho processual, nem litigioso, nem por acordo entre as partes.

<sup>25</sup> Naturalmente, nas hipóteses em que houve acordo anteriormente ao ajuizamento da ação de desapropriação, tais bens e seus respectivos titulares não foram incluídos como objeto e como réus da ação de desapropriação.

3ª PR N. Iguaçú	0025815-89.2014.8.19.0038	1.048.032,00	Aquiescência valor <sup>26</sup>	Não houve	-	-
4ª PR B. do Pirai	0002627-08.2010.8.19.0006	470.000,00	Aquiescência com valor	Não houve	-	-
5ª PR Volta Redonda	Acordo administrativo	-	-	-	-	-
6ª PR Angra	Não houve desapropriação (Reforma em bem estatal)	-	-	-	-	-
7ª PR (I) Petrópolis	0072787-81.2009.8.19.0042	110.000,00	Litígio	130.000,00	18,18%	4.980,00
7ª PR (II) Petrópolis	0072786-96.2009.8.19.0042	115.000,00	Litígio	135.600,00	17,91%	4.980,00
7ª PR (III) Petrópolis	0072784-29.2009.8.19.0042	111.000,00	Litígio	130.000,00	17,12%	4.980,00
7ª PR (IV) Petrópolis	0072783-44.2009.8.19.0042	120.000,00	Litígio	142.287,00	18,57%	4.980,00
7ª PR (V) Petrópolis	0072781-74.2009.8.19.0042	229.000,00	Litígio	293.605,00	28,21%	4.980,00
7ª PR (VI) Petrópolis	0011750-09.2016.8.19.0042	265.550,00	Aquiescência com valor	Não houve	-	-
8ª PR Friburgo	Acordo administrativo	-	-	-	-	-
9ª PR Macaé	0006330-36.2014.8.19.0028	1.443.132,89	Aquiescência com valor <sup>27</sup>	Não houve	-	-
10ª PR Campos	0001886-07.2011.8.19.0014	704.400,00	Litígio	1.312.632,00	18,16% <sup>28</sup>	6.160,00
11ª PR Itaperuna	Acordo administrativo	-	-	-	-	-
12ª PR Cabo Frio	Acordo administrativo	-	-	-	-	-
13ª PR S. Gonçalo	0007743-59.2014.8.19.0004	1.500.755,00	Litígio	3.129.000,00	108,5%	11.000,00

Tabela 01. Elaboração própria.

Sede – Rio de Janeiro				
Processo principal nº 0087112-24.2008.8.19.0001				
Agravos de Instrumento	Valor Oferecido	Valor Perícia Judicial	Diferença (%)	Hon. Periciais
0029124-48.2008.8.19.0000	1.357.142,85	1.968.389,03	45,04%	4.000,00
0019977-95.2008.8.19.0000	143.693,62	182.523,95	27,02%	2.600,00
0028596-14.2008.8.19.0000	1.357.142,85	1.964.389,03	44,74%	4.000,00

<sup>26</sup> A aquiescência com o valor envolveu acordo para postergação da data da imissão da posse do Estado.

<sup>27</sup> Após averbar a construção no RGI, o expropriado aquiesceu com o valor integral da avaliação, retirando-se o desconto que a avaliação administrativa sugerira em razão da irregularidade registral.

<sup>28</sup> Nessa desapropriação, a perícia judicial somente foi realizada mais de 7 anos após a imissão do Estado na posse do bem. Em termos nominais, a avaliação pericial foi 86,35% maior do que o montante originalmente oferecido. Todavia, quando da realização dos cálculos em cumprimento de sentença, tanto o valor originalmente oferecido, como aquele fixado em perícia, foi trazido a valor presente, demonstrando que a diferença entre os montantes, em termos reais, foi de apenas 18,16%.

0019001-88.2008.8.19.0000	149.906,75	175.755,65	17,24%	2.600,00
---------------------------	------------	------------	--------	----------

Tabela 02. Elaboração própria.

