



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

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

Telefone:

PROCESSO 6013.2023/0007285-2

Parecer PGM/CGC Nº 148386651

EMENTA Nº 12.381: Bem público municipal. Ocupação irregular. Alienação direta posterior à ocupação. Cobrança pelo uso pretérito. Cabimento. Imóvel municipal utilizado para fins privados sem título jurídico válido. Reconhecimento da natureza pública da área. Alienação direta autorizada por lei específica em razão da inviabilidade de competição, sem efeito de remissão quanto à ocupação anterior. Possibilidade de cobrança de indenização pelo uso pretérito do bem público, independentemente da boa-fé do ocupante ou do pagamento de IPTU. Indenização de natureza patrimonial, fundada na vedação ao enriquecimento sem causa e na indisponibilidade do interesse público. Prosseguimento da cobrança e adoção das medidas cabíveis em caso de inadimplemento.

INTERESSADA: ATR3 Empreendimentos e Participações Ltda.

ASSUNTO: Análise sobre eventual cabimento de cobrança de indenização sobre ocupação de imóvel da Municipalidade anteriormente à sua formal aquisição pela empresa interessada.

Informação nº 1445/2025 - PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhora Coordenadora Geral

Trata o presente expediente de procedimento instaurado para a cobrança de indenização pela ocupação de imóvel municipal situado na Rua da Consolação, altura do n.º 3.407, consistente em uma passagem com área de 698,56m², pela empresa ATR3 Empreendimentos e Participações Ltda. A cobrança refere-se ao período de 60 (sessenta) meses anteriores à alienação do referido bem à própria interessada.

O imóvel em questão, de natureza pública reconhecida por esta Procuradoria em outras manifestações (cf. Informações nº 344/2016, 1.722/2017,

199/2020, 688/2020 e 2.099/2022), foi objeto de alienação direta à interessada, nos termos da autorização concedida pela Lei Municipal nº 17.813/2022. Tal modalidade de alienação, com dispensa de licitação, foi fundamentada na inviabilidade de competição, dado que a interessada é proprietária da totalidade dos lotes lindeiros, e a venda a terceiros resultaria no encravamento de tais imóveis, conforme detidamente analisado na Informação nº 688/2020 - PGM-AJC (doc. nº 094835874).

CGPATRI procedeu aos cálculos para apuração da indenização devida pela ocupação da área nos 5 (cinco) anos anteriores à alienação. A Divisão de Avaliação apurou o valor de R\$ 4.700.989,55 (quatro milhões, setecentos mil, novecentos e oitenta e nove reais e cinquenta e cinco centavos) (doc. nº 099012435), com base em avaliação de mercado do imóvel e aplicação dos critérios previstos no Decreto nº 62.087, de 26 de dezembro de 2022.

Ato contínuo, a interessada foi notificada para pagamento do montante apurado, por meio da Notificação n.º 010/2024/CGPATRI-SAI (doc. nº 099642473), à qual foi anexado o correspondente Documento de Arrecadação do Município de São Paulo - DAMSP.

Em resposta, a interessada apresentou manifestação acostada ao doc. nº 099643726, pleiteando, em síntese, a suspensão e o posterior cancelamento da cobrança. Seus argumentos centram-se em três eixos principais: (i) vícios de procedimento, alegando violação ao contraditório e à ampla defesa, bem como inobservância do rito previsto no Decreto Municipal nº 48.832/2007; (ii) ausência de mérito para a cobrança, ao sustentar a inexistência de "uso indevido" ou de má-fé na ocupação, visto que possuía título de propriedade sobre a área e recolhia o respectivo IPTU, além da ausência de prejuízo efetivo ao erário; e (iii) erros na metodologia de cálculo do valor da indenização. Posteriormente, a interessada juntou novos documentos (doc. nº 142402864), reforçando a tese da titularidade privada do bem e, por conseguinte, da sua boa-fé.

