



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6021.2021/0031624-7

Parecer PGM/CGC Nº 056467921

EMENTA N. 12.299

Imóvel municipal originário de gleba devoluta objeto de compromisso de compra e venda firmado na década de 1960, em programa de provisão habitacional. Ausência de notícia do pagamento integral ou de formalização de escritura definitiva. Inviabilidade jurídica da cobrança de prestações ou do desfazimento do negócio. Aplicabilidade do regime legal pertinente à legitimação de posse. Bem já transferido ao domínio privado, segundo o regime incidente, afastada a vedação constitucional à aquisição de bens públicos por meio de usucapião.

INTERESSADOS: Assis Viceschi Zatt e outro

ASSUNTO: Ação de usucapião. Proc. n. 1126157-36.2016.8.26.0100 - 1ª Vara de Registros Públicos.

Informação n. 1646/2021 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhor Coordenador Geral

Trata o presente de ação de usucapião referente ao imóvel situado na Rua Manoel de Abreu, n. 63, Alto do Pari.

No curso da instrução, identificou-se que se trata de imóvel objeto de compromisso de compra e venda celebrado em 1964, no qual a Municipalidade constou como compromitente-vendedora (doc. 048865353, fls. 2/9).

Contudo, o autor da ação de usucapião não é o compromissário-comprador, mas um terceiro, que afirma ter adquirido os direitos correspondentes, por meio de instrumento que estaria extraviado (doc. 047585279, fls. 3).

Tampouco há notícia dos pagamentos realizados em razão do compromisso nem da lavratura da escritura definitiva de venda e compra (doc. 050996019). Com isso, o imóvel continua cadastrado como municipal, na qualidade de terra devoluta (doc. 048056089 e 051097131).

Em vista disso, a unidade oficiante contestou o pedido (doc. 053035477), mas, em seguida, propôs a

elaboração de estudo de domínio (doc. 053035560).

DEMAP-11 concluiu, então, que houve a transferência da titularidade do imóvel ao particular por conta do compromisso firmado. Por isso, não haveria causa para sustentar que o bem tenha permanecido no patrimônio municipal (doc. 053723192)

A Diretoria de DEMAP, contudo, observa que o imóvel foi objeto de compromisso de compra e venda, com previsão de pagamento em parcelas mensais pelo prazo de 30 anos, não constando lavratura de escritura. Conclui, no entanto, que não haveria causa para sustentar que o bem tenha permanecido sob a titularidade municipal (doc. 053901092).

É o breve relato.

As peculiaridades apresentadas pela Diretoria de DEMAP realmente recomendam que o caso seja objeto de uma análise mais detida. De fato, do ponto de vista formal, o imóvel não foi vendido, mas compromissado. Não tendo sido vendido, permaneceria, à primeira vista, no domínio municipal.

Ocorre, contudo, que o caso enseja uma análise mais aprofundada, segundo duas perspectivas distintas.

A situação jurídica decorrente do compromisso firmado. Uma primeira perspectiva diz respeito ao regime aplicável ao compromisso de compra e venda, adotado de modo expresso na escritura, e à interpretação dos fatos subsequentes, a partir dos elementos que puderam ser obtidos para a instrução do presente.

De acordo com o regime do compromisso, o pagamento de todas as parcelas ensejaria a adjudicação compulsória do bem, mas o negócio poderia ser desfeito em vista do inadimplemento. Não por outra razão, a Lei n. 3.737/49, que disciplinava o loteamento de terrenos urbanos do município para a construção de casas populares, assim dispunha:

Art. 8º Perderá o direito à escritura definitiva e à posse da casa, o adquirente que deixar de pagar três prestações consecutivas, indo à casa a novo sorteio. (...).

Portanto, caso não tivesse havido o pagamento, a seu tempo, a Municipalidade teria tomado providências praticamente imediatas, segundo o regime jurídico vigente. No entanto, não há informação sobre medidas dessa natureza, tampouco sobre o adimplemento das parcelas ou sobre eventual lavratura da escritura definitiva.

