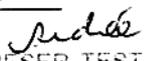


Folha de Informação nº 234

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24 / 09 / 2020

  
ANDRÉA WIESER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

**EMENTA Nº 12.175**

Estudo de domínio. Passagem não aprovada. Instituição expressa de regras para conservação e manutenção da área, prevista como privada, na escritura de divisão, sem configuração de concurso voluntário. Alienação de lotes a terceiros, sem modificação da situação anterior quanto à passagem. Ausência de fundamento para sustentar o domínio público sobre o trecho em questão.

**INTERESSADO:** Milton Barros de Castilho

**ASSUNTO:** Pedido de certidão. Passagem com entrada pela Rua Darzam, entre os n. 211 e 223. Estudo de domínio incidental.

**Informação n. 846/2020 - PGM-AJC**

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

O presente foi instaurado a partir de requerimento de expedição de certidão relativa à passagem com entrada pela Rua Darzam, entre seus n. 211 e 223, denominada "Travessa Particular Izolina Mazzei", Santana (fls. 1).

Folha de Informação nº 235

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Andréa*  
ANDRÉA WIESER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

CASE solicitou manifestação do antigo PATR (fls. 7), o que levou à elaboração de estudo de domínio incidental.

DEMAP-11 observou que a passagem foi apontada como oficializada pelo Decreto n. 10.102/72, conforme apontado por CASE, e está pavimentada, conforme apurado pela Subprefeitura, mas não teve origem e plano de arruamento. Por isso, analisou-se o parcelamento do terreno a que se referia à antiga Transcrição n. 7.676, do 3º Cartório de Registro de Imóveis, da qual surgiram as 12 casas com frente para a passagem. Essas casas, inicialmente de titularidade de Henrique Mazzei e Manoel Mazzei, foram transmitidas, por doação, a Nelson Hélio Mazzei, Ede Mazzei, Nilo Luiz Mazzei, Milton Mazzei, Léo Mazzei e Iris Mazzei Monteiro Carneiro, pela Transcrição n. 36.632, do mesmo cartório. Depois, foram divididas entre os donatários, pelas Transcrições n. 37.306 e 37.320, também do 3º Cartório, e depois transmitidas a terceiros. Com essa transmissão a terceiros, entendeu a unidade especializada que houve o aperfeiçoamento do concurso voluntário, oferecendo-se a passagem ao domínio público, já que, sem essa destinação, os lotes teriam ficado encravados, até porque a passagem não integra, sob a forma de frações ideais, os lotes fronteiros, não estando sujeita a tributação (fls. 89/95).

A Diretoria de DEMAP, no entanto, divergiu desse entendimento, ao observar que a alienação de casas a terceiros por quem não instituiu o parcelamento não constituiria um elemento configurador do concurso voluntário. Por outro lado, não estaria caracterizada a afetação ao uso comum, especialmente porque a presença de iluminação pública, por si, só não seria suficiente para isso. Solicitou-se, ainda, uma definição sobre se a alienação de casas a terceiros, por parte de quem não instituiu a vila, mas

Folha de Informação nº 236

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Andréa*  
ANDRÉA WILSER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

aadquiriu em bloco, seria fato hábil a caracterizar o concurso voluntário, no que se refere ao oferecimento da passagem ao Poder Público(fl. 107/110).

Por solicitação desta Coordenadoria (fls. 111), foram obtidas cópias das escrituras de divisão que geraram as Transcrições n. 37.306 e 37.320, do 3º Cartório de Registro de Imóveis (fls. 117/231).

É o relatório do essencial.

Os elementos obtidos tornam necessário acompanhar o entendimento de DEMAP, no sentido de que não é possível identificar a existência do chamado concurso voluntário, dada a ausência de uma conduta, expressa ou tácita, apta a caracterizar o oferecimento da passagem em questão ao domínio público.

Cabe reproduzir, uma vez mais,a observação contida na Informação n. 687/2016 - PGM-AJC, no sentido de que alienação de todos os espaços resultantes de um parcelamento, de modo que reste, formalmente, na propriedade do parcelador, apenas o trecho que serve de acesso a tais lotes, leva, em princípio, à inviabilidade de sustentar a intenção de preservar a propriedade desse espaço, sendo o caso de reconhecer, pois, que ele foi destinado como público, ainda que tacitamente, no âmbito do parcelamento do solo.

Esta, contudo, conforme já se notou, constitui apenasuma forma de inferir, a partir de um conjunto de alienações, qual teria sido a vontade de um determinado proprietário ao efetuar o parcelamento do solo.

Folha de Informação nº 237

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Andréa*  
ANDRÉA WILSEB TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

Nem sempre uma alienação tem esse alcance: conforme se observou no parecer objeto da Ementa n. 12.027 - PGM-AJC, "a alienação de uma das casas de um conjunto residencial a um terceiro não constitui uma hipótese autônoma de aquisição do domínio pelo Município, mas um elemento relevante situado no âmbito da análise do concurso voluntário relativo a áreas comuns, este sim uma causa de aquisição da propriedade pública imobiliária".