A Divisão de Avaliação defendeu a metodologia avaliatória utilizada, esclarecendo que o valor adotado reflete o mercado e que os fatores de correção de testada e profundidade não se aplicam a áreas de incorporação, conforme normas técnicas pertinentes (docs. nº 127270507 e 127272016). SUB-PI/AJ informou que a ação fiscalizatória anterior, referente à ocupação, fora de fato sobrestada para aguardar o deslinde do processo de alienação (doc. nº 127387828). Por fim, CGPATRI/SAP reiterou a existência de ocupação irregular e a recomendação pretérita desta Procuradoria para apuração de débitos (doc. nº 128013483).

Diante da complexidade da matéria, a Assessoria Jurídica da SEGES encaminhou os autos para que se defina se, no presente caso concreto, é cabível a cobrança pelo uso pretérito de imóvel da Municipalidade (doc. nº 144249636).

É o relatório.

A questão suscitada pela Assessoria Jurídica de SEGES diz respeito à possibilidade de cobrança pelo uso de área pública. Outras questões eventualmente levantadas pela interessada, mas não analisadas pelas áreas técnicas e sem endereçamento específico a esta Assessoria, não serão, ao menos neste momento, objeto de deliberação.

A natureza pública da área em estudo foi confirmada em diversas análises desta Assessoria, conforme se observa nas Informações nº 344/2016, 1.722/2017, 199/2020, 688/2020 e 2.099/2022.

Foi nesse contexto que a alienação direta do bem à interessada se apresentou como solução adequada, considerada a inviabilidade de competição, uma vez que apenas a interessada, na condição de proprietária de todos os imóveis

lindeiros, poderia dar aproveitamento econômico à área sem gerar a situação anômala de encravamento dos lotes. A venda direta foi autorizada pela Lei Municipal nº 17.813/2022, sem, contudo, dispor sobre os efeitos patrimoniais da ocupação que a antecedeu. De fato, o parecer que deu origem à Ementa nº 12.107 (Informação nº 199/2020 - PGM-AJC), posteriormente revisado, já consignava que o uso pretérito irregular deveria ser objeto de expediente próprio.

A alienação do bem em questão não teve o condão de anistiar eventuais débitos decorrentes da ocupação prévia. Resolveu-se a questão dominial, mas permaneceu pendente a análise da retribuição devida ao erário pelo período em que o bem público foi utilizado por particular para fins privados.

O uso de bem público por particular, sem a devida anuência do ente público, pode configurar situação de irregularidade apta a ensejar o dever de indenizar o Poder Público, sob pena de enriquecimento sem causa do ocupante. Há precedente desta Procuradoria nesse sentido, inclusive em caso no qual o dever de indenizar foi imputado ao ocupante de área pública que, posteriormente, veio a adquiri-la (cf. Informação nº 341/2024 - PGM-AJC).

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, em seu artigo 114, estabelece que a utilização de bens municipais por terceiros se dará mediante concessão, permissão, autorização ou locação social, instrumentos que, em regra, pressupõem onerosidade. A Lei nº 14.652/2007 reforça essa diretriz ao dispor que as concessões e permissões de uso de áreas municipais deverão ser feitas a título oneroso, em regra.

No caso em análise, não se está diante de cessão de bem público, nos termos delimitados pelo artigo 114 da Lei Orgânica. Todavia, se a utilização regular de bem público, como regra, pressupõe contrapartida onerosa, a utilização irregular também deve pressupô-la. De outro modo, a ocupação irregular tornar-se-ia mais vantajosa ao particular, o que não se coaduna com a lógica do ordenamento jurídico.

A cobrança em tela consubstancia a pretensão de recomposição do patrimônio público pelo período em que o ente público foi privado de usufruir economicamente do bem.

A interessada sustenta que sua ocupação estaria amparada na boa-fé, lastreada tanto na aquisição onerosa do imóvel de quem figurava como titular do registro imobiliário quanto no pagamento de IPTU incidente sobre a área. A boa-fé, contudo, não é suficiente para afastar a irregularidade da ocupação de bem público por particular, tampouco para elidir o fato objetivo consistente na utilização de bem público para benefício privado.

