

Folha de Informação nº 259

do TID 12500725

em 03/05/17

*Vanda Mary L. Carvalho*  
RF: 563.921.8.00  
SNL-G-ATJMSA

**EMENTA Nº 11.706**

Sobreposição entre espaço livre doado à Municipalidade, posteriormente integrado em planta de regularização de loteamento, e lotes matriculados incluídos em outro parcelamento regularizado. Necessidade de verificação do melhor registro, matéria dominial que extrapola os limites da regularização fundiária. Necessidade de encaminhamento a DEMAP para conclusão de estudos quanto ao eventual ajuizamento de ação reivindicatória.

**INTERESSADO:** Paulo Akio Tongu

**ASSUNTO:** Pedido de alteração de quadra fiscal e anuência a retificação de área. Estudo de domínio incidental.

**Informação n. 399/2017 - PGM-AJC**

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

O presente foi iniciado a partir de requerimento formulado por Paulo Akio Tongu, que se intitula proprietário de toda a área situada na confluência das ruas Paulo Rafael e João Rodrigues Pereira com a Avenida Inajar de Souza (SP-FB). Em síntese, segundo o requerente, teriam sido incluídos, na quadra fiscal de fls. 39 e 45 (Setor 076, Quadra 763), os lotes n. 102 e 103, tendo como titular a Municipalidade, o que decorreria de uma errônea compreensão dos efeitos da desapropriação indireta incidente sobre o antigo lote 26 da Quadra IV da Vila Hebe (fls. 20), o qual, na verdade, teria sido totalmente absorvido pelo leito da Avenida Inajar de Souza, não sendo lindeiro, assim, ao lote 25 da mesma quadra, de propriedade do requerente.

Folha de Informação nº 260em 03/05/17

do TID 12500725

Vanda Maria Corvalão  
RFI 000000000  
SUSC 000000000

Embora SF tenha providenciado a alteração da quadra fiscal, eliminando os referidos lotes 102 e 103 e providenciando a unificação de todos os lotes de propriedade do requerente em um novo lote 141, a ele atribuído, com confrontação com a Avenida Inajar de Souza, DEMAP prosseguiu no estudo dominial, por solicitação de DESAP (fls. 62 e 73).

Nesse estudo, a Assistência Técnica de DEMAP.G providenciou os devidos trabalhos de sobreposição gráfica, adequadamente representados em planta, em que foram apostas apropriadas notas explicativas (fls. 237), de molde a identificar que: a) o interessado ocupa parte do espaço livre constante do loteamento regularizado nos termos da Planta AU 2211 (nota 7); b) parte dessa área de espaço livre ocupado, previsto na Planta AU 2211, é também objeto das matrículas 72.787 e 72.788, do 8º Registro de Imóveis, de propriedade do interessado e parte integrante do loteamento regularizado segundo a planta AU 2391, havendo aí uma sobreposição (nota 8); c) o interessado ocupa também área que não foi associada a nenhum registro tabular, por constituir antigo leito do Córrego Cabuçu, cujo curso foi deslocado (nota 9); d) outro registro de propriedade do requerente, a matrícula 32.271, do 8º Registro de Imóveis, foi parcialmente ocupada pelo leito da Rua Paulo Rafael (perímetro 1-2-G-1).

Analisando o estudo técnico realizado, DEMAP-1 entendeu que o fato de o lote 26 do loteamento Vila Hebe não ser contíguo ao terreno do interessado não implica que toda a área por ele ocupada, até a confrontação com a Avenida Inajar de Souza, seja de sua propriedade. Segundo a unidade especializada, a parte da área de antigo leito do córrego ocupada pelo interessado, embora não titulada em seu nome, não seria de domínio público municipal, porque não era essa a posição do córrego quando da execução do melhoramento viário que o alterou. Quanto à área de interferência entre o espaço livre constante da Planta AU 2211 e o trecho titularizado pelo interessado, com matrículas registradas relativas a lotes previstos na Planta AU 2391, não seria possível caracterizar o domínio municipal. Seria pública, contudo, a área do espaço livre não sobreposta a nenhum registro do interessado, demarcada em cor vinho às fls. 208, hoje ocupada indevidamente e que

