



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 15

do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03/06/2012 (a) af

*Cilene Domingues*  
AGPP - R. F. 631.231.4.00

**EMENTA Nº 11.605**

Direito civil. Interpretação da norma contida no art. 497, II, do Código Civil, que proíbe a compra, pelos servidores públicos, em geral, dos bens ou direitos da pessoa jurídica a que servirem, ou que estejam sob sua administração direta ou indireta. Considerações à luz da atuação judicial do Município nos processos de heranças jacentes.

INTERESSADA: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ASSUNTO: Estudos para fixar a interpretação a ser dada ao artigo 497, inciso II, do Código Civil.

Informação nº 1.231/2012-PGM.AJC

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA**  
**Senhora Procuradora Assessora Chefe**

1 - Considerando a competência desta Procuradoria Geral para coordenar a orientação jurídica a ser seguida nos processos de herança jacente e uniformizar os procedimentos a serem observados, o Senhor Procurador-Geral solicitou a promoção de estudos para fixar a interpretação a ser dada ao artigo 497, inciso II, do Código Civil, cuja dicção é a seguinte:

Art. 497. Sob pena de nulidade, não podem ser comprados, ainda que em hasta pública:

(...)

II – pelos servidores públicos, em geral, os bens ou direitos da pessoa jurídica a que servirem, ou que estejam sob sua administração direta ou indireta; (...)



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 16

do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03/06/2012 (a) 10

*Cilene Domingues*

CPF: 034.231.400

A pertinência dos estudos solicitados decorre da atuação de Procuradores do Município no âmbito da Subprocuradoria de Herança Jacente, vinculada ao hoje denominado Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio (DEMAP), antigo Departamento Patrimonial, nos termos do art. 5º, III, da Lei nº 13.169, de 11 de julho de 2001. Neste sentido, cabe observar que a Portaria nº 02/2003-PATR/SJ estabeleceu a rotina e as atribuições das Divisões e Procuradorias do Departamento Patrimonial com relação aos bens imóveis municipais oriundos de herança jacente, ao passo que o Decreto nº 52.411, de 15 de junho de 2011, criou o Núcleo de Coordenação de Heranças Jacentes na Procuradoria Geral do Município, atribuindo ao Procurador-Geral poderes para designar os Procuradores que o integrarão, indicar ao Poder Judiciário pessoa habilitada para atuar como curador nas ações relativas a heranças jacentes e expedir normas complementares com vistas ao cumprimento das disposições do referido decreto<sup>1</sup>.

2 - Para melhor contextualizar as considerações que serão feitas a seguir, cabe fazer uma breve digressão a respeito da atuação do Município no que concerne às heranças jacentes e vacantes, antes de passar ao exame do indigitado dispositivo legal.

Editada ainda sob a égide do Código Civil de 1916, a Lei Federal nº 8.049/90 alterou a redação do art. 1.594 do referido diploma, estabelecendo o Município como destinatário dos bens da herança declarada

<sup>1</sup> A Portaria nº 48/2011-PGM definiu o seguinte:

Art. 1º. O Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio - DEMAP deverá requerer em juízo, logo que ultimada a arrecadação de bens, a expedição de editais para eventual habilitação dos herdeiros.

Art. 2º. Passado 1 (um) ano da primeira publicação do edital e não havendo herdeiros habilitados, DEMAP deverá requerer em juízo a declaração da vacância dos bens.

Art. 3º. Caso seja concedida a autorização judicial para alienação dos bens, previamente à declaração de vacância da herança, DEMAP deverá manifestar-se sobre o valor da avaliação, bem como requerer que a alienação seja feita por meio de leilão eletrônico, o que possibilitará ampliar o rol de participantes e eventualmente elevar o preço do bem.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 17

do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03/08/2012 (a) [assinatura]

vacante<sup>2</sup>. Assim, diante da previsão legal de que “os bens *arrecadados* passarão ao domínio do Município”, desde o início da década de 1990 o Município de São Paulo passou a atuar, diretamente, nos processos envolvendo as heranças jacentes, inicialmente por meio do Departamento Judicial e depois pelo Departamento Patrimonial, atual DEMAP, onde veio a ser constituída uma Subprocuradoria específica.