Eventuais informações poderiam constar do processo n. 27.025/57, que tratou do loteamento em questão (doc. 048031453). No entanto, tendo sido esse expediente solicitado ao arquivo, verificou-se que praticamente nada constou a respeito. Havia apenas referência a alguns processos acompanhantes, que também foram solicitados.

Entre esses acompanhantes, estava o processo n. 198.365/69 (atual 2021-0.010.996-7), que fazia referência à lavratura de escritura definitiva em relação a outro lote. Na conclusão do expediente (fls. 46) constava a cota ora juntada por cópia a estes autos digitais (doc. 056456926), segundo a qual, em reunião havida para tratar dos processos da “casa própria” que aguardavam os traslados das escrituras definitivas de venda e compra, teria ficado resolvido que os processos seriam remetidos para arquivamento, independentemente dos traslados. Nenhuma anotação consta, contudo, a respeito de quais seriam esses processos.

A situação não é surpreendente, tendo em vista o panorama normativo da ocasião. Com efeito, a Lei n. 6.737/65 criou a Superintendência Municipal de Habitação (SUMHAB), com natureza de entidade autárquica, à qual foi repassado o patrimônio da então Junta Administrativa da Casa Própria (art. 7º, III), responsável pelo parcelamento que gerou o lote usucapiendo.

No mesmo ano, contudo, a Lei n. 6.738/65 autorizou a criação da COHAB-SP, com a simples revogação, em seu art. 8º, da Lei n. 6.649/65, que havia criado a SUMHAB, sem nenhuma definição quanto ao patrimônio desta.

À evidência, do ponto de vista jurídico-formal, a extinção da autarquia levou ao retorno de seu patrimônio ao Município, até porque não consta que tenha sido repassado à nova companhia – o que, em se tratando de pessoa de direito privado, não poderia ocorrer somente por força de lei. No entanto, não foi possível localizar, quase meio século depois, o que foi definido em relação aos imóveis da antiga junta da casa própria.

A menção à existência de escrituras definitivas sugere até mesmo a possibilidade de que tenham sido lavradas, inclusive no tocante ao imóvel em questão. Fosse esse o caso, nada haveria a providenciar neste expediente; todavia, a mera conjectura efetivamente não exclui a possibilidade de que isso não tenha acontecido, o que leva às hipóteses de que as parcelas teriam sido pagas, sem a lavratura da escritura definitiva, ou de que parcelas simplesmente não tenham sido pagas.

Daí a questão fundamental ao deslinde do caso, sob a perspectiva contratual: na ausência de informação sobre a lavratura da escritura e, mais especificamente, sobre o eventual adimplemento das parcelas, que já deveria ter ocorrido por completo há mais de 20 anos, seria aceitável, da parte da Municipalidade, efetuar a cobrança correspondente ou entender o contrato como rescindido?

Em primeiro lugar, para que essa cobrança fosse feita, seria recomendável que a Municipalidade *comprovasse* que não houve o recebimento correspondente e, especialmente, que havia constituído o compromissário em mora (art. 14 do Decreto-Lei n. 58/37). Por outro lado, embora ordinariamente coubesse cogitar que se carresse ao comprador a comprovação do pagamento, isso não parece aplicável ao Poder Público, responsável pelo registro de informações de tamanha relevância. Não parece atender à boa-fé que, tantos anos depois, ignorando seus deveres de registro documental, e sem nem mesmo ter constituído em mora o compromissário, venha a Municipalidade simplesmente exigir o pagamento, na total ausência de informações a respeito do que poderia ter ocorrido no caso.

Tampouco parece aceitável que, tanto tempo depois, a Municipalidade venha a pretender a rescisão do contrato, o que poderia ter sido providenciado logo no terceiro mês subsequente ao adimplemento, segundo o regime da lei municipal. Em eventual demanda judicial, certamente seria necessário enfrentar, na ausência de provas, as regras gerais da experiência (art. 375 do Código de Processo Civil), especialmente aquela segundo a qual o credor tende a silenciar diante do pagamento, e não em relação em resposta à simples mora do devedor.

