

Folha de Informação nº 154

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18

Vanda Maria L. Carvalho
RF: 563.663.6.00 FEM

EMENTA Nº 11.846

Estudo de domínio incidental. Área aparentemente destinada ao uso comum. Ausência de afetação. Necessidade de verificação do registro tabular, a fim de verificar o proprietário original, para futura oficialização. Possível domínio estadual.

INTERESSADO: Secretaria de Segurança Pública. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Corpo de Bombeiros.

ASSUNTO: Consulta sobre espaço localizado defronte ao Posto de Bombeiros de Vila Esperança, sito à Rua Alicante, n. 522, Vila Granada. Estudo de domínio incidental.

Informação n. 336/2018 - PGM-AJC

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO
Senhor Coordenador Geral**

O presente foi iniciado a partir de requerimento formulado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, por meio do 3º Grupamento de Bombeiros, pretendendo informações sobre a destinação e propriedade do espaço localizado em frente ao número 522 da Rua Alicante, Vila Granada, espaço que seria de grande utilidade para o interessado para desenvolver suas atividades demonstrativas e educacionais preventivas, principalmente na área de primeiros socorros (fls. 1).

JFB 1

Folha de Informação nº 152

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18Vanda Maria L. Carvalho
RF: 563883.6.00 R-11

O pedido foi encaminhado ao então Departamento Patrimonial (fls. 5v.), que procedeu à instrução de praxe, solicitando informações de outras unidades da Administração. O requerimento passou, então, a ser tratado como pedido de cessão de área, ensejando a necessidade de estudo de domínio (fls. 25).

Concluída a instrução, com informações de outros órgãos municipais e da Serventia Predial, DEMAP-11 apresentou estudo de domínio, concluindo, em síntese, que, embora as vistorias não apontem melhorias executadas pela Municipalidade no local e que nada conste dos cadastros dos diversos órgãos públicos, as fotografias constantes dos autos mostram a existência de bancos, árvores e jardins no local, infraestrutura típica de uma praça. Assim, tendo em vista essa antiga destinação ao uso comum, a área teria sido incorporada ao patrimônio público municipal (fls. 138/147).

O entendimento foi acompanhado pela Diretoria de DEMAP, apontando que haveria, no caso, uma afetação implícita. No entanto, pela falta de entendimento consolidado a respeito, o caso foi encaminhado a esta Coordenadoria Geral (fls. 148/150).

É o relatório do essencial.

Conforme vem sendo entendido por esta Coordenadoria Geral, a afetação ao uso comum depende de uma atuação da Administração, expressa ou tácita, podendo corresponder até mesmo um ato de aceitação a partir de uma oferta feita por particular, segundo a teoria do concurso voluntário (Informação n. 1107/2017 - PGM-AJC).

Vale notar, a propósito, que a afetação pode ser implícita, mas não presumida. Quando a Administração efetua o asfaltamento de uma

Folha de Informação nº 153

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18

via, pode-se considerar que tal ato teve por efeito implícito a afetação ao uso comum, ainda que não tenha havido a declaração expressa, por parte da Urbe, no sentido de que reconheceria tal espaço como incorporado à malha viária local. Neste exemplo, é explícito o propósito do asfaltamento, mas é implícita a afetação.

No caso em exame, não está caracterizada nenhuma ação da Urbe no local que permita reconhecer como implícita a afetação. O aparente abandono do imóvel e a existência de uma situação fática de origem desconhecida, que faria a área assemelhar-se a uma praça, podem justificar, conforme o caso, que a Municipalidade reconheça a existência de uma oferta tácita por parte do particular e oficialize o espaço como logradouro, o que caracterizaria sua afetação ao uso comum. Antes disso, contudo, não parece possível reconhecer o domínio municipal sobre o bem.

De outra parte, a solução do caso parece exigir o enfrentamento de uma questão antecedente, que diz respeito a qual seria o proprietário original da área em questão, a fim de identificar se seria efetivamente apropriada a futura afetação do bem em questão como praça.

Embora a afetação ao uso comum normalmente gere efeitos dominiais irreversíveis, os quais se completam com a prescrição do possível direito a indenização que se reconheceria ao proprietário original (cf. Ementa n. 11.750 - PGM.AJC), o fato é que isso não se dá frente a todos os possíveis proprietários de bens imóveis. Com efeito, em se tratando de bens federais ou estaduais, não parece tão simples sustentar que a viabilidade de tal afetação ao uso comum, tendo em vista a imprescritibilidade dos bens públicos (art. 183, § 3º, da Constituição da República) e a insuscetibilidade do patrimônio federal ou estadual à desapropriação por entes municipais (art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei Federal n. 3.365/41).