Cilene Domingues  
AGPP 14.00

O novo Código Civil disciplinou a questão da seguinte forma:

Art. 1.819. Falecendo alguém sem deixar testamento nem herdeiro legítimo notoriamente conhecido, os bens da herança, depois de arrecadados, ficarão sob a guarda e administração de um curador, até a sua entrega ao sucessor devidamente habilitado ou à declaração de sua vacância.

Art. 1.820. Praticadas as diligências de arrecadação e ultimado o inventário, serão expedidos editais na forma da lei processual, e, decorrido um ano de sua primeira publicação, sem que haja herdeiro habilitado, ou penda habilitação, será a herança declarada vacante.

Art. 1.821. É assegurado aos credores o direito de pedir o pagamento das dívidas reconhecidas, nos limites das forças da herança.

Art. 1.822. A declaração de vacância da herança não prejudicará os herdeiros que legalmente se habilitarem; mas, decorridos cinco anos da abertura da sucessão, os bens arrecadados passarão ao domínio do Município ou do Distrito Federal, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União quando situados em território federal.

Parágrafo único. Não se habilitando até a declaração de vacância, os colaterais ficarão excluídos da sucessão.

Art. 1.823. Quando todos os chamados a suceder renunciarem à herança, será esta desde logo declarada vacante.

<sup>2</sup> Art. 1.594 do Código Civil de 1916: “A declaração da vacância da herança não prejudicará os herdeiros que legalmente se habilitarem; mas, decorridos 5 (cinco) anos da abertura da sucessão, os bens arrecadados passarão ao domínio do Município ou do Distrito Federal, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União, quando situados em território federal”.

[assinatura]



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 18  
do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03/08/2012 (a) lf

Cilene Domingues

AGP - B.F. 631.231.4.00

O evidente interesse do Município em ter os bens das heranças jacentes futuramente incorporados ao seu patrimônio sempre justificou sua atuação em Juízo, desde o início do procedimento de arrecadação. Esta atuação, até passado recente, desdobrava-se na indicação do curador encarregado de administrar os bens arrecadados – encargo que costumava recair sobre um Procurador aposentado, regularmente nomeado pelo juiz – e na designação de um Procurador para officiar no processo de herança jacente.

No exercício das suas atribuições, o Procurador oficiante muitas vezes recomenda, dependendo das circunstâncias fáticas, a alienação de determinado bem antes mesmo da declaração da vacância. Esta situação pode ser verificada, a título meramente exemplificativo, na manifestação recentemente exarada no processo 1991-0.031.430-7, conforme informação nº 2092/2011-PGM.AJC, aqui juntada por cópia.

Quanto ao curador, conquanto o Decreto nº 52.411, de 15 de junho de 2011, tenha mantido a faculdade de indicação, pelo Procurador-Geral do Município, de pessoa habilitada para atuar nas ações relativas a heranças jacentes, desde a sua edição o próprio Juízo do inventário tem feito a nomeação, recaindo o encargo, assim, sobre pessoa sem quaisquer vínculos com o Município.

De qualquer forma, segundo a disciplina do Código Civil, a administração da herança jacente incumbe ao curador nomeado pelo juiz (art. 1.819). O Procurador designado para officiar nos respectivos processos não administra, rigorosamente, os bens arrecadados, mas deve acompanhar o feito até que a herança – eventualmente – reverta ao Município. Uma vez que os bens já estejam incorporados ao patrimônio municipal, sua administração será feita pelo Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI), vinculado a SEMPLA, consoante as regras dispostas na Portaria nº 41/07-SMG (cópia anexa).



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 19

do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03/08/2012 (a) lf

*Cilene Domingues*  
AGPP - R. F 631.231.4.00

**3 -** Feitas estas considerações iniciais, a primeira conclusão a que se chega é a de que o curador da herança jacente – seja ele servidor público ou não, em atividade ou aposentado – está incurso na proibição de comprar os bens por ele administrados, não em decorrência do dispositivo aqui analisado, mas pela disposição contida no inciso I do art. 497 do Código Civil, a saber:

Art. 497. Sob pena de nulidade, não podem ser comprados, ainda que em hasta pública:

I – pelos tutores, curadores, testamentários e administradores, os bens confiados à sua guarda ou administração; (...)