Por isso é que, quando os lotes resultantes da abertura de uma passagem permanecem em nome de um mesmo proprietário e seus sucessores, não é possível, em geral, inferir uma manifestação de vontade inequívoca apta a caracterizar o chamado concurso voluntário (Informação n. 991/2015 e Ementas n. 11.675 e 11.715 - PGM-AJC). Não havendo tal oferta, não cabe considerar oficial nem mesmo o acesso a lote com matrícula perante o registro de imóveis, nos termos do Decreto n. 27.568/88 (Ementa n. 11.715 - PGM-AJC).

Em tais situações, mesmo ausente o concurso voluntário, efetivamente *ocorre o parcelamento do solo*, uma vez que, a partir de um terreno original, há abertura de matrículas distintas para cada unidade imobiliária. Tal parcelamento, contudo, ocorresse destinação de via pública, de modo que os lotes envolvidos, que são objeto de registros autônomos, acabam por ter frente para uma área comum privada (Ementa n. 12.004 - PGM-AJC).

No caso presente, há quatro momentos distintos, todos eles referentes à mesma configuração física de uma vila, em que as 12 casas têm acesso pela passagem em questão. No primeiro momento, toda a vila estava

Folha de Informação nº 238

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Andréa*  
ANDRÉA WIESENER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

na titularidade dos proprietários originais (fls. 70/71). No segundo momento, toda a vila passou a ser de um conjunto de donatários (fls. 66/69). No terceiro momento, as casas foram agrupadas em dois blocos, cada um deles de um lado da passagem em questão e cada um deles sob a titularidade de um conjunto distinto de proprietários (fls. 61/64). No quarto momento, algumas casas foram objeto de alienações individuais a terceiros (fls. 42/59).

No primeiro e no segundo momento, embora a situação física já fosse, como notado, a de uma vila de casas, não havia parcelamento do solo, de modo que não caberia cogitar a existência do concurso voluntário. Um primeiro parcelamento do solo, na verdade, só veio a ocorrer com a divisão que gerou dois blocos de casas distintos, com acesso pela mesma passagem. Posteriormente, houve novos parcelamentos desses dois blocos, de modo que certas casas passaram a ser objeto de registros autônomos, transmitidos a terceiros.

Para o fim de avaliar, no caso em exame, uma possível vontade de destinar como público o leito da passagem, o mais relevante, sem dúvida, é o momento do primeiro parcelamento do solo, a partir do qual surgiram dois lotes, cada um deles com seis casas, e ambos com frente para a via em questão. Isso ocorreu por força de um contrato de divisão, operacionalizado por meio de duas sucessivas escrituras, cujos termos estão juntados aos autos (fls. 117/231).

Por força desse contrato, ficou pactuado, entre muitas outras coisas, que as partes contratantes – na verdade, dois grupos de contratantes, cada qual titular de um dos blocos de casas –, obrigavam-se, “em partes iguais, pela conservação, manutenção e iluminação da rua particular Isolina

Folha de Informação nº 239

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Andréa*  
ANDRÉA WIESER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

Mazzei, acima referida”, ficando também estipulado que, em caso de venda, os adquirentes ficariam “subrogados nessa obrigação”(fls. 145 e 218). Por outro lado, estabeleceu-se que “referida rua particular ficou e fica sendo inalienável” (fls. 225 e 230).

Portanto, não parece haver dúvida quanto à vontade dos instituidores da passagem: mantê-la como acesso inalienável às casas, sob conservação e manutenção de seus proprietários, de modo que a passagem, embora mantida na titularidade perpétua do conjunto de antigos donatários, está sujeita a uma composses por parte dos titulares das casas. Como já se observou, o afastamento do concurso voluntário não exige uma forma específica de negócio privado, que se utiliza da atribuição de frações ideais da passagem, podendo ocorrer a partir da análise das manifestações de vontade envolvidas (Informação n.218/2017 - PGM-AJC). No caso em exame, a previsão de frações ideais poderia até ser mais adequada para atingir a finalidade pretendida, mas os termos da escritura deixam clara a intenção de dar destinação privada da área, o que leva a uma incompatibilidade com sua oferta ao uso comum.

Essa situação não foi alterada pelas vendas sucessivas, já que o parcelamento de cada um dos blocos, feito apenas por seus titulares, não poderia interferir naquilo que havia sido pactuado com os titulares do outro bloco. Como, de acordo com o antigo brocardo, ninguém pode transferir mais direitos do que tem, e tendo em vista a previsão da própria escritura que originou cada um dos blocos, segundo a qual a configuração da passagem seria respeitada nas futuras alienações, tais alienações implicaram a transferência isolada das casas envolvidas, implicando a assunção dos

Folha de Informação nº 240

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Andréa*  
ANDRÉA WIESER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

deveres, previstos na escritura anterior, de conservação e manutenção da passagem e a correspondente com posse sobre esta.

