

do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 139  
em 14 / 01 / 08

ELIZABETH A. S. CUZZIOL  
AGPP - RF 547.313.6.00  
PGM/AJC

**EMENTA Nº 11.292**

Administrativo. Abertura de passagem. Aprovação pela  
Municipalidade. Oficialização e denominação. Existência  
de melhoramento público. Lotes confrontantes. Frações  
ideais correspondentes. Irrelevância. Afetação. Domínio  
público caracterizado.

**INTERESSADO:** Bruno Flaborea

**ASSUNTO :** Desoficialização de logradouro

**Informação nº 677/2008 - PGM-AJC**

(SIMPROC 60 21 15 001)

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

Estes autos foram encaminhados a PATR para manifestação a respeito do domínio da Travessa Antonio Brancaccio, em razão do pedido inicial de desoficialização do logradouro (fls. 24/25).

O referido departamento, após constatar que frações ideais da via integram os títulos dos imóveis confrontantes, opinou no sentido do caráter particular da travessa em questão (fls. 124).

1

do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 140

em 14 / 04 / 08

ELIZABETH A. S. GUZZIOL  
AGPP - RF 547.3156.00  
PGM-AJC

Ocorre que, diante das informações acerca da existência de melhoramentos no local (fls. 35), foi formulada uma consulta à Subprefeitura da Lapa, que prestou os esclarecimentos de fls. 130.

ILUME, por sua vez, confirmou que a iluminação existente no local integra a rede pública (fls. 137).

É o relatório.

Como se sabe, compete ao poder público municipal a abertura de vias de circulação urbanas.

Contudo, os particulares podem colaborar com a Administração nessa tarefa, transferindo gratuitamente ao patrimônio público os bens destinados a essa finalidade, uma vez que, de acordo com o nosso ordenamento jurídico, tais bens são públicos.

Tal transferência ocorre mediante o chamado *concurso voluntário*, que já era admitido pela doutrina e pela jurisprudência mesmo antes da sua consagração na legislação brasileira. Por essa razão, aliás, é que não há necessidade de registro imobiliário dos bens de uso comum. No entanto, para a caracterização do concurso voluntário é indispensável, em primeiro lugar, a manifestação de vontade do particular no sentido de oferecer o bem, seja de forma expressa, mediante o requerimento de aprovação de parcelamento do solo, seja de forma tácita, mediante a simples abertura das ruas.



do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 141  
em 11 / 04 / 08  
**ELIZABETH A. S. CUZZIOL**  
AGPP - RF 547.313,8.00  
PGM/JIC

Mas, para o aperfeiçoamento do concurso voluntário, com a conseqüente transferência do domínio das vias e logradouros abertos, deve haver também a aceitação desses espaços pela Administração, pois, se assim não fosse, o interesse particular estaria se sobrepondo ao interesse público, já que os munícipes decidiriam quando e onde implantar as vias públicas.

Vale lembrar, ainda, a propósito das passagens para a construção de casas populares previstas na Consolidação do Código de Obras aprovada pelo Ato nº 663, de 10 de agosto de 1934, que vigora atualmente orientação da PGM no sentido de que deverão ser consideradas incorporadas ao patrimônio público aquelas que foram aprovadas ou regularizadas pela Municipalidade, exceto quando a cada imóvel confrontante corresponder uma fração ideal do leito da via ou quando não tiver ocorrido alienação de qualquer moradia, ficando caracterizado também o domínio público nas hipóteses de averbação do logradouro no Registro de Imóveis competente, existência de melhoramentos públicos ou nos demais casos de afetação ao uso público (Ementas 9.724 e 9.849).

Pois bem, no caso dos autos, conforme exposto por PATR, Luiz Flaborea adquiriu, por força da Transcrição nº 12.735, de 15 de janeiro de 1938, do 5º CRI (fls. 109/112), um imóvel localizado na Rua Roma, medindo 30 metros de frente, por cerca de 50 metros da frente aos fundos. Na seqüência, mediante o Alvará nº 3.655, de 17 de junho de 1938 (fls. 11), obteve junto à Prefeitura a aprovação do projeto de fls. 22 para o local (abertura de passagem para a construção de dez casas), podendo o resultado ser observado na quadra fiscal de fls. 27.



do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 142

em 14 / 04 / 08

**ELIZABETH A.C. CUZZIOL**

AGIMP Nº 647.313.6.00

PCMAJC

Posteriormente, as construções foram averbadas à margem da supracitada Transcrição nº 12.735. Na ocasião, contudo, não foi feita qualquer referência às respectivas frações ideais de 1/5 do leito da passagem (v. fls. 109/112).