**4 -** Posto isso, passa-se finalmente ao exame da interpretação a ser dada ao inciso II do referido art. 497 do Código Civil, que dispõe, como visto, sobre a proibição imposta aos servidores públicos, em geral, de comprar os bens ou direitos da pessoa jurídica a que servirem, ou que estejam sob sua administração direta ou indireta.

Examinando os contornos dessa vedação, PAULO LUIZ NETTO LÔBO<sup>3</sup> comenta:

“Servidores públicos são os que atuam na Administração Pública da União, dos Estados e dos Municípios. Para os fins do artigo sob comento estão incluídos os que atuam em todas as entidades de direito privado da chamada Administração indireta, isto é, as empresas de economia mista, as empresas públicas e suas subsidiárias (art. 174 da Constituição Federal).

A chamada Administração direta é integrada por órgãos que não são dotados de personalidade jurídica própria, vinculados aos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sob o título mais amplo de

<sup>3</sup> “Comentários ao Código Civil”. Volume 6. Coord. Antônio Junqueira de Azevedo, Editora Saraiva, 2003, p. 96/98.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 20

do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03 / 08 / 2012 (a) el

Cilene Domingues

AGPB - R. F. 631.231/4.00

agentes públicos, neles atuam os agentes políticos e os servidores públicos providos em cargos efetivos, mediante concurso público, ou providos em cargos em comissão, exoneráveis ao arbítrio da autoridade que os nomeou. Todos esses tipos estão abrangidos no conceito amplo de "servidores públicos" utilizado pelo artigo ora comentado, em virtude de sua finalidade ser a de impedir o conflito de interesses.

Também estão abrangidos nesse conceito amplo de servidores públicos os agentes das autarquias e fundações públicas e os empregados das empresas de economia mista e empresas públicas, caracterizadas estas pelo fato de somente terem capitais de pessoas jurídicas de direito público.

O conflito ocorre entre o interesse dessas pessoas jurídicas da Administração Pública, com relação a seus bens, e as pessoas dos agentes que nelas atuam. A Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21-6-1993) estabelece regras rigorosas para a aquisição de bens públicos. Os bens móveis inservíveis para a Administração ou os produtos legalmente apreendidos ou penhorados são submetidos a leilão entre os interessados em sua compra, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. Do mesmo modo, prevê o art. 19 da referida Lei nº 8.666 que os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

- I – avaliação dos bens alienáveis;
- II – comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;
- III – adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

Para fins deste art. 497, o leilão é atingido pela mesma proibição dirigida à hasta pública. Assim, não pode o servidor público participar de compra de coisas que se enquadrem em qualquer das hipóteses referidas.

As demais coisas desimpedidas da Administração Pública para que possam ser objeto de alienação dependem de autorização legislativa específica. Embora haja lei autorizativa, não poderá o servidor público adquirir a coisa pública,

el



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 21

do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03/08/2011 (a) Cilene Domingues  
AGPP - R.F. 631.231 4.01.

enquanto no exercício do cargo, empregou ou função estiver, por força do inciso II deste artigo sob comento, que é regra geral aplicável, sob pena de nulidade do contrato resultante.

Este inciso II alude a bens e direitos da pessoa jurídica a que servirem os servidores públicos. Direitos devem ser entendidos como os relativos às coisas, e não somente os direitos reais de que sejam titulares as pessoas jurídicas da Administração Pública. Também estão alcançados pela proibição a cessão de crédito, como prevê o parágrafo único deste mesmo artigo.

No sentido amplo do termo são servidores públicos os que atuam no Poder Legislativo e no Poder Judiciário. Porém, a finalidade da norma é alcançar os que têm o encargo de guarda ou de administração de bens públicos, tarefa cometida ao Poder Executivo, essencialmente. Quando o Poder Legislativo desempenha tarefas administrativas, a norma incide para alcançar seus agentes. Quanto ao Poder Judiciário, a norma reservou o inciso III comentado a seguir.