Para a adequada comparação entre os preços inicialmente oferecidos e aqueles fixados pela perícia judicial, é importante ter em mente que o dinheiro possui valor no tempo. Nos casos em que as perícias judiciais foram realizadas em curto lapso temporal após o ajuizamento das demandas, desconsiderou-se a correção monetária do preço inicial oferecido, uma vez que tal montante seria diminuto. Em algumas hipóteses, o perito judicial buscou apontar o justo preço indenizatório considerando a data da imissão na posse, o que pareceu suficiente para comparar os valores no mesmo momento de tempo. Todavia, na hipótese em que a perícia judicial demorou anos a ser realizada e indicou como justo valor indenizatório aquele do tempo da realização da prova, as quantias financeiras somente puderam ser comparadas trazendo ambos os valores ao momento presente.

Os dados das tabelas acima permitem algumas constatações interessantes sobre quais foram as consequências para o Estado da consecução da fase executória da desapropriação pela via judicial. Veja-se.

Em todos os casos em que houve a realização de perícia pelo Juízo, o expert indicado apontou como justo preço indenizatório um montante maior do que aquele oferecido pelo Estado. O incremento médio foi de 32,79%. Se desconsiderado o processo atinente à 13ª PR – São Gonçalo, em que a diferença alcançou 108,5%, o que é um dado muito desviante do padrão, ainda assim a média de diferença entre o valor pericial e o inicialmente ofertado alcança 25,22%<sup>29</sup>.

Esses dados confirmam a hipótese suscitada na seção 3 de que a assimetria informacional e o distanciamento entre perito judicial e a Administração tendem a acarretar a obtenção de um valor indenizatório maior nas perícias judiciais do que aqueles identificados administrativamente.

Além disso, registre-se que o Estado não logrou êxito, em nenhum dos casos acima, em impugnar as conclusões técnicas do laudo pericial judicial, mesmo levando aos autos contra-argumentos técnicos por parte de seu assistente. Ou seja, em todos os casos, os Magistrados mostraram absoluta deferência à prova pericial e acabaram por fixar na sentença como valor indenizatório aquele apontado no laudo do perito judicial.

Nesses termos, sempre que uma desapropriação precisou ser ajuizada, o Estado já poderia esperar um incremento mínimo de despesa de 25,22%, em média, em relação à avaliação administrativa.

<sup>29</sup> Ao longo desse trabalho, adotamos como média da diferença de valores o percentual de 25,22%, uma vez que, de fato, o resultado da avaliação realizada no processo atinente à Procuradoria Regional de São Gonçalo divergiu consideravelmente da média dos demais. Esse caso parece mais bem servir como exemplo de risco jurídico do litígio, como apontado na seção 3.

Mas não é tudo. Observa-se que a despesa com os honorários periciais representa um impacto financeiro não desprezível, notadamente nas desapropriações de menor valor. Nos seis casos em que o valor inicialmente ofertado pelo Estado era inferior a R\$ 200 mil, apenas em honorários periciais despendeu-se a mais, em média, 3,85% sobre os montantes inicialmente oferecidos e 2,96% em relação ao valor indenizatório final.

A condenação em honorários advocatícios variou consideravelmente nos processos analisados. A menor foi de 0,5% sobre a diferença entre o preço fixado na sentença e o inicialmente oferecido. A maior foi de 10% da diferença, acima até do parâmetro previsto no art. 27, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/1941, que é de 0,5% a 5% da discrepância entre os valores. Percebe-se, contudo, que as condenações mais usuais foram de 2,5% e de 5% da diferença. Ora, considerando o incremento médio de 25,22% das avaliações periciais em relação à oferta inicial e os parâmetros do art. 27, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/1941, conclui-se que, apenas para pagar honorários advocatícios, a despesa com a desapropriação ultimada judicialmente aumentará, em relação ao montante ofertado originalmente, entre 0,12% (caso fixados em 0,5% da diferença) e 1,26% (caso fixados em 5% da diferença, o que é mais usual).