Em seguida, por força da Transcrição nº 36.063 do 10º CRI, Giacomo Flaborea e sua mulher adquiriram, por doação feita por Luiz Flaborea e sua mulher, as dez casas e o terreno em questão, sendo que as frações ideais passaram a ser mencionadas somente por ocasião das transmissões posteriores (fls. 80/82), quando o domínio público sobre o leito da passagem já estava consolidado.

Com efeito, a abertura da passagem em questão foi devidamente aprovada pela Municipalidade, mediante o Alvará nº 3.655, de 17 de junho de 1938 (fls. 24), durante a vigência dos artigos 749 a 761<sup>1</sup> da antiga Consolidação do Código de Obras aprovada pelo Ato nº 663, de 10 de agosto de 1934, que considerava tais logradouros públicos (artigo 2º, item 14 e artigo 734)<sup>2</sup>, sendo certo que, quando da averbação das construções, nada constou a respeito da existência de frações ideais da via, o que demonstra o propósito do responsável pelo parcelamento de transmitir o logradouro ao domínio público.

<sup>1</sup> Os dispositivos citados disciplinavam o retalhamento de quadras ou de porções de terrenos já servidos por vias públicas para a construção de casas populares.

<sup>2</sup> Art. 2º Para todos os efeitos deste Código, as seguintes palavras ficam assim definidas:

14 - Passagem:

Denomina-se "passagem" a via pública de largura mínima de quatro metros, subdividindo quadras, ou porções de terrenos, encravados ou não, para a construção de "casas populares" nos termos definidos neste Código.

Art. 734 Para os efeitos deste Código, ficam as vias públicas do Município classificadas nas seguintes categorias:

3ª categoria - passagens (só para a construção de "casas populares") largura mínima de quatro metros;

do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 143

em 14 / 04 / 08

ELIZABETH A. S. CUZZIOL  
AGPP - RF 547.313.6.00  
PGM-AIC

Além do mais, o leito da via não é objeto de tributação (fls. 78), existindo no local ao menos um melhoramento público (iluminação pública), circunstâncias que confirmam a afetação do logradouro ao uso comum do povo.

Junte-se a isso o fato de que a passagem em questão foi oficializada pelo Decreto nº 10.833/74 e denominada pelo Decreto nº 24.599/87 (fls. 17/19), ou seja, ocorreu a sua aceitação pela Municipalidade sem qualquer oposição dos interessados.

Finalmente, ao menos um dos imóveis confrontantes com o logradouro foi alienado a terceiros (fls. 107).

Em síntese, portanto, os moradores do local concordaram com a afetação da via ao uso comum, tanto que não questionaram a sua oficialização e denominação e aceitaram a ausência de tributação do seu leito, utilizando, ademais, a rede de iluminação pública.

Vale lembrar, a propósito, o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*"Segundo consta, em face de solicitação de interessados e através de processo administrativo instaurado, em 1951 a MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO autorizou, mediante alvará, a abertura de uma via de acesso a uma vila onde seriam construídas 19 habitações (fls. 268), com entrada pela Rua Borges Lagoa, altura do nº 1.565. Posteriormente a*

do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 1144

em 14/04/08

ELIZABETH A.S. GUZZIOL  
AGPP - RP 947.313.6.00  
CGIAJG

*referida passagem e o pátio de manobras criado nos fundos foram oficializados pelo Decreto nº 10.145/72, da AR-VM (fls. 265/266).*

*A passagem aberta foi, inclusive, objeto de averbação no competente Cartório de Registro de Imóveis (fls. 274) e indubitavelmente passou a fazer parte integrante do patrimônio público municipal, na categoria de rua pública, ou bem de uso comum do povo, pouco importando a circunstância da área ter sido designada de 'passagem particular'. Embora de uso restrito, eis que destinada principalmente aos moradores da vila, a via sempre foi aberta ao público em geral. Com toda certeza, inclusive, recebeu melhoramentos públicos, como pavimentação, iluminação, etc.*