Folha de Informação nº 154

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18Vanda Maria L. Caruglio
PF: 582.083.6.00 / 67

Assim, a análise da viabilidade de afetação ao uso comum como causa de aquisição do domínio por parte do Município pode recomendar, preliminarmente, a verificação quanto a se o espaço considerado não poderia constituir bem público federal ou estadual. Essa situação, conquanto não seja frequente, acabou por apresentar-se no caso presente, pelos elementos a seguir considerados, em caráter meramente ilustrativo.

De fato, o registro que originou do loteamento ali existente (Transcrição n. 92.263, do 12º Cartório de Registro de Imóveis, fls. 32) e seu antecedente (Transcrição n. 90.216, do 12º Cartório de Registro de Imóveis, fls. 33) fazem referência a uma confrontação com propriedade estadual. Por outro lado, conforme apurou a Assistência Técnica de DEMAP-G, esses registros, assim como o próprio loteamento, não incluem a área considerada (fls. 70). Assim, se a área considerada não faz parte dos registros correspondentes ao loteamento, ela, em tese, integraria o imóvel confrontante, que pertenceria ao Estado.

Como bem notou DEMAP-11 (fls. 124), isso se colocaria em contradição com a informação da escritura relativa ao lote fiscal n. 53, que aponta uma confrontação, do lado esquerdo do lote, não com o Estado, mas com a própria loteadora (fls. 99). No entanto, a Assistência Técnica de DEMAP-G reiterou que a área em questão não integra o referido loteamento (fls. 125), de modo que ela pertenceria ao proprietário lindeiro.

Convém observar que a área do loteamento lindeiro constitui um remanescente de gleba maior, a qual teria sido desfalcada por desapropriação promovida pelo Poder Público Estadual – conforme situação retratada às fls. 15/16 do p.a. n. 2008-0.366.586-1, que passa a acompanhar o presente e faz referência aos documentos estaduais que subsidiaram tal expropriação. Caso todo essa gleba remanescente tivesse sido objeto do

Folha de Informação nº 155

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18Vanda Maria Carnalho
RF: 594683.8.00 PM

loteamento ali existente – o que seria o normal –, não haveria dúvida de que tal parcelamento confrontaria com o bem estadual. Como o loteamento não inclui a área aqui discutida, conforme informou a Assistência Técnica de DEMAP-G, ela teria de estar abrangida pela área lindeira, de modo que pertenceria ao Estado de São Paulo.

Ao contrário, para que a área em questão não pertencesse ao Poder Público Estadual, seria preciso que o remanescente da desapropriação tivesse sido alienado – e, posteriormente, parcelado – *aquém de suas possibilidades dimensionais*, gerando uma espécie de área abandonada, ainda privada, na qual teria sido aberta parte do leito da Rua Alicante, defronte ao loteamento em questão, e da qual ainda restaria, em tese, a área aqui discutida.

Em princípio, essa possibilidade seria compatível com o tracejado que consta da quadra fiscal, no meio da Rua Alicante (fls. 8 e 129 do presente), que não encontra ali justificativa alguma. No entanto, essa hipótese seria incompatível com a descrição acima referida, constante das transcrições envolvidas, assim como com a própria confrontação "com terceiros" indicada na planta de loteamento (fls. 29 do p.a. n. 1978-0.007.992-9, que também passa a acompanhar o presente).

Não parece ser o caso de enfrentar aqui a complexa questão do viário que, ao que tudo indica, foi implantado, ao menos em parte, sobre área estadual. Nesses casos, em tese, é preciso compatibilizar a continuidade do uso comum, correspondente à destinação como viário, com a propriedade civil que ainda permanece formalmente atribuída ao Estado, sendo apropriado considerar tal área sob a égide do Município, sob uma perspectiva funcionalista, tendo em vista a competência municipal para administrar a malha viária urbana (Informação n. 1.228/2014 – PGM.AJC).

Folha de Informação nº 156

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18Vanda Maria L. Carvalho
RF: 588.883.600 PM

No tocante à área discutida, na verdade, não há essa preocupação com a continuidade da destinação da área como viário, não tendo havido tampouco, como visto, uma afetação que possa ser atribuída ao Município, razão pela qual não haveria como deixar de considerar o espaço ainda sob o controle do Estado, até mesmo para as finalidades que justificaram a formulação do pedido original. Não se descarta, ademais, a possibilidade de que a área venha a ser oportunamente afetada pelo Município se confirmado seu caráter privado. Todavia, se for apurado que se trata de bem estadual, será apenas o caso de comunicar o fato ao requerente, para que simplesmente assuma a gestão do espaço, conforme pretendido no ofício inaugural.

