



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:

Parecer PGM/CGC Nº 036598715

EMENTA Nº 12.235

Patrimônio imobiliário. Estudo de domínio. Faixa de terreno ligando duas vias públicas. Afetação não consumada. Concurso voluntário não caracterizado.

INTERESSADO: Magda Völker e outros

ASSUNTO : Ação declaratória. Autos nº 1010767-23.2020.8.26.0053 – 11ª VFP.

Informação nº 1.365/2020 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhora Procuradora Coordenadora Substituta

A questão objeto do presente processo foi examinada no Parecer PGM/CGC 036190487 (Ementa nº 12.230).

Após a referida manifestação, porém, Maria Paula Costa Bertran requereu a revisão do mencionado parecer quanto ao trecho que liga a travessa Antonieta Medeiros à rua Professor João Marinho, antiga rua Copacabana, que não foi considerado público. Pretende também que a Municipalidade “se abstenha de afirmar que a área, não sendo pública, pode ser fechada”. Foram apresentadas ainda

declarações de que o trecho em questão sempre foi utilizado pela população como passagem (036513016).

DEMAP encaminhou o processo, propondo a manutenção da conclusão a respeito do assunto (036513058).

Com efeito, o trecho em discussão corresponde à pequena passagem existente no final da travessa Antonieta Medeiros, podendo o local ser observado na fotografia aérea 029872976, dentro do círculo azul, bem como nas fotografias 030045245.

Depois de analisar o assunto, o DEMAP, cuja manifestação foi acolhida pela PGM.CGC, conclui que os elementos existentes não permitem sustentar a incorporação da faixa em questão ao domínio público.

Desse entendimento, porém, discorda a ora requerente.

Assim, parece-me oportuno resgatar o conceito do denominado *concurso voluntário*, tal como exposto por Eduardo Vianna Motta, ao examinar os modos de aquisição dos bens de uso comum do povo pelas pessoas jurídicas de Direito Público. [\[1\]](#)

Em resumo, 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.

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.

Mas para o aperfeiçoamento do contrato administrativo do *concurso voluntário*, com a conseqüente transferência do domínio das vias e logradouros abertos, deve ocorrer 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. A respeito do assunto, merece ser reproduzida a seguinte lição de Eduardo Vianna Motta:

"Do fato do loteamento inicia-se o processo de formação do concurso voluntário. A vontade do particular, como vimos, pode decorrer de expressa manifestação, de formal declaração, ou decorrer de fatos, e então será de manifestação tácita. Para

*consumar-se o concurso voluntário, será de mister o acasalamento das duas vontades: a do particular e a da administração. Também está pode dar-se de maneira formal ou tácita. A manifestação da vontade da administração dá-se através da **afetação**. Sem a afetação, a coisa, embora oferecida irrevogavelmente, ainda é particular.(...) Essa afetação poderá ser tácita: a execução de obras, por exemplo."*[\[2\]](#)

No mesmo sentido, a manifestação da então Secretaria dos Negócios Jurídicos no PA 2006-0.277.759-0 (informação nº 3.308/2013-SNJ.G), ressaltando que a afetação ao uso público pode assumir uma variedade de formas, expressas ou tácitas, como a regularização de um loteamento, a oficialização de vias ou mesmo a realização de obras públicas em logradouros abertos, não sendo possível o reconhecimento do uso público de um determinado espaço até a prática de algum desses atos, ainda que o local apresente as características correspondentes.

Portanto, deve existir, em qualquer hipótese, um ato da Administração para a configuração da afetação (Ementas 11.812, 11.889, 12.104, 12.206).

Logo, no caso em exame, cabe verificar se ocorreu, efetivamente, o *concurso voluntário*, nos termos assim resumidos por Eduardo Vianna Motta na RT 338/43:

"O que é preciso, sim, para que se realize o contrato administrativo do concurso voluntário é a existência de inequívoca vontade de contratar pelas partes: inequívoca vontade de ofertar por parte do particular, e inequívoca vontade de aceitar, por parte da administração. Desde então, conjugadas as vontades, dar-se-á a transferência do domínio."