Ainda a respeito dessa proibição, MARIA HELENA DINIZ<sup>4</sup> observa:

“Os que têm, por dever de ofício ou por profissão, de zelar pelos bens alheios estão proibidos de adquiri-los, mesmo em hasta pública, sob pena de nulidade, por razões de ordem moral, pois, por velarem por interesses do alienante, poderiam influenciá-lo de algum modo”.

Bem se vê que existe um componente moral no cerne da proibição, que se presta a dirimir o possível conflito entre o interesse da Administração Pública e interesse privado do agente que nela atua.

Não é por outro motivo que a jurisprudência acerca da semelhante norma processual contida no art. 690-A do CPC sustenta que “Não

<sup>4</sup> “Código Civil Anotado”, Editora Saraiva, 10ª edição, 2004, p. 401.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 22

do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03 de Maio de 2012 (a) af

Cilene Domingues  
AGPP R F 631.231 4 00

*podem arrematar bens vendidos em hasta pública os serventuários da justiça que funcionam no processo, como também os que servem no juízo da execução, para evitar suspeita quanto à lisura e idoneidade dos encarregados da função jurisdicional” (TJGO-RT 706/134).*

5 - Neste contexto, podem-se extrair duas conclusões a respeito da norma disposta no art. 497, II, do Código Civil. A primeira decorre da sua interpretação meramente literal: (apenas) o servidor encarregado de administrar bens e direitos da pessoa jurídica a que serve está impedido (apenas) de comprá-los. A segunda compreende a interpretação teleológica do dispositivo, levando em consideração, portanto, o seu componente moral e a sua finalidade de evitar o conflito entre o interesse público e o privado: todo servidor público está impedido de adquirir para si não só os bens e direitos da pessoa jurídica a que serve, mas também os bens e direitos que estejam em vias de se tornarem públicos.

Transportando-se estas duas conclusões para o caso concreto, a interpretação que mais se harmoniza com a finalidade da norma é a de que, ainda que a administração dos bens da herança jacente esteja afeta ao curador nomeado pelo juiz (CC, art. 1.819), e mesmo que esses bens ainda não estejam integrados ao domínio público, o Município atua nos autos do inventário justamente para proteger a herança jacente até que ocorra a incorporação dos bens ao patrimônio público, atuando, assim, como colaborador do curador e do próprio Juízo na defesa do interesse público, razão pela qual, a meu ver, todo servidor ou agente público municipal está impedido, pelas mesmas razões, de adquirir (ou mesmo alugar) para si esses bens das heranças jacentes, justamente “para evitar suspeita quanto à lisura e idoneidade” (RT 706/134) e o conflito de interesses.

A corroborar este entendimento de que as proibições dispostas no art. 497 do Código Civil projetam-se também para os bens e direitos a serem futuramente adquiridos pelas pessoas lá protegidas, inclusive as pessoas jurídicas de direito público, como o Município, observe-se que o

af





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 23

do Memorando nº 92/12-PGM.G (TID 9240361) em 03/08/2012 (a) lf

*Cilene Domingues*

AGPP - R. F. 631.231.4.00

parágrafo único da referida norma prevê a extensão daquelas proibições também às cessões de crédito – o que confirma a interpretação finalística ora proposta.

Em suma, a interpretação a ser conferida ao art. 497, II, do Código Civil – não só em relação aos Procuradores lotados no Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio (DEMAP), mas para todo e qualquer servidor ou agente público do Município – consiste na proibição absoluta de adquirir, ainda que em hasta pública, não só os bens e direitos municipais, mas também os bens e direitos arrecadados em processos de heranças jacentes acompanhados por DEMAP. Caso seja aprovada tal interpretação, então poderá ser fixada uma orientação normativa neste sentido.

São Paulo, 27/07/2012.

**LUIZ PAULO ZERBINI PEREIRA**

**Procurador Assessor – AJC**

**OAB/SP 113.583**

**PGM**

De acordo.