Este seria, na verdade, no caso das vilas, o principal obstáculo à configuração de um concurso voluntário posterior ao parcelamento do solo: a possível ausência de poder de disposição, por parte dos adquirentes de lotes isolados, em relação ao leito da passagem. Antes da alienação isolada de lotes, contudo, não parece possível excluir a possibilidade de que o proprietário do imóvel já parcelado ofereça a passagem ao domínio público, ao alienar os lotes a terceiros. É preciso sempre analisar os atos jurídicos praticados, a fim de identificar as vontades envolvidas.

Assim, não há alternativa que não reiterar a observação quanto à impossibilidade de excluir a hipótese de um concurso voluntário superveniente ao parcelamento do solo, justamente porque não há perfeita identificação entre os institutos. Em um primeiro momento, é possível que não haja intenção de destinar espaços como públicos, de modo que, por exemplo, é efetuada apenas a abertura de registros para cada casa, consumando o parcelamento, mas sem caracterização do concurso voluntário. Em um momento subsequente, em que todos os mesmos lotes continuam sob a titularidade de um mesmo proprietário – ou de um conjunto de proprietários, em bloco –, é viável a prática de um ato negocial de oferta de certos espaços ao uso comum, com a posterior aceitação pela Municipalidade.

Não há fundamento para negar ao sucessor, que adquiriu um imóvel já parcelado, dotado de acessos privados aos lotes, a faculdade de realizar a oferta desses acessos ao domínio público. Tampouco parece haver

Folha de Informação nº 241

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Andréa*  
ANDRÉA WIESER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

motivo para diferenciar a alienação ocorrida por ocasião do parcelamento daquela que ocorre depois deste. O que importa é a análise das manifestações de vontade em cada caso, o que torna inviável estabelecer um entendimento genérico a respeito.

No caso presente, contudo, não parece que a venda a terceiros tenha sido o elemento jurídico determinante na análise das vontades envolvidas, pois a caracterização da passagem como acesso privado, como visto, ficou inequivocamente registrada na divisão que consumou o primeiro parcelamento do solo, projetando-se até mesmo em relação às alienações a terceiros, que nada inovaram em relação à questão do acesso. Não tendo ocorrido a oferta, a mera oficialização, isolada, não pode servir de fundamento para a incorporação da via ao domínio público (Ementa n. 12.023 – PGM-AJC).

Por fim, na linha do observado pela Diretoria de DEMAP, no caso presente não parece possível sustentar a *afetação ao uso público*, pois, ainda que o espaço tenha características de logradouro, não há notícia de quetenha havido entrega ao trânsito público ou apossamento por parte da Municipalidade, sendo a presença de iluminação pública um elemento isolado que, por si só, não gera consequências dominiais.

Assim sendo, estando descartado tanto o concurso voluntário quanto a afetação ao uso público, não há como sustentar o domínio público sobre a passagem em questão. Caso acolhido tal entendimento, propõe-se o retorno do presente a DEMAP, para ciência, tendo em vista, em especial, as questões formuladas. Em seguida, o presente deverá ser remetido a SUREM,

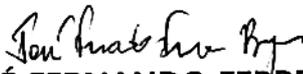
Folha de Informação nº 242

do processo n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Andréa*  
ANDRÉA WIESER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

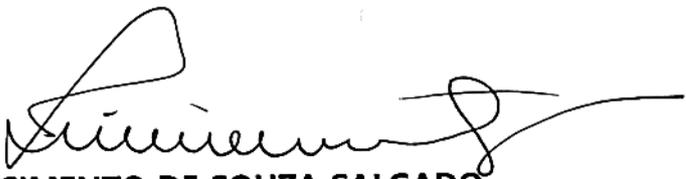
para regularização da tributação sobre o leito da passagem com posterior encaminhamento a CASE, para o prosseguimento cabível (fls. 7).

São Paulo, 02 / 09 / 2020.

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

De acordo.

São Paulo, 10 / 09 / 2020.

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

Folha de Informação nº 243

do p.a. n. 1998-0.246.428-7

em 24/09/2020 *Indeó*

ANDRÉA WIESER TESTA  
Assist. Gestão P. Públicas

**INTERESSADO:** Milton Barros de Castilho

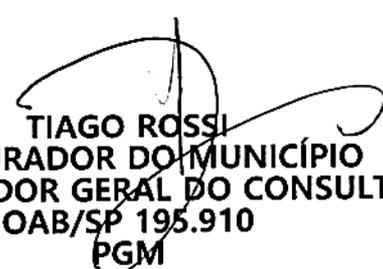
**ASSUNTO:** Pedido de certidão. Passagem com entrada pela Rua Darzam, entre os n. 211 e 223. Estudo de domínio incidental.

**Cont. da Informação n. 846/2020 – PGM.AJC**

**DEMAP  
Senhor Diretor**

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que não há fundamento pra sustentar o domínio público sobre a passagem em questão, seguindo-se o encaminhamento a SUREM, para regularização da tributação sobre a área, e posterior encaminhamento a CASE, para prosseguimento.

São Paulo, 23/09 /2020.

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