



PARECER TÉCNICO

Processo SEI nº 003268.000004/2026-92

Ref.: Projeto de Lei - Ofício nº 027/026 - Coletor Tronco de Esgotos "CT do Boa – 4ª Etapa"

Assunto: Apuração dos valores indenizatórios das áreas atingidas

1. DO OBJETO

Trata-se de análise técnica destinada a subsidiar a definição do instrumento jurídico e a apuração dos valores indenizatórios relativos às áreas de terreno necessárias à implantação do Coletor Tronco de Esgotos denominado "CT do Boa – 4ª Etapa", declaradas de utilidade pública pelo Decreto Municipal nº 9.734/2026, cujo Projeto de Lei autorizativo encontra-se em tramitação.

O art. 1º do Projeto de Lei faculta ao Poder Executivo **instituir servidão administrativa de passagem ou promover a desapropriação, amigável ou judicial**, das áreas descritas em seu art. 2º. Cabe a esta unidade manifestar-se quanto à adequação de cada instrumento e apurar os respectivos montantes.

2. DA DISTINÇÃO JURÍDICA ENTRE OS INSTITUTOS

A **desapropriação**, fundada no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal e disciplinada pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, consiste na transferência compulsória e unilateral da propriedade do particular ao Poder Público, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Opera a **absorção integral do bem ao patrimônio público**, extinguindo-se o domínio privado sobre a área atingida.

A **servidão administrativa**, expressamente autorizada pelo **art. 40 do Decreto-Lei nº 3.365/1941** ("O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei"), constitui **direito real de uso sobre coisa alheia** em favor do Poder Público. Não há transferência de domínio: o particular **permanece proprietário**, conserva a posse, mantém o uso da superfície nos limites compatíveis com a finalidade pública e segue como sujeito passivo dos tributos incidentes sobre o imóvel.

Dessa distinção decorre consequência direta sobre o quantum indenizatório: enquanto na desapropriação a indenização recompõe o valor integral do bem, na servidão administrativa ela **corresponde à medida do prejuízo efetivamente suportado**, ou seja, ao grau de restrição



imposto ao exercício das faculdades dominiais. **Os valores devidos a título de servidão são, por definição, inferiores aos da desapropriação.**

Nesse sentido é firme o entendimento jurisprudencial. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região consignou que, nas servidões administrativas, o proprietário não transfere sua propriedade ao Estado, sofrendo tão somente limitação administrativa ao uso pleno de seu domínio, e que o percentual razoável de indenização situa-se, como regra, **entre 20% e 30%** do valor do domínio. No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em julgado versando sobre hipótese idêntica à presente — implantação de coletor tronco do sistema de esgoto —, prestigiou o coeficiente de servidão apurado segundo os critérios técnicos da NBR 14.653, por refletir adequadamente o grau de restrição de uso do imóvel.

Registre-se a ressalva doutrinária de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que a indenização da servidão deve fazer-se em correspondência com o prejuízo causado ao imóvel, não havendo fundamento para percentual fixo aplicado indistintamente — daí a necessidade de que o coeficiente adotado seja acompanhado da análise das circunstâncias concretas, na forma do item 6.

3. DA ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO AO CASO CONCRETO

A obra consiste em **coletor tronco de esgoto sanitário implantado em tubulação subterrânea**. A restrição imposta é de natureza **não edificante** sobre a faixa: veda-se a construção de edificações e intervenções incompatíveis com a operação e manutenção da tubulação, **preservando-se o uso da superfície** pelo proprietário (circulação, ajardinamento, cultivo, estacionamento e demais usos compatíveis).

Não há absorção do bem ao patrimônio público, tampouco supressão do aproveitamento econômico da faixa. Configura-se hipótese típica de **servidão administrativa de passagem**, sendo este o instrumento tecnicamente adequado e economicamente menos oneroso ao erário.

A servidão deverá ser objeto de **registro na matrícula** dos imóveis atingidos, nos termos do art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015/1973, assegurando-se a oponibilidade *erga omnes* e a segurança jurídica da operação do sistema.