*Se o acesso pertencesse com exclusividade aos moradores dos 19 sobrados desnecessário teria sido o projeto para a abertura e aprovação pela Municipalidade.*

*Ensina, a propósito, HELY LOPES MEIRELLES que '...não há nem pode haver vias e logradouros públicos como propriedade particular. Toda área de circulação ou de recreação pública é bem de uso comum do povo, e, portanto, bem do domínio público por destinação, dispensando titulação formal para o reconhecimento dessa dominialidade'. E, mais adiante: 'Não é admissível o arruamento privado ou mesmo a rua particular em zona urbana, porque todo o sistema viário de uma cidade é de uso comum do povo, o que afasta a possibilidade jurídica de vias urbanas particulares' ('Direito Municipal Brasileiro', 3ª. Ed., p. 622).*



do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 145

em 14 / 04 / 08

**ELIZABETH A/S. CUZZIOL**  
AGPP - RF 547.313.6.00  
DEMAJIC

*Dispensável é, com efeito, o registro da passagem como via pública. Os modos de aquisição de domínio imobiliário em direito público diferem das formas de aquisição do direito privado. Uma vez aprovada e realizada materialmente, ocorre automaticamente a sua transferência do domínio particular para o domínio público, independente de outro ato qualquer, consoante a teoria do concurso voluntário, aplicável à espécie.*

(...)

*No caso em exame, com a instituição da passagem e do pátio de manobras, o particular entregou ao trânsito público os referidos logradouros, de modo que depois os compradores das habitações construídas no local passaram a fazer frente para a referida via pública e a usufruir os melhoramentos públicos.*

*Cumpre assinalar que a passagem e o pátio de manobras objeto destes autos deixaram de ser tributados desde a época em que autorizada a sua abertura, como é regra geral nos casos de vilas (fls. 277), circunstância que reforça a convicção de que se tornaram via pública. Os particulares passaram a pagar impostos apenas sobre os lotes de posse e domínio privados, com exclusão da área pública (fls. 278).*

*Acertada, pois, a decisão recorrida, ao declarar de domínio da MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO a área objeto destes autos.<sup>3</sup>*



<sup>3</sup> Apelação Cível 239.505-1/7

do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 146

em 14/04/08

**ELIZABETH A.S. CUZZIOL**


ACEP - Nº 847.313.0.00

PGM-AJC

Diante de todo o exposto, parece-me demonstrado o caráter público do leito da Travessa Antonio Brancaccio.


Assim, opino no sentido do indeferimento do pedido inicial de desoficialização do logradouro. Recomendo, outrossim, a remessa destes autos à Subprefeitura da Lapa para exame da regularidade do fechamento da via (v. fls. 35).

São Paulo, 10/04/2008.

  
**RICARDO GAUCHE DE MATOS**  
**PROCURADOR ASSESSOR - AJC**  
**OAB/SP 89.438**  
**PGM**

De acordo.

São Paulo, 17/04/2008.

  
**LEA REGINA CAFFARO TERRA**  
**PROCURADORA ASSESSORA CHEFE - AJC**  
**OAB/SP 53.274**  
**PGM**



do processo nº 2007-0.051.779-7

Folha de Informação nº 247  
em 14/04/08

**INTERESSADO:** Bruno Flaborea

**ELIZABETH A.S. CUZZIOL**  
AGPP - RP 547313.6.00  
PGM.AJC

**ASSUNTO** : Desoficialização de logradouro

Cont. da Informação nº 677/2008 – PGM.AJC

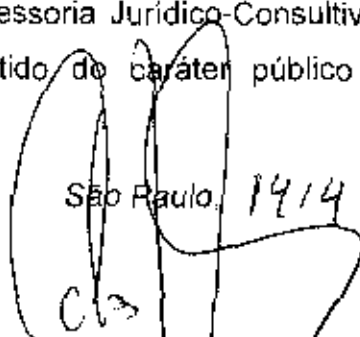
(SIMPROC 60 21 10 004)

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS**

**Senhor Secretário**

Encaminho estes autos a Vossa Excelência, com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, que acompanho, no sentido do caráter público do leito da Travessa Antonio Brancaccio.

