

Folha de Informação nº 47  
em 13 / 11 / 2015

Do TID 11901411

Memo nº 05/DEPLAN-4/2014

CLAUDIA IOANNOU<sup>A</sup> DE SOUZA  
AGPP - RF 647.074.2  
PGM-AJC

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE

**ASSUNTO:** Decretos expropriatórios. Termo inicial do prazo de caducidade.

**Informação nº 1.417/2015 - PGM-AJC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
Assessoria Jurídico-Consultiva  
Senhor Procurador Assessor Chefe

O Departamento de Desapropriações (DESAP) submete a esta Procuradoria Geral do Município as conclusões alcançadas nas manifestações de fls. 21/32 e 45/46, acerca do termo inicial do prazo de caducidade nas desapropriações resultantes da expedição de múltiplos decretos expropriatórios envolvendo o mesmo melhoramento e o mesmo local, ainda que não haja coincidência integral de áreas.

A questão decorreu de caso específico oriundo da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), relativo à implantação do Parque Linear do Bispo, que abarca três decretos de utilidade pública (DUP n.º 48.585, de 2 de agosto de 2007; DUP n.º 49.808, de 4 de julho de 2008 e DUP n.º 51.188, de 15 de janeiro de 2010). Observe-se que a sucessão de tais decretos foi motivada pelo acréscimo de áreas não contempladas inicialmente, cf. exposto a fls. 01/02.

Folha de Informação nº 48  
em 13 / 11 / 2015 -

Do TID 11901411

Memo nº 05/DEPLAN-4/2014

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA  
AGPP - RF 647.074.2  
PGM-AJC

De um modo geral, DESAP entende que “todas as vezes em que estivermos diante de um decreto expropriatório alterado por outro, para um mesmo imóvel, deverá ser contado o prazo de caducidade da data de expedição do primeiro decreto, ainda que com indicação diversa de áreas e perímetros dentro do mesmo imóvel” (fls. 30 e 45). Trata-se de entendimento que decorre da interpretação restritiva que deve conduzir o trabalho hermenêutico para casos tais. DESAP ressalta, contudo, que indigitada compreensão “não pode ser entendida de forma rígida”, na medida em que pode haver situações em que tal solução poderá se revelar desarrazoada.

Esta Assessoria Jurídico-Consultiva pronunciou-se a fls. 33/36, ratificando a conclusão geral apontada pelo DESAP, sem prejuízo de que em algumas situações haja solução diversa. Remanesceu, contudo, dúvida específica no tocante às áreas envolvidas, motivo pelo qual o presente foi restituído ao DESAP, para apontar a relação entre as áreas contempladas nos Decretos de Utilidade Pública envolvidos (DUP n.º 48.585, de 2 de agosto de 2007; DUP n.º 49.808, de 4 de julho de 2008 e DUP n.º 51.188, de 15 de janeiro de 2010) e as ações expropriatórias intentadas (cf. relação acostada a fls. 14).

DESAP, então, elaborou as informações de fls. 40, 41 e 44, apontando que o DUP de 2010 abrange área objeto do DUP 48.585/07, motivo pelo qual a diretoria do departamento concluiu que o prazo de caducidade deve ser computado a partir do primeiro decreto (cf. fls. 45/46).

É o relatório do quanto necessário.

A complementação da instrução levada a efeito pelo DESAP permite dessumir que o caso *in comento* não se insere no contexto envolvendo a regra geral já salientada: na expedição sucessiva de decretos expropriatórios sobre determinado bem, o prazo de caducidade deve ser computado da data da expedição do primeiro decreto, ainda que não haja plena coincidência das áreas envolvidas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Como já salientado a fls. 33/36, indigitada regra geral encontra acolhimento por esta Procuradoria Geral do Município, nos termos da Informação n.º 2.168/2012-PGM.AJC, Informação n.º 1.631/2013-PGM.AJC e Informação n.º 2.036/2013-PGM.AJC.

Do TID 11901411  
Memo nº 05/DEPLAN-4/2014

Folha de Informação nº 49  
em 13 / 11 / 2015

CLAUDIA IOANNOU DE SOUZA  
AGPP - RF(647.074.2)  
PGM-AJC

O entendimento que afasta a aplicabilidade da regra geral decorre do contexto que envolve o caso *in comento*. Explica-se. Com base no DUP n.º 48.555/2007, foram ajuizadas três ações expropriatórias nos anos de 2008 e 2009, incidentes sobre a área hachurada em amarelo a fls. 39 (cf. informação de fls. 40). Posteriormente, em razão da necessidade de se aumentar a área do melhoramento (Parque Linear do Bispo), foram expedidos os DUP's n.º 49.808/08 e 51.188/10, abarcando, para além da área contemplada no DUP de 2007, as áreas hachuradas a fls. 39 em laranja e roxo, respectivamente.