4. DO PARÂMETRO TÉCNICO DE VALORAÇÃO

Adota-se como referência metodológica a **Norma Técnica SABESP NTS 297/2012 - "Critérios de Avaliação para Indenização de Faixas de Servidão"**, cujo objeto declarado é a definição de critérios de avaliação para instituição de faixa de servidão de passagem decorrente da implantação de tubulação subterrânea de adutoras, redes de distribuição, emissários,



coletores tronco, redes coletoras ou interceptores, aplicável a lotes urbanos, glebas urbanizáveis e glebas rurais. Trata-se de norma editada para a exata hipótese destes autos.

A norma estabelece que o montante indenizatório é composto pela fórmula **VS + VC + DR**, onde **VS** é o valor correspondente à instituição da servidão, **fixado em 1/3 (0,333) do valor da faixa onerada**; **VC** é parcela complementar aplicável apenas em situações excepcionais (tubulação aflorante, restrição efetiva ao uso praticado, acesso cercado ou pavimentado); e **DR** corresponde a eventual desvalorização da área remanescente.

A tabela de alíquotas da NTS 297 atribui à situação **"tubulação enterrada, superfície livre para o uso praticado na propriedade"** a alíquota **VS = 0,333, sem parcela complementar (VC = 0)**. Esta é precisamente a situação verificada no empreendimento em análise.

A norma dispõe, ainda, que nos casos gerais em que a implantação da obra é compatível com o uso mais eficiente do imóvel, o montante indenizatório corresponde **exclusivamente a 1/3 do valor da faixa onerada**.

O coeficiente de 1/3 (33,3%) mostra-se compatível com — e superior a — a faixa de 20% a 30% referida na jurisprudência citada no item 2, o que confere ao critério **margem de segurança em favor do proprietário**.

Referências normativas complementares: ABNT NBR 14653-1 (Procedimentos gerais), NBR 14653-2 (Imóveis urbanos) e NBR 14653-3 (Imóveis rurais).

5. DOS VALORES APURADOS

Da base de cálculo. Adotam-se como referência os valores unitários constantes da **Planta Genérica de Valores do Município, exercício 2025**, elaborada mediante Método Comparativo Direto de Dados de Mercado com extensão a todos os imóveis do território municipal por inferência estatística, na forma da NBR 14653-2:

- A Planta Genérica de Valores incorpora, por sua natureza e por prudência fiscal, **coeficiente de 0,60 em relação ao valor de mercado**. Considerando que a NTS 297/2012 fixa a alíquota de 1/3 sobre o **valor de mercado** da faixa onerada, e que a justa indenização tem por parâmetro constitucional o valor de mercado do bem, procede-se à **recomposição da base de cálculo**, na forma: Valor de mercado = Valor venal (PGV 2025) ÷ 0,60.
- As áreas e a identificação dos imóveis correspondem aos memoriais descritivos do art. 2º do Projeto de Lei.



5.1. Caracterização dos imóveis e base de valores.

Im.	Proprietário	Matrícula	Cadastro Municipal	Área Total (m²)	Valor Venal — PGV (R\$)	Valor de Mercado (R\$)
01	Tayná Augusto Buscarioli	10.749	54.41.57.1179.001	79.437,49	9.664.365,03	16.107.275,05
05	Otto Luiz Arruda Behmer	18.786	53.64.89.0350.001	10.000,00	1.305.920,00	2.176.533,33
06	Dagoberto Pacheco de Toledo Junior	38.035	53.56.26.0499.001	2.744,00	433.552,00	722.586,67
07	Marta de Ângelo Santos e outras	22.673	53.56.26.0343.001	5.002,00	569.027,52	948.379,20
08	Salvador Marques Trovão	20.056	53.56.26.0290.001	1.545,00	195.288,00	325.480,00
10	Luiz Antonio Leonello	93.184	53.48.99.1111.001	1.177,44	193.630,01	322.716,68
	TOTAL			99.905,93	12.361.782,56	20.602.970,93

5.2. Áreas atingidas e valores indenizatórios apurados.