Sem desconsiderar as limitações desse estudo, pelos dados acima já é possível inferir um parâmetro para a celebração de acordos para a desapropriação amigável. Para um imóvel comercial de moderado valor, considerando apenas a tendência de avaliação pericial em montante maior do que o originalmente ofertado, além de honorários periciais e advocatícios, é razoável esperar que o Estado do Rio de Janeiro venha a despendar aproximadamente 30,33% a mais do que o valor ofertado com base na avaliação administrativa (25,22% + 3,85% + 1,26%)<sup>30</sup>.

Confirma-se, assim, que o entendimento usual – adotado à época inclusive na PGE-RJ – de que o ente público somente deve realizar a desapropriação amigável se o expropriado aquiescer com o valor de avaliação administrativa (ou desviar apenas modestamente dessa avaliação) não considera as despesas totais reais que emergem com a desapropriação pela via judicial.

Em verdade, adotando-se os dados acima, em uma negociação para ultimar a desapropriação amigavelmente, a Administração poderia concordar em pagar pelo menos 30,33% a mais do que o valor ofertado com base na avaliação administrativa que, ainda assim, o acordo se mostraria eficiente e vantajoso para o Poder Público. Afinal, mesmo que concordando em pagar administrativamente a despesa total esperada com a judicialização, a Administração ainda teria ganhos de eficiência atinentes à resolução expedita do litígio e à célere aquisição da posse, à eliminação do custo marginal

---

<sup>30</sup> Já para imóveis comerciais de maior valor, o percentual tende a ser um pouco menor, uma vez que a despesa com honorários periciais parece ser ter menor impacto percentual sobre a despesa total.

de tramitação de um processo adicional e à mais adequada tutela do direito fundamental à propriedade (v. seção 2).

O custo esperado total em uma desapropriação litigiosa (e, conseqüentemente, o preço de reserva a ser considerado para eventual acordo) se torna ainda maior nas hipóteses em que há expectativa de incidência de juros compensatórios. Nos novos termos do Decreto-lei 3.365/1941, os juros compensatórios devem ser fixados em até 6% ao ano sobre o valor da diferença entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, contados da data da imissão na posse, vedada a aplicação de juros compostos.

Ora, ainda conforme os dados acima, o Estado do RJ pode esperar, para imóveis da espécie analisada, uma diferença média de 25,22% entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença. Segundo os dados da Justiça em Números do CNJ, o tempo médio para a primeira baixa em 1ª instância de processos de desapropriação<sup>31</sup> no TJRJ é de 2.913 dias, o que equivale a aproximadamente 8 anos<sup>32</sup>. Considerando esse tempo médio de tramitação e uma decisão liminar de imissão na posse em favor do ente público, não é desarrazoado esperar que o Estado venha a pagar pelo menos 48% a mais sobre a diferença de valores, apenas a título de juros compensatórios quando incidem. Sopesando com a diferença média acima já calculada, esse montante equivaleria a 12,11% a mais sobre o valor ofertado inicialmente apenas para arcar com juros compensatórios.

Assim, quando há a expectativa de incidência de juros compensatórios, a desapropriação amigável deve ser buscada com mais ênfase e disposição para concessões financeiras por parte da Administração, uma vez que o preço de reserva a ser considerado será ainda maior.

## 6. Conclusões e proposição

Promover a fase executória da desapropriação por utilidade pública preferencialmente por meio de um acordo representa um meio não apenas para tutelar mais efetivamente os direitos fundamentais do administrado, como também para promover o princípio da eficiência administrativa, tanto por evitar o incremento dos custos finais da desapropriação, como por propiciar a célere resolução do litígio.

---

<sup>31</sup> No campo “Assunto”, com o escopo de abranger o maior número de processos atinentes ao tema a despeito de eventuais imprecisões na classificação, foram aplicados os filtros “Desapropriação”, “Desapropriação de Imóvel Urbano” e “Desapropriação por Utilidade Pública”.

<sup>32</sup> Esse lapso temporal considera, naturalmente, tanto processos com intenso litígio, como aqueles em que a parte desapropriadamente concorda com o valor ofertado já na contestação, como aconteceu em diversos casos listados nas tabelas aqui apresentadas. Para esse estudo, em verdade, interessariam apenas os casos com continuidade de litígio entre as partes. Assim, é bastante provável que o tempo de baixa de apenas 8 anos esteja subestimado para os processos com litígio deflagrado.