Folha de Informação nº 261

em 03/05/17

do TID 12500725

impede, assim, o reconhecimento de que o imóvel do requerente confronta com a Av. Inajar de Souza. Por fim, a área da matrícula do interessado ocupada pelo leito da Rua Paulo Rafael seria pública, por ter sido afetada ao uso comum (fls. 216/231).

DEMAP.G, por sua vez, entendeu igualmente que o trecho de sobreposição entre registros não poderia ter seu domínio sustentado pelo Município, porque as matrículas de titularidade particular são antigas e o loteamento do qual se originaram foi objeto de regularização, podendo SEHAB-CRF, contudo, por ocasião da retificação das regularizações envolvidas, determinar a adoção de medidas judiciais também em relação a essa área de sobreposição. Já o outro trecho do espaço livre, igualmente ocupado pelo interessado, mas sem fundamento em registro algum, seria de domínio municipal, não sendo possível, contudo, adotar imediatas medidas de cunho liberatório, porque tal trecho estaria inserido no contexto da sobreposição entre os loteamentos, a ser analisada por SEHAB-CRF. No tocante à área ocupada sem título, mas que não é atingida pelo espaço livre, entendeu-se, da mesma forma, tratar-se de área de antigo leito de córrego que, alterado no curso do tempo, não ocupava tal posição por ocasião da execução do melhoramento (fls. 248/258). Propôs DEMAP, assim, a remessa sucessiva do presente a DESAP, SF, DGPI e CRF, sendo esta última remessa proposta para que aquela coordenadoria providencie a retificação das plantas AU envolvidas, diante da sobreposição verificada.

É o relatório do essencial.

Pelos motivos devidamente expostos nas manifestações precedentes, não parece possível questionar as conclusões alcançadas por DEMAP no tocante: a) à parcela do espaço livre constante do loteamento regularizado nos termos da Planta AU 2211, ocupada pelo interessado sem fundamento em registro algum, trecho que é de incontestável propriedade municipal; b) à área ocupada pelo interessado sem base em registro algum, correspondente ao antigo leito do Córrego Cabuçu, sobre a qual não cabe sustentar o domínio público; c) à parcela da matrícula 32.271, do 8º Registro de Imóveis, que foi parcialmente ocupada pelo leito da Rua Paulo Rafael, estando assim incorporada ao patrimônio municipal.

Folha de Informação nº 262

do TID 12500725

em 03/05/17

Vanessa de Almeida  
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO  
COORDENADORA GERAL DO CONSULTIVO

No entanto, não parece ainda possível, pelos elementos colhidos, acompanhar o entendimento de DEMAP no sentido da impossibilidade atual de sustentar o domínio da área de sobreposição entre as matrículas 72.787 e 72.788, do 8º Registro de Imóveis, e o espaço livre constante da planta AU 2211, com eventual possibilidade de tomada de providências em juízo caso SEHAB-CRF assim entenda necessário.

Com efeito, no precedente invocado por DEMAP (Informação n. 181/2015 - SNJ.G), havia sido proposto o encaminhamento a SEHAB-CRF para o enfrentamento de problemas que resultaram da regularização de loteamentos, sobretudo em razão de não ter sido analisada, por ocasião do procedimento de regularização, a necessidade de exclusão de área que já não integrava a gleba parcelada, por ter sido objeto de ação reivindicatória, julgada procedente e com trânsito em julgado. Naquela ocasião, foram dados os critérios para a avaliação de eventuais questões dominiais, cabendo a SEHAB-CRF decidir sobre temas que lhe são próprios – *v.g.*, áreas que serão incluídas na regularização, identificação de espaços já afetados ao uso comum etc.