Im.	Proprietário	Área da Faixa (m²)	Faixa / Lote	R\$/m² PGV	R\$/m² Mercado	Desapropriação (R\$)	Servidão – 1/3 (R\$)
01	Tayná Augusto Buscarioli	1.676,61	2,11%	121,66	202,77	339.960,62	113.320,21
05	Otto Luiz Arruda Behmer	2.252,11	22,52%	130,59	217,65	490.171,73	163.390,58
06	Dagoberto Pacheco de Toledo Junior	22,54	0,82%	158,00	263,33	5.935,53	1.978,51
07	Marta de Ângelo Santos e outras	386,79	7,73%	113,76	189,60	73.335,38	24.445,13
08	Salvador Marques Trovão	96,56	6,25%	126,40	210,67	20.341,97	6.780,66
10	Luiz Antonio Leonello	652,26	55,40%	164,45	274,08	178.773,60	59.591,20
	TOTAL	5.086,87	5,09%	—	—	1.108.518,83	369.506,29

5.3. Síntese comparativa:

Instrumento	Valor total (R\$)
Desapropriação das faixas	1.108.518,83
Servidão administrativa de passagem (1/3)	369.506,29
Economia potencial ao erário	739.012,54 (66,7%)

Do coeficiente equivalente sobre a base venal. Para fins de conferência, o montante apurado corresponde à aplicação do coeficiente **0,5556 sobre os valores venais da PGV** ($0,3333 \div 0,60$), resultado aritmeticamente idêntico à recomposição da base seguida da aplicação da alíquota de 1/3.

5.4. Cenários de sensibilidade, calculados sobre o valor de mercado, para margem negocial em acordos amigáveis:

Coeficiente	Fundamento	Total (R\$)
0,20	Piso jurisprudencial (TRF1) — equivale a 1/3 sobre a base venal não recomposta	221.703,77
0,333	NTS 297 — tubulação enterrada, superfície livre	369.506,29
0,50	NTS 297 — restrição ao uso com aproveitamento residual	554.259,42
0,667	NTS 297 — restrição ao uso sem interesse ao proprietário	739.012,55
1,00	Desapropriação da faixa	1.108.518,83

6. DAS RESSALVAS TÉCNICAS

- **Robustez da base de valores.** Os valores unitários provêm da Planta Genérica de Valores 2025, apurada por Método Comparativo Direto de Dados de Mercado com inferência estatística — metodologia que a NBR 14653-2 elege como preferencial. Não se trata, portanto, de mero valor de referência tributária desprovido de lastro técnico. A base é tecnicamente idônea e uniformemente aplicada a todos os proprietários atingidos, o que assegura **isonomia de tratamento**.
- **Da recomposição da base — fundamentação.** A adoção do valor de mercado como base de incidência do coeficiente, em detrimento do valor venal, funda-se em três ordens de razões:

a) Conformidade normativa: a NTS 297/2012 fixa expressamente a alíquota de 1/3 sobre o **valor de mercado** da faixa onerada. A aplicação do coeficiente sobre base diversa desnaturaria o critério técnico invocado como fundamento;

b) Conformidade constitucional e jurisprudencial: a justa indenização, na forma do art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, tem por parâmetro o valor de mercado do bem, apurado segundo a NBR 14653-2;

c) Mitigação de risco: a aplicação do coeficiente de 1/3 diretamente sobre o valor venal resultaria em indenização equivalente a **20,0% do valor de mercado** — limite inferior absoluto do intervalo de 20% a 30% referido na jurisprudência do item 2, sem qualquer margem de segurança. Tal alternativa, embora resultasse em montante nominal inferior (R\$ 221.703,77), exporia o Município a **elevado risco de revisão judicial majorativa**, acrescida de juros compensatórios (Súmula 56 do STJ), juros moratórios, correção monetária e honorários advocatícios, com resultado final potencialmente superior ao ora proposto.

A recomposição pelo coeficiente global de 0,60 constitui aproximação tecnicamente adequada para fins de oferta administrativa e reserva orçamentária. Recomenda-se, contudo, que a instrução de eventual ação judicial seja precedida de **laudo de**

avaliação individualizado, na forma da NBR 14653-2, uma vez que o coeficiente da PGV é parâmetro de avaliação em massa e pode apresentar dispersão em relação ao valor de mercado de imóveis específicos.