São Paulo, 14/4/2008.

  
**CELSO AUGUSTO COCCARO FILHO**  
**PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO**  
OAB/SP 98.071  
PGM



PA051779-vla-A

do processo n.º 2007-0.051.779-7 em 19/05/08 (a)

CRISTINA S. C. MATHEUS  
Assist. Gestão P. Públicas  
SNJ.G

**INTERESSADO:** BRUNO FLABOREA

**ASSUNTO:** Desoficialização de logradouro

Informação n.º 1446/2008-SNJ.G.

11 0677/2008-PEM.AJC

**SNJ / ATJ**

Senhor Procurador Chefe

Por meio do presente, *Bruno Flaborea* requer a desoficialização do leito da Travessa Antonio Brancaccio, objeto dos decretos n.º 10.833/74 e 24.599/87, por meio dos quais foi oficializada e denominada.

Com a devida instrução, PATR efetuou o estudo de domínio da área, concluindo pelo caráter privado da passagem, por se tratar de área incluída nos registros de propriedade dos imóveis confrontantes, em frações ideais (fls. 117/124).

A Procuradoria Geral do Município, entretanto, posicionou-se pelo caráter público da passagem, pois a menção às frações ideais do leito da passagem, existentes nas matrículas decorrentes do desdobro, teria ocorrido somente após a consolidação do domínio público sobre tal área, gerado por meio da aprovação do projeto respectivo junto à Municipalidade e da averbação das construções na transcrição imobiliária original. Mencionou-se, também, a ausência de tributação sobre a área, a existência de iluminação pública e a própria oficialização da via, não impugnada oportunamente pelos confrontantes (fls. 139/147).

do processo n.º 2007-0.051.779-7 em 19/05/08 (a) ①  
CRISTINA A. C. MATHEUS  
Assist. Gestão P. Públicas  
SNJ.G

É o relatório.

Com a devida vênia do respeitável entendimento adotado pela Procuradoria Geral do Município, parece assistir razão ao Departamento Patrimonial, que se posicionou pelo domínio privado da passagem em questão.

De fato, conforme enfatizado por PATR, deve-se aplicar ao caso presente a Súmula n.º 1 desta Secretaria:

*"Nos termos dos artigos 734 e 759, do Código de Obras, são públicas as passagens, podendo ser oficializadas a qualquer tempo, excetuando-se as que estiverem incluídas nos títulos dos proprietários confrontantes. SJ disciplinará, caso a caso, as excepcionalidades".*

Com base nessa súmula, é possível concluir que há vilas servidas por passagens particulares<sup>1</sup>, mesmo que ocorrido o parcelamento do solo, com a aprovação perante a Municipalidade e a alienação dos lotes confrontantes a proprietários diversos<sup>2</sup>, o que se verifica, especialmente, no caso das passagens cuja área esteja incluída nos registros de titularidade dos particulares confrontantes.

No caso presente, a Procuradoria Geral do Município posicionou-se pelo domínio público da passagem, considerando, para tanto, o momento anterior ao da instituição das frações ideais sobre o leito da passagem,

<sup>1</sup> O próprio Código de Obras previa a existência de vias particulares (art. 773). Assim também consta da Lei n.º 10.212/86: "Art. 4.º - Sujeito passivo da Contribuição de Melhoria é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel lindeiro à via ou logradouro público beneficiado pela obra de pavimentação. § 1.º - Consideram-se, também, lindeiros, os bens imóveis que tenham acesso, à via ou logradouro beneficiado pela pavimentação, por ruas ou passagens particulares, entradas de vila, servidões de passagem e outros assemelhados".

<sup>2</sup> É o que já entendeu a Procuradoria Geral do Município, no parecer ementado sob o n.º 9724: "A alienação dos lotes confrontantes com a passagem também é um fator que, por si só, não determina o caráter público da via, pois a cada um dos imóveis poderá corresponder uma fração ideal do ser leito, circunstância que demonstra a intenção inequívoca do proprietário do terreno no sentido de não transferir a via de circulação para o domínio público".

do processo n.º 2007-0.051.779-7 em 19 / 05 / 08 (a)

①  
CRISTINA A. C. MATHEUS  
Assist. Gestão P. Públicas  
SNU.G

quando já ocorrida a aprovação da abertura da passagem e a averbação da construção das casas na transcrição imobiliária originária.