São Paulo, 30/07/2012.

**LILIANA DE ALMEIDA E. DA SILVA MARÇAL**

**Procuradora Assessora Chefe – AJC**

**OAB/SP nº 94.147**

**PGM**




PREFEITURA DA CIDADE DE  
**SÃO PAULO**

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Folha de informação nº 24

Do Memorando nº 92/12-PGM-G (TID9240361)

em 03 de Agosto de 2012 (a) 

**INTERESSADA:** PROCURADORIA GERA DO MUNICÍPIO.

*Cilene Domingues*  
AGPP - R. F. 631.231.4.00

**ASSUNTO:** Estudos para fixar a interpretação a ser dada ao art. 497, inc. II, do Código Civil.

**CONT. da informação nº 1.231/2012-PGM-AJC**

**Secretaria dos Negócios Jurídicos**

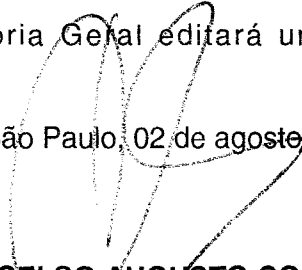
**Senhor Secretário**

Para traçar a orientação jurídica a ser observada nos processos de herança jacente – buscando, assim, suprir a lacuna ora existente e evitar dúvidas que possam surgir na aplicação da Lei, solicitei à Assessoria Jurídica – Consultiva a promoção de estudos para fixar a interpretação a ser conferida ao art. 497, II do Código Civil.

A conclusão, que acolho, e que ora submeto à apreciação de Vossa Excelência, foi a de que, à luz da proibição, contida no art. 497, II do Código Civil Brasileiro, todo e qualquer servidor ou agente público municipal está impedido, a exemplo do curador nomeado pelo juiz, de adquirir para si os bens e direitos das heranças jacentes, mesmo antes que elas sejam declaradas vacantes, “para evitar suspeita quanto à lisura e idoneidade” (RT 706/134) e o conflito entre o interesse público e o privado.

Caso Vossa Excelência compartilhe do mesmo entendimento, esta Procuradoria Geral editará uma orientação normativa neste sentido.

São Paulo, 02 de agosto de 2012.

  
**CELSO AUGUSTO COCCARO FILHO**  
Procurador Geral do Município  
OAB/SP 98.071



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 25

Do Memorando nº92/12-PGM-G (TID 9240361)..... em

06 AGO 2012

(a) *[Handwritten signature]*  
Luis Carlos Coimbra Evans  
RT: 554.432.201  
ASPP  
CGM-G

**INTERESSADA:** PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

**ASSUNTO:** Parecer de Ementa nº 11.605. Direito Civil. Interpretação da norma contida no artigo 497, inciso II, do Código Civil, que proíbe a compra, pelos servidores públicos em geral, dos bens ou direitos da pessoa jurídica a que servirem, ou que estejam sob sua administração direta ou indireta. Considerações à luz da atuação judicial do Município nos processos de heranças jacentes.

Informação n.º 2248/2012-SNJ.G.  
1231/12

**SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL - SGM**  
Senhor Secretário

Encaminho o presente expediente, para ciência do parecer de Ementa nº 11.605 da Procuradoria-Geral do Município - PGM, que acolho, no sentido de que, à luz da proibição contida no artigo 497, inciso II, do Código Civil Brasileiro, todo e qualquer servidor ou agente público municipal está impedido, a exemplo do curador nomeado pelo Juiz, de adquirir para si os bens e direitos das heranças jacentes, mesmo antes que elas sejam declaradas vacantes, "para evitar suspeita quanto à lisura e idoneidade" (RT 706/134) e o conflito entre o interesse público e o privado.

Em seguida, este expediente deverá retornar à PGM, para edição de orientação normativa.

São Paulo, 06 AGO 2012

**CLÁUDIO LEMBO**  
Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos  
SNJ.G.

*[Handwritten signature of Cláudio Lembo]*

*[Handwritten signature]*  
LACS/RFM/lags.1