- **Parcelas não abrangidas pelo coeficiente.** A alíquota de 1/3 indeniza **exclusivamente o ônus incidente sobre a faixa**. Não abrange, devendo ser objeto de apuração própria: (i) benfeitorias, edificações, cercas, muros e instalações atingidas; (ii) culturas e lucros cessantes; (iii) áreas de trabalho e canteiro provisório utilizadas durante a execução da obra; (iv) desvalorização da área remanescente; (v) custos de recomposição do terreno e de pavimentos após a obra.
- **Imóvel 10 — Luiz Antonio Leonello (matrícula 93.184).** A faixa descrita no memorial (652,26 m²) corresponde a 55,40% da área cadastral do imóvel (1.177,44 m²). Verificação georreferenciada realizada em ambiente SIG indica que parte da faixa descrita no memorial recai sobre a **faixa de domínio da antiga ferrovia (inscrição cadastral 53.56.65.0213, identificada como "Faixa C" nas peças do projeto executivo)**, objeto de tratamento próprio no processo de origem. Mantém-se, para os fins deste despacho, a área constante do memorial descritivo do Projeto de Lei, por não competir a esta unidade a alteração de descrição já submetida ao Legislativo. Recomenda-se, contudo, que a **compatibilização entre o memorial e os limites da matrícula** seja verificada pelo setor responsável pelo projeto, previamente à formalização do acordo ou ao ajuizamento, a fim de que a servidão seja instituída sobre área efetivamente pertencente ao proprietário indicado.
- **Imóvel 05 — Otto Luiz Arruda Behmer. Constatação favorável.** Embora a faixa represente 22,52% da área total do imóvel (2.252,11 m² de 10.000,00 m²), a análise do croqui georreferenciado juntado aos autos — cujos segmentos conferem integralmente com o memorial descritivo do art. 2º — demonstra que a faixa se desenvolve **marginalmente, junto à divisa lindeira à via**, ao longo de toda a extensão do imóvel, e não pelo interior da gleba. O remanescente de 7.747,89 m² permanece **íntegro, contíguo e em peça única**, sem seccionamento, sem perda de testada útil e sem prejuízo ao aproveitamento eficiente. **Não há, portanto, incidência da parcela de desvalorização do remanescente (DR)**, confirmando-se a aplicação do coeficiente de 1/3 em sua forma pura, sem parcelas complementares, na exata hipótese prevista na tabela de alíquotas da NTS 297/2012.

7. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Opina-se, do ponto de vista técnico, pela **adoção do regime de servidão administrativa de passagem** quanto à totalidade dos imóveis descritos no Projeto de Lei, por



ser o instrumento adequado à natureza da intervenção — tubulação subterrânea de coletor tronco, com preservação do uso da superfície pelos proprietários — e por representar economia de **R\$ 739.012,54 (66,7%)** em relação à desapropriação das faixas.

Adota-se o **coeficiente de servidão de 1/3 (0,333) incidente sobre o valor de mercado** da faixa onerada, com fundamento no art. 40 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, na NTS 297/2012 e nas NBR 14653-1/2/3.

Considerando que a Planta Genérica de Valores 2025 adota coeficiente de 0,60 em relação ao mercado, a base de cálculo foi recomposta na forma do item 5, resultando em montante global de **R\$ 369.506,29**, assim distribuído:

Imóvel	Proprietário	Servidão – 1/3 (R\$)
01	Tayná Augusto Buscarioli	113.320,21
05	Otto Luiz Arruda Behmer	163.390,58
06	Dagoberto Pacheco de Toledo Junior	1.978,51
07	Marta de Ângelo Santos e outras	24.445,13
08	Salvador Marques Trovão	6.780,66
10	Luiz Antonio Leonello	59.591,20
	TOTAL	369.506,29

Os valores apurados prestam-se à formulação da **oferta administrativa** e à formalização dos acordos amigáveis, correndo as despesas por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, nos termos do art. 3º do Projeto de Lei.

Recomenda-se a observância das ressalvas dos itens 6, notadamente quanto à elaboração de laudo individualizado em caso de litígio, à apuração das parcelas não abrangidas pelo coeficiente e à compatibilização do memorial do Imóvel 10 com os limites da matrícula. Registre-se que a análise geométrica dos **Imóveis 05 e 10** afastou a incidência de parcelas de desvalorização de remanescente.

Encaminhe-se à Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos para análise jurídica quanto à formalização dos acordos amigáveis e, subsidiariamente, ao ajuizamento das ações de instituição de servidão administrativa em face dos proprietários que não anuírem.

Mogi Mirim, 26 de agosto de 2026.

Responsável Técnico
Jeferson Pedro Campos da Silva
Engenheiro Civil
CREA/SP: 506.925.619-8