Na verdade, tanto o direito às parcelas quanto o direito à rescisão do contrato, por conta do inadimplemento, devem ser considerados prescritos, pois a última das parcelas deveria ter sido paga em 1994, 30 anos após a assinatura do compromisso, ou seja, 27 anos atrás – tempo superior ao máximo prazo prescricional estabelecido na legislação civil, até mesmo de acordo com o Código revogado (art. 177), o que torna desnecessária a análise de acordo com as normas de transição fixadas (art. 2028 do Código atual). Em outras palavras: mesmo na hipótese de que não tenha sido lavrada a escritura nem efetuado o pagamento – o que seria lícito presumir, diante do panorama apontado –, deve a Municipalidade arcar com as consequências de sua inércia. Estando prescritos os direitos às parcelas e à rescisão do compromisso, elas devem ser consideradas pagas, para todos os fins.

O mesmo não parece aplicar-se, contudo, ao direito do compromissário de obter a escritura definitiva, uma vez que ele já era titular de um direito de aquisição, surgido a partir da manifestação definitiva de vontade que caracteriza o compromisso, a qual somente pode ser retirada pelo distrato ou por meio da exceção do contrato não cumprido – que, no caso, como visto, não foi manejada pela Municipalidade.

É de se ressaltar a peculiaridade da situação, sobretudo no que diz respeito à análise de elementos de contrato tão vetusto. Sem embargo, deve-se observar que o próprio Decreto-Lei n. 58/37 não oferece uma solução para as situações em que, não tendo havido o pagamento, o comprometente simplesmente deixe de promover a resolução do contrato. De fato, em se tratando de um bem qualquer, a solução das eventuais disputas entre comprometente e compromissário tem como

alternativa o próprio instituto do usucapião, cuja aplicação tende a ser mais prática que análise dos meandros do regime do compromisso e decerto é aplicável à hipótese – em especial pelo fato de que o compromisso implica a transferência da posse ao compromissário, posse que é objeto de inversão no momento em que há a interrupção dos pagamentos somada à contumaz ausência de oposição por parte do compromitente. Em se tratando de bem público, contudo, essa solução não seria aceitável, tornando necessário aferir os possíveis efeitos da combinação entre uma manifestação de vontade definitiva no sentido da alienação do bem e uma inércia no tocante à cobrança de eventuais prestações pendentes.

Tendo manifestado sua vontade em caráter definitivo, de acordo com um regime que exigia a constituição em mora para o desfazimento do ajuste, sujeitou-se o Município à estabilização dos efeitos desse ajuste em caso de não pagamento, somado à sua própria inércia. Esses efeitos, contudo, não correspondem ao usucapião do bem, mas à impossibilidade de desfazimento do contrato e da cobrança de prestações cujo pagamento poderia estar atrasado – caso realmente não tivesse ocorrido – há mais de 20 anos.

Nesse cenário – que deve igualmente considerar as hipóteses de que a escritura tenha sido lavrada ou de que os pagamentos tenham sido efetuados por completo – é de se pressupor que a Municipalidade seria vencida em eventual ação ajuizada pelo compromissário para a adjudicação do bem. Por essa mesma razão, seria recomendável, caso o compromissário formulasse um pedido administrativo para a lavratura da escritura, que esse pleito fosse atendido, poupando a Municipalidade de um provável malogro em uma ação voltada à adjudicação compulsória do bem.

Nessa linha, fosse o caso de homenagear a regra constitucional que impede o usucapião de bens públicos, poderia ser sustentada a inadequação da via eleita: na qualidade de sucessor do compromissário original, o atual autor deveria ter ajuizado uma ação voltada à adjudicação do bem, na qual poderia ser declarado incidentalmente, se necessário, o usucapião do próprio direito à adjudicação, segundo uma visão abrangente do instituto. Reconhecida, assim, a legitimidade do autor, na qualidade de sucessor do compromissário, seria possível adjudicar-lhe o bem.

Esse questionamento, contudo, seria apegado a um desarrazoado formalismo, que em nada atenderia aos interesses da Municipalidade. Pelas razões expostas, eventual ação voltada à adjudicação nem mereceria ser contestada, dada a prescrição verificada. Do ponto de vista substancial, em sendo cabível reconhecer o direito do particular ao bem, em virtude da alienação, não parece haver motivo substancial para que a Municipalidade se oponha ao pedido de usucapião formulado.