No caso presente, contudo, embora haja, de fato, a sobreposição entre as plantas dos loteamentos, não está comprovado que a sobreposição tenha sido gerada pelos respectivos procedimentos de regularização ou, mais especificamente, pela averbação das plantas de regularização. De fato, o que se encontra em questão é a sobreposição de registros, todos anteriores às regularizações mencionadas: de um lado, as matrículas 72.787 e 72.788, do 8º Registro de Imóveis, de propriedade do interessado, e, de outro, objeto da transcrição n. 96.673, do mesmo cartório, correspondente à doação relativa ao espaço livre do loteamento Jardim Engenheiro Visconti – que até foi feita como exigência para a regularização, mas tem efeitos dominiais claramente autônomos. Havendo sobreposição entre esses registros, trata-se de definir, com base em critérios jurídicos, qual deles deve prevalecer.

Não se trata, assim, em princípio, de algo que possa ser solucionado por SEHAB-CRF. Na verdade, cabe efetuar a análise de tais registros, a

Folha de Informação nº 263

em 03/05/17

do TID 12500725

fim de concluir se é possível ou não sustentar o domínio municipal sobre a área objeto de sobreposição. Caso isso não seja viável, nem mesmo seria absolutamente necessário alterar a Planta AU 2211, bastando efetuar as respectivas anotações, até porque que não haveria necessidade prática alguma de substituição de tal planta, eis que a área particular já estaria adequadamente descrita nas respectivas matrículas, bastando para o Município a ressalva em seu cadastro interno, a ser efetuada pelo meio que entender mais apropriado. Caso seja viável sustentar o domínio sobre essas áreas, será o caso de ajuizar a respectiva ação reivindicatória, até porque SEHAB-CRF não poderia tomar, por sua conta, providência alguma contra os registros entendidos como incorretos. Em havendo êxito na ação, seria o caso de retificar a Planta AU 2391, a fim de preservar os direitos de terceiros; perdida a ação, bastaria proceder às devidas anotações na outra planta, nos moldes do que se faria caso tivesse sido entendido inviável, desde logo, sustentar o domínio público sobre a área registrada em duplicidade.

De outra parte, com a devida vênia, não parece que as análises já efetuadas tenham esgotado os aspectos atinentes à apuração de qual seria o melhor registro para o fim de definir o posicionamento municipal quanto à área de sobreposição apurada. De fato, a existência de área pública registrada em nome de particular não impede iniciativas petitorias por parte da Municipalidade; ao contrário, trata-se, por excelência, de caso de ajuizamento de ação reivindicatória. Nem mesmo parece possível afirmar que a equivocada inclusão de parte da área municipal, na condição de lote, em um loteamento regularizado, tenha feito perecer eventuais direitos anteriores que a Municipalidade tivesse sobre a área – com efeito, por maiores que sejam os poderes do Município no caso das regularizações, inclusive para a realocação de áreas, isso não pode implicar a alteração de limites de glebas ou providências que implicitamente tornariam superada, em parte, uma doação regularmente recebida pelo Município. Por fim, não parece possível prestigiar as matrículas n. 72.787 e 72.788, do 8º Registro de Imóveis, apenas pelo fato de serem mais antigas.

Vanda Maria Carvalho  
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de Informação nº 264

do TID 12500725

em 03/05/17

Procurador Geral do Município  
Carvalho  
10.000  
SÃO PAULO  
SP

A propósito, vale reiterar os critérios apresentados no parecer já citado:

*"Em primeiro lugar, não parece apropriado o critério de antiguidade para a apuração de prevalência de um loteamento sobre o outro. Esse critério tem sido utilizado, de modo correto, em casos de confronto entre registros tabulares, situação em que se comparam as cadeias filiatórias a fim de apurar qual delas foi a primeira que incidiu sobre um determinado espaço. No entanto, essa técnica pressupõe a necessidade de identificar o início de cada cadeia filiatória, não sendo adequado, por exemplo, comparar meros registros derivados, que somente foram responsáveis pela transferência e não pela constituição de direitos, sempre sob a premissa de que ninguém pode transferir mais direitos do que tem ("homo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet").*