Ao longo desse artigo, confirmou-se a hipótese de que o entendimento usual, no sentido de que o ente público somente deve realizar a desapropriação amigável se o expropriado aquiescer com o preço de avaliação administrativa (ou desviar apenas modestamente dessa avaliação), desconsidera as despesas totais reais que tendem a surgir com a desapropriação pela via judicial. Como pôde ser observado no estudo de caso atinente à modernização das sedes da PGE-RJ, a instauração de litígios judiciais de fato elevou significativamente o custo final total das desapropriações.

O preço de reserva deve equivaler à soma do custo esperado total da desapropriação litigiosa em juízo, com o custo para o ente público de um processo judicial adicional (custo marginal do processo), acrescido, ainda, do quanto a Administração estaria disposta a pagar apenas para obter imediatamente a posse do bem, eliminando o risco jurídico.

Sem desconsiderar as limitações desse estudo, buscou-se edificar bases para o cálculo do custo esperado da desapropriação litigiosa em juízo, que é um dos elementos para a definição do preço de reserva a ser considerado quando da negociação de acordo para a desapropriação amigável. Verificou-se que, no Rio de Janeiro, para um imóvel comercial de moderado valor, seria razoável esperar que o Estado do Rio de Janeiro viesse a despender pelo menos 30,33% a mais do que o valor ofertado com base na avaliação administrativa. Esse percentual é constituído, por exemplo, pelo pagamento de honorários periciais, que representam um custo mais significativo em relação aos bens de menor valor. Nas hipóteses de incidência de juros compensatórios, poder-se-ia esperar um acréscimo de pelo menos 12,11% sobre o valor ofertado inicialmente apenas para arcar com essa rubrica.

Em termos gerais, para além do estudo de caso acima realizado, o presente artigo permite extrair a seguinte proposição:

“Os entes públicos devem buscar ultimar a fase executória da desapropriação por utilidade pública preferencialmente por meio de um acordo administrativo, tanto por tutelar mais efetivamente os direitos fundamentais dos particulares, como também por promover o princípio da eficiência administrativa. Notadamente, os Estados devem enfatizar a tentativa de desapropriação amigável nas hipóteses em que haveria incidência de juros compensatórios em juízo e nas hipóteses de desapropriação de imóveis de modesto valor. Ao negociarem o acordo, os agentes públicos não devem considerar para a formação do preço de reserva da Administração apenas o preço indicado na avaliação administrativa, mas sim os custos esperados totais de uma desapropriação pela via judicial, além do custo marginal do processo e do valor para o ente público de obter a posse imediata do bem.”

## Bibliografia

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no Direito Administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. 2a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

\_\_\_\_\_. Transformações do Direito Administrativo: 15 anos depois – reflexões críticas e desafios para os próximos quinze anos. In: BRANDÃO, Rodrigo. BAPTISTA, Patrícia (Org.) *Direito Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3a ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28a ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & economia*. 5a ed. Porto Alegre: Bookma, 2010.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018.

IPEA; CNJ. *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal*. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP\\_Custo\\_2012.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf). Acesso em: 17 de jun. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

LEAL, Fernando. Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, n. 15, ago/set/out 2008, Salvador. Disponível em: [https://repositorio.fgv.br/bitstream/handle/10438/24278/Propostas\\_para\\_uma\\_abordagem\\_teorico-met.pdf](https://repositorio.fgv.br/bitstream/handle/10438/24278/Propostas_para_uma_abordagem_teorico-met.pdf). Acesso em: 20 jul. 2024.

MNOOKIN, Robert. *Beyond Winning: negotiating to create value in deals and disputes*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

TABAK, Benjamin Miranda. O custo da justiça, à luz das modernas técnicas de gestão judicial e da análise comportamental do Direito. *Revista Jurídica – UNICURITIBA*, vol. 03, n. 48, Curitiba, 2017, pp. 458-481.