Na verdade, parece aceitável reconhecer incidentalmente que outro particular já tinha direitos plenos sobre o imóvel, dependentes apenas da formalidade relativa à adjudicação, não havendo motivo para impedir que o particular adquira esses direitos por usucapião. Do contrário, haveria apenas uma multiplicação desnecessária de ônus burocráticos, sem benefício prático algum. Se a Municipalidade teria de reconhecer, num pedido de adjudicação, que o imóvel passou ao domínio privado, não haveria motivo para afirmar que isso não poderia ocorrer diretamente na ação de usucapião.

Vale notar, em especial, que assim já ocorre, por autorização legal expressa, no caso das situações de legitimação de posse em terras devolutas. Embora o mecanismo mais apropriado fosse a outorga da legitimação, de acordo com a Lei n. 3.859/50, a Lei n. 10.455/88 permitiu que a Municipalidade celebrasse acordos para o reconhecimento da situação dos envolvidos, até mesmo em ações de usucapião. Com isso, preservou-se a situação de possuidores que já detinham títulos registrados, reconhecendo-se o domínio particular dos imóveis (Informação n. 611/2015 – PGM-AJC).

A aplicação do regime da legitimação de posse de terras devolutas à situação de aquisição inconclusa de bem municipal. Esse último precedente suscita a análise do caso segundo uma segunda perspectiva, já que a área em questão tem o caráter de terra devoluta (doc. 048056089).

Para tal fim, cabe transcrever, aqui, o disposto na Lei n. 3.859/50, com a redação dada pela Lei n. 8.838/78:

Art. 3º O Município reconhecerá como particulares, expedindo, quando e nos casos em que lhe convenha, os títulos de legitimação de posse respectivos, as terras devolutas que não constituam latifúndio e que:

a) se achem, por prazo de mais de 10 (dez) anos, com justo título e boa fé, na posse contínua e incontestada de particular;

b) ou se achem, por prazo de mais de 20 (vinte) anos, com boa fé presumida, mas independente de título, na posse contínua e incontestada de particular, manifestada, em ambos os casos, por aproveitamento adequado que lhe tenha dado o possuidor.

Parágrafo Único. Os prazos referidos nas alíneas "a" e "b" deste artigo contar-se-ão da data do protocolamento do pedido.

Se ocupações de terras devolutas municipais destituídas de título gozam de presunção de boa-fé, podendo ensejar a aquisição do domínio ao persistir de modo incontestado por 20 anos, não parece aceitável, *a fortiori*, recusar consequência semelhante em relação às áreas de mesma natureza que em algum momento tenham sido objeto de um ato tendente à sua alienação, com entrega regular da posse do bem.

Neste caso, a questão fundamental diz respeito ao termo inicial do prazo para o reconhecimento do direito à legitimação de posse, que, para as ocupações em geral, corresponderia à data do protocolamento de um determinado pedido. A existência desse prazo parece fundamentar-se na existência de uma situação clandestina de ocupação da terra devoluta, que precisaria ser previamente noticiada ao Município, abrindo-se a este a oportunidade para a tomada das medidas cabíveis. No caso das terras devolutas que tenham sido alienadas, contudo, simplesmente não faria sentido cogitar que houvesse essa clandestinidade, uma vez que a ocupação necessariamente já era do conhecimento do Poder Público municipal.

Assim, na hipótese mais extrema aqui considerada – qual seja, a ausência de pagamento do preço, combinada à inércia da Municipalidade –, em algum momento teria ocorrido uma espécie de inversão da posse, momento este em que o compromissário passou a ocupar o imóvel municipal sem a legitimidade necessária, podendo ser, assim, equiparado ao ocupante comum. Como não haveria dúvida da ciência da Administração quanto a essa ilegitimidade caso essa hipótese estivesse configurada, seria prescindível o protocolamento do pedido referido no dispositivo transcrito, que disciplina o reconhecimento à legitimação de posse das terras devolutas municipais.