Por fim, é de se notar que a oficialização do referido logradouro, feita progressivamente por diversos atos até chegar ao art. 1º, item 1, do Decreto n. 17.417/81 (fls. 18 do p.a. n. 1981-0.021.139-6, que passa a acompanhar o presente), teve como referência a Quadra Fiscal n. 077 do Setor 059, conforme constou expressamente de tal ato. Esse documento fiscal se encontra reprografado, em configuração contemporânea à da oficialização, às fls. 19 do p.a. 1978-0.010.895-3, que também ora segue como acompanhante. Daquele documento, em tese, seria possível extrair que o ato de oficialização incluiria o espaço aqui considerado, dado que via em questão seria mais larga nas proximidades da Avenida Amador Bueno da Veiga, estreitando-se ao passar defronte a escola estadual. Todavia, tal elemento gráfico padece de falha evidente, pois a via em questão simplesmente não é mais larga nas proximidades da referida avenida, sofrendo, na verdade, um desvio – e não um alargamento – defronte a área considerada. Assim, caso venha a ser apurado o domínio estadual sobre a área em questão, o ato de oficialização, de deficiente apuro gráfico, certamente não teria efeito dominial algum.

Folha de Informação nº 157

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18

Vanda Maria D. Carvalho
RF: 586.883.6.00 GEN

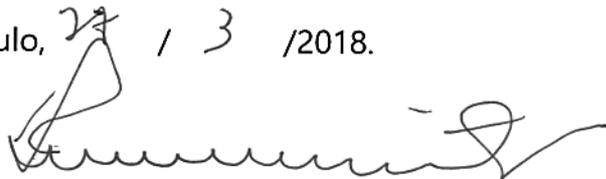
Ante o exposto, sem embargo da ausência de elementos atuais que justifiquem a afetação do bem ao uso comum, verifica-se haver uma questão técnica, a ser explorada por meio da análise dos elementos disponíveis e dos que eventualmente puderem ser obtidos para sua solução, sobretudo no tocante à extensão da desapropriação efetuada pelo Estado. Em síntese, parece necessário avaliar, sob a perspectiva tabular, se o espaço em questão ainda constitui um remanescente privado, passível de afetação ao uso comum, com efeitos dominiais plenos, ou se trata de um remanescente de titularidade do Estado, decorrente da abertura da Rua Alicante em área a ele pertencente. Para tanto, sugere-se seja o presente restituído a DEMAP, para esclarecimento técnico de tal questão prejudicial à definição dominial em exame.

São Paulo, 23 / 03 / 2018.


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

De acordo.

São Paulo, 27 / 3 /2018.


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

Folha de Informação nº 158

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18

Vanda Maria de Carvalho
RF: 503.800.6.00 / PM

INTERESSADO: Secretaria de Segurança Pública. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Corpo de Bombeiros.

ASSUNTO: Consulta sobre espaço localizado defronte ao Posto de Bombeiros de Vila Esperança, sito à Rua Alicante, n. 522, Vila Granada. Estudo de domínio incidental.

Cont. da Informação n. 336/2018 – PGM.AJC

**PGM
Senhor Procurador Geral**

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que não se afigura possível sustentar o caráter público da área em questão, de modo que DEMAP deverá prosseguir nos estudos para identificação do proprietário da área, dada a possibilidade de que trate de área estadual, hipótese em que não seria apropriado prosseguir na eventual afetação do bem ao uso comum.

São Paulo, 12/04/2018.

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


JFB / TNSS

Folha de Informação nº 159

do p.a. n. 2003-0.144.394-3

em 13/04/18

Vanda Mendes Carvalho
RF: 599.863.6.00 PEN

INTERESSADO: Secretaria de Segurança Pública. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Corpo de Bombeiros.

ASSUNTO: Consulta sobre espaço localizado defronte ao Posto de Bombeiros de Vila Esperança, sito à Rua Alicante, n. 522, Vila Granada. Estudo de domínio incidental.

Cont. da Informação n. 336/2018 – PGM.AJC

**DEMAP
Senhora Diretora**

Com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que não caberá afetar ao uso comum área pertencente ao Estado de São Paulo, restituo-lhe o presente, para conclusão dos estudos, a fim de verificar qual seria o proprietário original do espaço em questão.

Acompanham os seguintes processos, todos encerrados:
2008-0.366.586-1; 1978-0.007.992-9; 1981-0.021.139-6; 1978-0.010.895-3.

São Paulo, 12 / 04 / 2018.


**RICARDO FERRARI NOGUEIRA
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 175.805
PGM**


JFB / TNSS / TR