Com base em tal contexto fático, pode-se concluir que inexistente razão jurídica para se contar o prazo de caducidade a partir do DUP de 2007, na medida em que houve o ajuizamento das respectivas ações expropriatórias nos anos de 2008 e 2009. Vale recordar que o sentido lógico-jurídico do prazo de caducidade, tal qual previsto no art. 10 do Decreto-lei n.º 3.365/41, é estabelecer um interregno temporal dentro do qual a Administração deve tomar as providências para a efetiva desapropriação do bem. Em outras palavras, a caducidade representa a própria validade da declaração incorporada no decreto expropriatório. No caso presente, as medidas foram providenciadas pelo Município por meio do ajuizamento das referidas demandas, o que permite dessumir que a finalidade imediata do DUP de 2007 foi atingida, falecendo justificativa para se levar em consideração o prazo de caducidade a ele associado para situações ulteriores.

Assim, entende-se que a caducidade dos DUP's n.º 49.808/08 e 51.188/10 conta-se a partir da expedição de cada qual, e não do DUP de 2007<sup>2</sup>.

Pensar de modo contrário seria emprestar desarrazoabilidade ao regime jurídico da desapropriação. Tome-se o exemplo em que, editado o DUP em agosto de 2007, e posteriormente ajuizada a demanda em 2008, a Administração queira (ou precise) aumentar a área do

<sup>2</sup> A bem da verdade, parece-nos que houve uma certa imprecisão nos decretos expropriatórios de 2008 e 2010, ao contemplarem a área maior objeto do DUP de 2007 - o que, aliás, gerou o imbróglio ora analisado acerca do prazo de caducidade. A justificativa dos decretos posteriores foi unicamente o de acrescer áreas não inseridas no DUP inicial, de modo que apenas tais áreas deveriam ter sido inseridas em seu bojo.

Folha de Informação nº 50  
em 13 / 11 / 2015

Do TID 11901411

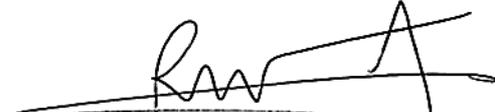
Memo nº 05/DEPLAN-4/2014

CLAUDIA IOANNOUJA DE SOUZA  
AGPP - RF 647.074.2  
RGM-AJC

melhoramento, gerando a expedição de um novo DUP em julho de 2012. Ora, caso se assuma como premissa a regra geral acima exposta, a Administração deveria tomar as medidas para a consecução da expropriação no prazo de cerca de um mês, até agosto de 2015. Em outro cenário - expedição de novo DUP em setembro de 2012, ou seja, após o prazo de cinco anos do decreto de 2007 -, aquela regra levaria à absurda conclusão de que o decreto assume condição natimorta. Trata-se, contudo, de soluções anacrônicas, desprovidas de qualquer bom-senso e desvinculadas da teleologia legal do instituto.

Com essas considerações, sugerimos submeter o presente à Secretaria dos Negócios Jurídicos, para deliberação conclusiva.

São Paulo, 4 de novembro de 2015.

  
**RODRIGO BORDALO RODRIGUES**  
Procurador Assessor – AJC  
OAB/SP 183.508  
PGM

De acordo.

São Paulo, 05 / 11 / 2015.

  
**TIAGO ROSSI**  
PROCURADOR ACESSOR CHEFE - AJC  
OAB/SP 195.910  
PGM

Folha de Informação nº 51

em 13 / 11 / 2015

Do TID 11901411

Memo nº 05/DEPLAN-4/2014

CLAUDIA IOANNINA DE SOUZA  
AGPP - RF 847 074 2  
PGM-AJC

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO  
AMBIENTE

**ASSUNTO:** Decretos expropriatórios. Termo inicial do prazo de  
caducidade.

**Cont. da Informação nº 1.417/2015 - PGM-AJC**

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
Senhor Secretário**

Encaminho à Vossa Excelência as manifestações da  
Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, que acolho  
integralmente.