Tendo transcorrido o prazo de 20 anos a partir do momento em que o compromissário poderia ter deixado de efetuar os pagamentos – caso isso realmente tenha ocorrido –, e tendo a ocupação permanecido de modo contínuo e incontestado, impõe-se, nessa hipótese, o reconhecimento do direito à legitimação de posse, a qual, apesar da designação, implica efetivamente o reconhecimento da propriedade privada sobre o bem (cf. Informação n. 611/2015 - PGM-AJC). Dessa sorte, já não haveria dúvida quanto à transferência do bem para o patrimônio privado, também por meio desse instituto jurídico. Neste caso, como visto, a própria lei exclui a contestação da ação de usucapião proposta pelo titular da legitimação (art. 3º da Lei n. 10.455/88).

Portanto, seja por via contratual, seja por via da legitimação de posse, independentemente da existência de informações relativas à lavratura de escritura de compra e venda ou da comprovação do pagamento de todas as parcelas inicialmente previstas, não parece possível afirmar que o bem em questão tenha permanecido no patrimônio municipal, hipótese em que estaria infenso à aplicação do instituto do usucapião.

Por fim, é de se apontar que já há entendimento no sentido de que é viável a concordância da Municipalidade em relação a pedido de usucapião de imóvel que ela tenha alienado, quando a escritura correspondente não tenha sido registrada (Ementa n. 11.975 – PGM-AJC). Assim como a propriedade pública independe de registro, conforme tese sempre sustentada pelo Município,

tampouco há necessidade de registro de uma alienação, desde que o ente público reconheça que o bem já não lhe pertence.

Ante o exposto, tendo o compromissário direito à lavratura da escritura definitiva, caso tal providência ainda não tenha sido ultimada, ou mesmo à legitimação de posse sobre o bem em questão, deve-se considerar que este já deixou o patrimônio municipal para todos os fins, sendo o pedido de usucapião um mecanismo para a solução mais expedita das questões formais envolvidas, sem que disso decorra prejuízo aos interesses municipais. Diante disso, caso acolhido o entendimento aqui sustentado, sugere-se a restituição do presente a DEMAP, para que, desistindo-se da contestação oferecida, seja manifestado o desinteresse da Municipalidade no feito.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA

PROCURADOR ASSESSOR – AJC

OAB/SP 173.027

PGM

De acordo.

MÁRCIA HALLAGE VARELLA GUIMARÃES

PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC

OAB/SP 98.817

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Jose Fernando Ferreira Brega, Procurador(a) do Município**, em 20/12/2021, às 14:47, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **056467921** e o código CRC **735256E2**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6021.2021/0031624-7

Encaminhamento PGM/CGC Nº 056468499

INTERESSADOS: Assis Viceschi Zatt e outro

ASSUNTO: Ação de usucapião. Proc. n. 1126157-36.2016.8.26.0100 - 1ª Vara de Registros Públicos.

Cont. da Informação n. 1646/2021 – PGM.AJC

PGM

Senhora Procuradora Geral

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva, que acolho, no sentido da ausência fundamento para a contestação do pedido, sugerindo-se o retorno do presente a DEMAP, para que se manifeste o desinteresse da Municipalidade no feito.

CAYO CÉSAR CARLUCCI COELHO

PROCURADOR DO MUNICÍPIO

COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO

OAB/SP 168.127

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Cayo Cesar Carlucci Coelho, Procurador(a) do Município**, em 20/12/2021, às 14:56, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **056468499** e o código CRC **1861AB89**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6021.2021/0031624-7

Encaminhamento PGM/CGC Nº 056468620

INTERESSADOS: Assis Viceschi Zatt e outro

ASSUNTO: Ação de usucapião. Proc. n. 1126157-36.2016.8.26.0100 - 1ª Vara de Registros Públicos.

Cont. da Informação n. 1646/2021 – PGM.AJC

DEMAP

Senhora Diretora

Em atenção à consulta formulada, encaminho-lhe o presente, nos termos da manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que, na ausência de fundamento para impugnar o pedido de usucapião formulado, seja manifestado o desinteresse no feito.

MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ

PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

OAB/SP 169.314

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 21/12/2021, às 13:57, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **056468620** e o código CRC **E09271EC**.