*Nessa linha, os atos relativos ao parcelamento do solo intervêm sobre direitos existentes, fazendo surgir novas propriedades em caráter derivado. Isso também se aplica ao Poder Público, na condição de destinatário de áreas resultantes do parcelamento. Assim, caso haja alguma espécie de conflito tabular entre dois parcelamentos incidentes sobre um mesmo imóvel, deve prevalecer aquele que foi implantado com base no melhor registro. Para a comparação entre registros é que poderá ser utilizada a técnica acima mencionada, comparando-se as respectivas origens e cadeias filiatórias.*

*De todo modo, cabe ressaltar que, de modo geral, o critério da antiguidade tem maior utilidade para comparar registros de igual natureza jurídica. Assim é que não se pode invocar a antiguidade para comparar duas cadeias filiatórias distintas se uma delas está, fundada, por exemplo, em uma aquisição por usucapião, pois esta tende a prevalecer ainda que seu momento inicial seja posterior ao da outra. Da mesma maneira, o critério de anterioridade não é capaz de solucionar isoladamente, de modo genérico, eventuais especificidades que costumam ocorrer na prática (v.g., divisas entre antigas transcrições com referências locacionais imprecisas)"* (Informação n. 181/2015 - SNJ.G, p. 2-3, fls. 240/241 do presente).

Folha de Informação nº 265

do TID 12500725

em 03/05/17

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

No caso em exame, aliás, há algumas dessas peculiaridades. Aparentemente, a divisa original entre as glebas que geraram os registros ora identificados como sobrepostos corresponderia ao leito do Córrego Cabuçu, que se alterou no curso do tempo. Caso o primeiro registro aberto tenha feito referência ao leito do córrego como divisa, o limite de tal imóvel corresponderia ao posicionamento então existente, o qual poderia ser apurado, por aproximação, com base nos levantamentos aerofotogramétricos disponíveis.

Por outro lado, é preciso considerar a possibilidade de que a doação da área correspondente ao espaço livre em questão tenha ocorrido aquém dos limites corretos da gleba. Isso faria gerar uma espécie de remanescente de titularidade do doador, pois não parece viável atribuir à Municipalidade todas as áreas situadas até os limites da gleba original, já que a doação recebida foi devidamente descrita, nos termos constantes da respectiva escritura (fls. 84 do p. a. 1983-0.023.601-5). Assim, é possível que haja um remanescente da gleba original que não foi incluído na doação e que não poderá ser considerado de domínio municipal.

Ainda no tocante às peculiaridades do caso, cabe observar que não é possível afastar, aqui, toda forma de prescrição aquisitiva em favor do interessado, conforme o período envolvido. De fato, não se pode afastar a possibilidade de que a situação dos lotes de propriedade do interessado tenha sido estabilizada, pelo decurso do tempo, *antes* da doação do espaço livre à Municipalidade. Com efeito, se, ao tempo da doação, já fosse sustentável que o doador perdera a propriedade de parte de seu imóvel, por força de um possível usucapião, a doação seria ineficaz, por ter sido efetuada por quem já não era proprietário por ocasião do negócio.

Isso tudo não impede, é claro, alguma espécie de juízo, por parte de DEMAP, quanto à efetiva viabilidade prática de ingressar em juízo para reivindicar a área em questão. Sem embargo, o posicionamento a ser adotado

Folha de Informação nº 266

em 03/05/17

Vanda Maria Corvelho  
PF: 500  
SINUSCATINSA

do TID 12500725

precisaria compatibilizar-se, salvo melhor juízo, com a postura que a Municipalidade poderia adotar em um procedimento desencadeado pelo interessado. De fato, caso este tivesse ajuizado um pedido de usucapião ou retificação de área, caberia à Municipalidade decidir quanto a eventual impugnação ao pedido, decisão que, substancialmente, não parece tão diversa daquela relativa ao ajuizamento de ação reivindicatória para desconstituir os registros de titularidade do interessado, caso a Urbe entenda deter o melhor título sobre a área controversa.