São Paulo, 13 / 11 / 2015.



**ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL FILHO  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB/SP nº 162.363  
PGM**

RBR  
TID11901411-desap



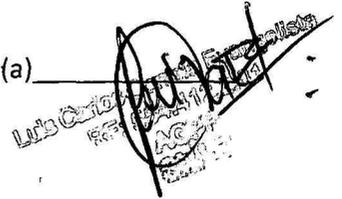


**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 52

do Memorando nº 05/DEPLAN-4/2014  
(TID 11901411)

em 04 JAN 2016 (a)



**INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE**

**ASSUNTO:** Decretos expropriatórios. Termo inicial do prazo de caducidade.

Informação n.º 3440/2015-SNJ.G.

**SNJ.G**

Senhor Secretário

Trata-se de consulta, formulada por SVMA, relativa à contagem do prazo de caducidade previsto no art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41 diante da sucessiva edição de decretos expropriatórios (n. 48.585/07, n. 49.808/08 e n. 51.188/10), com acréscimo de áreas declaradas de utilidade pública.

Após manifestação de DESAP, no sentido de que deve ser adotado como termo inicial a data do primeiro decreto expropriatório (fls. 21/32), a PGM entendeu que tal regra não se aplica ao caso presente, já que foram ajuizadas as ações expropriatórias correspondentes à declaração de utilidade pública (DUP) de 2007. Segundo a PGM, interpretação contrária não seria dotada de razoabilidade (fls. 47/51).

É o breve relato.



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 3

do Memorando nº 05/DEPLAN-4/2014  
(TID 11901411)

em 04 JAN 2016 (a)

*[Handwritten signature and stamp]*  
Luz Cabral  
RFA  
15/12/2015

Não parece o caso de discordar das conclusões alcançadas pela Procuradoria Geral do Município. Convém, entretanto, a título de colaboração, adicionar alguns argumentos que podem ajudar a fundamentar o mesmo posicionamento.

Antes de tudo, é preciso considerar que, apesar da literalidade do art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41, não é exatamente o decreto que caduca, mas a declaração de utilidade pública. Essa caducidade pode ser parcial, como ocorre no caso em que um conjunto de imóveis é objeto de uma só declaração, sendo ajuizadas desapropriações somente em relação a alguns deles. É também parcial a caducidade quando o Poder Público acaba por expropriar apenas parte do bem, embora o tenha declarado, no todo, de utilidade pública. Nestes casos, o mesmo decreto inclui áreas atingidas e áreas não atingidas pela caducidade.

Essas situações são compatíveis com o ordenamento jurídico porque tanto a declaração expropriatória quanto a desapropriação podem referir-se a um certo espaço físico, não necessariamente a um imóvel definido em uma determinada matrícula ou transcrição imobiliária. Em outras palavras: sendo imprescindível, de acordo com os fins públicos subjacentes, cortar uma gleba ou lote devidamente registrado, a desapropriação será parcial e a declaração de utilidade pública também. Da mesma forma, tanto a desapropriação quanto a declaração expropriatória podem incluir mais de uma unidade imobiliária, caso isso se faça necessário.





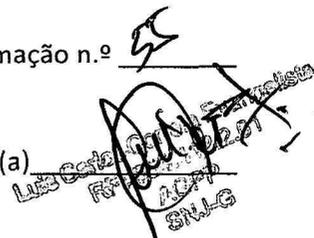
**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º \_\_\_\_\_

do Memorando nº 05/DEPLAN-4/2014  
(TID 11901411)

em 04 JAN 2016

(a)



Portanto, quando há sobreposição entre duas declarações de utilidade pública, os efeitos dessa duplicidade devem ser considerados em relação ao espaço físico que efetivamente foi objeto das duas declarações. Se houve áreas incluídas na primeira que não o foram na segunda, estas áreas devem ter seu prazo decadencial calculado a partir da data do primeiro decreto; ao contrário, se houve áreas incluídas somente na segunda DUP, o prazo decadencial, em relação a estas, corre da data do segundo decreto. Apenas em relação às áreas efetivamente coincidentes é que deve prevalecer o entendimento, já firmado anteriormente e que não merece reparo algum, segundo o qual vale a data do primeiro decreto de utilidade pública para fins de apuração do prazo decadencial.