Pois bem, a instrução realizada no presente processo demonstrou que a faixa em estudo não integra o parcelamento do solo que originou a travessa Antonieta de Medeiros, conforme pode ser observado no croqui patrimonial 105831 (030045448), tampouco tem sua origem em qualquer outro plano de loteamento aprovado.

Portanto, a faixa em estudo não foi oferecida ao Poder Público, tanto que a área correspondente foi expressamente destinada a permitir o acesso às garagens dos imóveis 96 e 98 da antiga rua Copacabana, atual Rua Professor João Marinho, ou seja, os lotes fiscais 68 e 69 da quadra fiscal 030045538, mediante a instituição de uma servidão devidamente inscrita. De outro modo, se a intenção do proprietário tivesse sido a de transformar a faixa em logradouro público, não haveria necessidade da instituição da servidão.

Por outro lado, nada consta a respeito da aceitação do trecho em questão pela PMSP, uma vez que não foram localizados registros a respeito de melhoramentos públicos executados no local (035178250),

não podendo a ausência de tributação da faixa em questão (035180635), isoladamente, alterar tal conclusão, especialmente porque a faixa sequer aparece na respectiva quadra fiscal (030045538).

Além do mais, a denominação da travessa Antonieta Medeiros pelo Decreto nº 23.020/1986 não atingiu a faixa em estudo (029983867), circunstância que confirma a não aceitação da área correspondente.

Vale lembrar também, mais uma vez, que a abertura da atual travessa Antonieta Medeiros foi aprovada como acesso apenas às casas da vila, nos termos do artigo 750, § 4º, do antigo Código de Obras “Arthur Saboya”.

Diante de todo o exposto, não há que se falar em aquisição da propriedade pela Municipalidade por usucapião, conforme sustenta a requerente, cabendo ressaltar, ademais, que a conclusão a respeito da possibilidade de fechamento da área particular decorreu do ajuizamento da ação objeto do presente processo, em virtude da fiscalização realizada pela PMSP no local.

Assim, parece-me que o presente processo poderá ser devolvido ao DEMAP para prosseguimento, em razão da ausência de questão relevante sobre a qual não exista entendimento jurídico consolidado (art. 18, inciso V, alínea *a*, do [Decreto nº 57.263/2016](#)), não havendo também fundamento para a revisão das conclusões do DEMAP no exercício da sua competência a respeito do assunto, nos termos do artigo 23, inciso IV, do mesmo decreto (Ementa nº 12.128).

São Paulo, / /2020.

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

RGM

SEI 6021.2020-0009960-0-passagem-A

[1] RT volumes 332/49, 333/49, 334/57, 335/67, 336/39, 337/44, 338/43, 339/47 e 390/51.

[2] RT 338/43.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Gauche de Matos, Procurador(a) do Município**, em 10/12/2020, às 16:59, 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 **036598715** e o código CRC **A2B94334**.

Referência: Processo nº 6021.2020/0009960-0

SEI nº 036598715



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:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 036599551

INTERESSADO: Magda Völker e outros

ASSUNTO : Ação declaratória. Autos nº 1010767-23.2020.8.26.0053 – 11ª VFP.

Cont. da Informação nº 1.365/2020 – PGM.AJC

DEMAP G

Senhor Diretor

Considerando que não foi suscitada nova questão a respeito da qual não exista entendimento jurídico consolidado (Ementa nº 12.128), restituo o presente para prosseguimento.

São Paulo, / /2020.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO
PROCURADORA DO MUNICÍPIO
COORDENADORA GERAL DO CONSULTIVO - SUBSTITUTA
OAB/SP 175.186
PGM

RGM

SEI 6021.2020-0009960-0-passagem-A



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO**,
Procurador Chefe, em 10/12/2020, às 19:18, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **036599551** e o código CRC **2EE4D3DD**.