Vale notar, a propósito, que a criteriosa fundamentação para a atuação municipal, sobretudo caso se entenda que devam prevalecer os registros particulares, pode assumir relevância ainda maior caso seja necessário o ajuizamento de ação para a desocupação da parcela do espaço livre sobre a qual não incide registro particular. Nessa situação, a Municipalidade poderá ser instada a esclarecer o motivo pelo qual teria optado por fazer valer seus direitos apenas em relação a parte do espaço livre em questão, o que poderá ser esclarecido mediante a apresentação dos estudos efetuados.

Por fim, convém observar que não se pode imputar à Urbe, como parece pretender o interessado (fls. 6, *in fine*), a responsabilidade por ter havido a alienação de áreas já alcançadas por apossamento administrativo, apenas por não ter efetuado o registro da desapropriação indireta que atingiu o referido Lote 26 da Quadra IV do Loteamento Jardim Hebe. De fato, só caberia registrar a desapropriação quando do depósito integral da indenização, não havendo notícia de que isso tenha ocorrido. Ademais, cabe a qualquer potencial adquirente verificar o estado do bem a ser negociado, sendo o apossamento a mais ostensiva das informações, já que pode ser verificado *in loco* por qualquer interessado. Ademais, não é incumbência da Municipalidade dar as melhores condições para que o interessado consiga levantar os valores que afirma lhe pertencerem, em vista da desapropriação indireta. Tendo sido já esclarecido pela área técnica de DESAP que todo esse lote foi absorvido pelo leito da Avenida

Folha de Informação nº 267

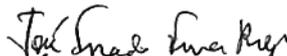
em 03/05/17

do TID 12500725

Inajar de Souza, tal informação poderá ser utilizada pelo interessado para o que lhe convier. No mais, o que pode existir são disputas entre particulares interessados em demonstrar ter direitos sobre o imóvel objeto de apossamento, questão civil a ser solucionada pelo juízo competente, caso ainda haja valores a levantar.

Portanto, as questões existentes no caso presente estão relacionadas à análise dominial, notadamente quanto à divisa entre as glebas e aos atos negociais delas derivados, não tendo sido provocadas pela regularização dos loteamentos em si. Assim, tais questões não podem ser diretamente solucionadas pela retificação da regularização dos loteamentos envolvidos, razão pela qual se sugere o retorno a DEMAP, para conclusão dos estudos, segundo os critérios ora sugeridos.

São Paulo, 06 / 04 / 2017.

  
**JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA**  
PROCURADOR ASSESSOR – AJC  
OAB/SP 173.027  
PGM

De acordo.

São Paulo, 11 / 4 / 2017.

  
**TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO**  
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC  
OAB/SP 175.186  
PGM

Folha de Informação nº 268

em 03/05/17

do TID 12500725

**INTERESSADO:** Paulo Akio Tongu

**ASSUNTO:** Pedido de alteração de quadra fiscal e anuência a retificação de área. Estudo de domínio incidental.

**Cont. da Informação n. 399/2017 – PGM.AJC**

**DEMAP**

**Senhora Diretora**

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que caberá a esse Departamento concluir o estudos dominiais necessários à avaliação de eventual ajuizamento de ação reivindicatória quanto às áreas integrantes do espaço livre doado e registrado em favor da Municipalidade que são também objeto de matrículas de titularidade do particular interessado.

Mantidos os acompanhantes (fls. 258).

São Paulo, 03/05/2017.

  
**TIAGO ROSSI  
PROCURADOR DO MUNICÍPIO  
COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO  
OAB/SP 195.910  
PGM**