Observe-se que tal interpretação não se mostra ampliativa ou restritiva de direitos, atendo-se a reconhecer os exatos efeitos da declaração de utilidade pública no tocante à sua extensão física, com base no pressuposto da possibilidade de desapropriação parcial de um imóvel. Enquanto não estavam declaradas de utilidade pública, as áreas incluídas por um segundo decreto – ou por um terceiro, como ocorre no caso em exame – não estavam sujeitas a restrição alguma. Não caberia considerar, pois, que desde a edição do primeiro decreto já fluísse em relação a ela a prazo de caducidade aplicável às demais áreas, anteriormente declaradas de utilidade pública.

Por outro lado, embora fosse recomendável e pudesse revelar maior zelo por parte da Administração se fossem evitadas essas



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 56

do Memorando nº 05/DEPLAN-4/2014  
(TID 11901411)

em 04/JAN/2016 (a) \_\_\_\_\_

*[Handwritten signature]*  
Luis Carlos de Faria  
Presidente  
SING

sobreposições, não se é dado ao intérprete, sem previsão legal, extrair dessa impropriedade uma espécie de sanção contra o Poder Público, antecipando efeitos da caducidade como se todas as áreas, coincidentes ou não, tivessem sido declaradas de utilidade pública no primeiro momento, ou seja, com a edição do primeiro decreto. Na verdade, o que se deve evitar, por meio de uma prudente exegese do preceito em questão, é que uma nova declaração expropriatória, total ou parcialmente coincidente, sirva como meio de burla ao prazo quinquenal, prazo este estabelecido pela legislação para a proteção dos direitos do proprietário, conforme já analisado exhaustivamente neste expediente. Para tanto, não é necessário investir contra a higidez jurídica da totalidade do decreto sucessivo nem adotar, em relação a toda a área atingida pela nova DUP, o prazo anterior; basta considerar que, para fins de contagem do prazo de caducidade, a reiteração de uma declaração de utilidade pública é simplesmente ineficaz em relação aos espaços coincidentes.

É claro que o entendimento aqui delineado pode encontrar dificuldades práticas em sua aplicação caso haja alguma dúvida técnica quanto à área que efetivamente foi declarada de utilidade pública. Neste caso, contudo, a impropriedade será da DUP, à qual cumpre atender à precisão necessária para evitar que a medida restritiva não viole indevida ou desnecessariamente os direitos dos administrados. De todo modo, não parece haver solução melhor do que apurar tecnicamente qual foi a área tida como de



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 57

do Memorando nº 05/DEPLAN-4/2014  
(TID 11901411)

em

04 JAN 2016

*(Ala Carlos)*  
*[Handwritten signature]*  
SNJ-G

utilidade pública e aplicar, somente em relação a ela, os efeitos jurídicos correspondentes.

Assim sendo, pelas razões expendidas, sugere-se seja o presente restituído a SVMA, com a orientação no sentido de que, em relação às áreas acrescidas pelos decretos n. 49808/08 e 51.188/10, o prazo decadencial deve ser contado a partir da expedição de cada qual, conforme já havia entendido a Procuradoria Geral do Município, com os fundamentos ora acrescidos.

É o parecer, que submeto à sua apreciação.

São Paulo, 04 JAN 2016

*José Fernando Ferreira Brega*  
**JOSE FERNANDO FERREIRA BREGA**  
Procurador do Município  
OAB/SP 173.027  
SNJ.G.

De acordo.

*Vinicius Gomes dos Santos*  
**VINÍCIUS GOMES DOS SANTOS**  
Procurador do Município  
Chefe da Assessoria Técnica e Jurídica  
OAB/SP 221.793  
SNJ.G.



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 08

do Memorando nº 05/DEPLAN-4/2014  
(TID 11901411)

em 04 JAN 2016

(a)

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO  
AMBIENTE**

**ASSUNTO:** Decretos expropriatórios. Termo inicial do prazo de  
caducidade.

Informação n.º 3440a /2015-SNJ.G.

**SVMA**

Senhor Secretário

Restituo-lhe o presente, com o entendimento da Procuradoria Geral do Município e da Assessoria Técnica e Jurídica desta Pasta, que acolho, no sentido de que, em relação às áreas acrescidas à declaração de utilidade pública por meio dos decretos n. 49808/08 e 51.188/10, o prazo decadencial deve ser contado a partir da data de expedição de cada um deles.

São Paulo, 04 JAN 2016

**ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS**  
Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos  
SNJ.G.