Ocorre, contudo, que a súmula referida também comporta aplicação nesse outro momento considerado. Com efeito, antes da instituição das frações ideais, ainda não havia ocorrido o fracionamento do registro imobiliário, razão pela qual o leito da passagem estava incluído no título particular (cf. as transcrições n.º 12.735, do 5.º Cartório de Registro de Imóveis, fls. 109/112, e n.º 36.063, do 10.º Cartório de Registro de Imóveis, fls. 80/82). Por outro lado, a súmula não se refere propriamente a *frações ideais*, mas à situação registrária da área da passagem. Assim, no caso presente, antes do fracionamento tabular do imóvel, não há dúvida de que a área estava incluída no título particular, fazendo assim incidir a Súmula n.º 1 desta Secretaria.

Além dos aspectos formais, é importante ressaltar que tal súmula – em atenção aos fundamentos que regem o instituto do concurso voluntário – respeita a vontade do particular que não pretendeu destinar uma parcela de seu imóvel ao uso público. No caso presente, seria excessivo exigir do particular que, ao averbar as construções em seu próprio imóvel, reservasse para si mesmo uma parcela deste, ou mesmo esclarecesse que uma área situada em seu interior continuava a integrar o domínio privado. Antes do fracionamento registrário do imóvel, nada se poderia exigir do proprietário nesse sentido, até porque poderia simplesmente manter todas as casas construídas em seu domínio, sem alienação a terceiros e sem a destinação de espaços ao uso público.

Já os desfalques tabulares – que acabaram por consumir efetivamente o parcelamento do solo – foram feitos com a previsão das frações ideais, conforme se pode observar dos registros subseqüentes, devidamente analisados por PATR (fls. 85/86; 87/88; 95/96; 99/100; 107/108), todos originados da transcrição que incluía o leito da passagem (fls. 80/82). Assim, restou absolutamente clara a vontade do particular no sentido de não destinar tal área

Folha de informação n.º 151

do processo n.º 2007-0.051.779-7 em 19/05/08 (a)

  
**SECRETARIA DE PATRIMÔNIO**  
**Assist. Genl. P. P. P. P. P.**  
**SNJ.G**

ao uso público, tornando necessária a aplicação da súmula mencionada, com o reconhecimento do caráter privado do leito da passagem em questão.

Por fim, é importante mencionar que os demais aspectos considerados – relacionados à existência de iluminação pública, à ausência de tributação sobre o leito da passagem e à oficialização do logradouro – não podem levar à conclusão no sentido do domínio público da passagem. Pelo contrário: em se tratando de área privada, é de se considerar necessário o acerto do lançamento tributário e a desoficialização da via, a qual, aliás, constitui o objeto do presente expediente.

Assim sendo, atendida a solicitação de PARSOLO (fls. 25), o presente poderá ser devolvido àquele Departamento, com proposta de posterior envio a SUREM para as providências atinentes ao lançamento tributário, conforme sugerido pelo Departamento Patrimonial (fls. 121).

É o parecer, que submeto à sua apreciação.

São Paulo, 19/05/08



**JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA**

Procurador do Município

OAB/SP 173.027

SNJ.G

De acordo.

São Paulo, 19/05/08

  
**MARCOS ROBERTO FRANCO**

Procurador do Município

Chefe da Assessoria Técnica e Jurídica

OAB/SP 123.323

SNJ.G.

Folha de informação n.º 152

do processo n.º 2007-0.051.779-7 em 19/05/08 (a) P

**INTERESSADO:** BRUNO FLABOREA  
**ASSUNTO:** Desoficialização de logradouro

Informação n.º 1446a/2008-SNJ.G.

**PARSOLO**

Senhora Diretora

Em atenção ao solicitado, encaminho-lhe o presente, com as conclusões alcançadas pela Assessoria Técnica e Jurídica desta Pasta, que acolho, no sentido do caráter privado do leito da Travessa Antonio Brancaccio.

Após a deliberação acerca do pedido de desoficialização, o presente deverá ser encaminhado a SUREM, para as providências relativas ao lançamento tributário do imóvel.

São Paulo, 19/05/08



**RICARDO DIAS LEME**

Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos  
SNJ.G.