Conforme observado por SEGES/AJ (doc. nº144249636), o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento reiterado no sentido de que a indenização pela ocupação irregular de bem público, notadamente bens de uso comum do povo, é devida independentemente da boa-fé do particular (REsp nº 2109955/SP, REsp nº 1432486/RJ, REsp nº 1730402/RJ, REsp nº 1800836/RJ, REsp nº 1432486/RJ).

A alegação de inexistência de prejuízo ao erário, nessa esteira, também não deve prosperar. O prejuízo fazendário não se configura apenas pela perda de uma oportunidade concreta de utilização do bem, mas pela própria privação do uso e gozo de um ativo que, além de dotado de valor econômico, pertence ao público. O patrimônio público imobiliário não é estéril: seu potencial econômico, seja por meio de cessão onerosa, seja por alienação, constitui fonte de receita em benefício da coletividade. Permitir o uso gratuito por particular, sobretudo para fins de exploração econômica, seria lesivo ao interesse público e contrário ao princípio da isonomia.

Ademais, a indenização pretendida não possui natureza sancionatória, que exigiria a demonstração de dolo ou má-fé. Trata-se de retribuição de natureza patrimonial, fundada no princípio que veda o enriquecimento sem causa e no princípio da indisponibilidade do interesse público. O erário municipal foi privado de auferir renda de um ativo que lhe pertencia, enquanto a interessada, conforme apontado por CGPATRI (doc. nº 128013483), utilizava a área para fins comerciais (loja e estacionamento), auferindo, portanto, vantagem econômica. A cobrança visa, justamente, remunerar o Município, e com isso, a população, pelo uso do bem público.

O fato de a interessada ter celebrado negócio jurídico com particular que constava como titular do registro imobiliário constitui, quando muito, indício de sua boa-fé, mas não pode ser considerado aquisição por título regular nem legitimar a ocupação da área, uma vez que se tratava de bem público, insuscetível de alienação por particular, não podendo contrato de compra e venda firmado com quem não detinha o domínio conferir legitimidade à propriedade ou à posse.

Além disso, conforme observado na Informação nº 199/2020, a passagem em questão foi oficializada pelo Decreto nº 10.549/1973, constando sua efetiva abertura nos levantamentos GEGRAN/1973 e VASP/CRUZEIRO/1954. Não é possível, portanto, sustentar o desconhecimento quanto à origem pública da área.

Observa-se, ainda, em imagens obtidas na plataforma Google Maps, que no local existia via aberta, devidamente asfaltada, com guia e aparente iluminação pública instalada, elementos típicos de via pública. Na imagem mais antiga disponível (janeiro de 2010), já se verifica que o acesso se encontrava impedido pela instalação de uma espécie de portão de alumínio e que, entre janeiro de 2016 e junho de 2017, foi construída, no mesmo espaço, uma loja ou a extensão de loja vizinha. A interessada informa que desde 2013 já ocupava o local (doc. nº 142402864), de modo que, quando o adquiriu, este já apresentava características de via pública, não obstante a presença do portão irregular que controlava o acesso à área.

O argumento relativo ao pagamento de IPTU, por sua vez, não é apto a afastar a indenização pelo uso da área. A obrigação tributária não se confunde com a contraprestação pelo uso de bem público. A eventual exigência indevida do tributo, ainda que reconhecida, não induz ao reconhecimento da propriedade privada nem serve de fundamento para eximir a interessada do dever de indenizar pela ocupação.

Ante o exposto, conclui-se que, no caso concreto, é cabível a cobrança pelo uso pretérito do imóvel, devendo os autos ser restituídos a SEGES para prosseguimento. Após a decisão quanto à defesa apresentada pela interessada, caso esta seja rejeitada e não haja pagamento, o expediente deverá ser remetido a DEMAP para adoção das providências relativas ao ajuizamento da competente ação de cobrança.

LUÍS FERNANDO DE SOUZA PASTANA
Procurador do Município Assessor - AJC
OAB/SP 246.323

De acordo.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
Procurador Assessor Chefe - AJC
OAB/SP 173.027



Luis Fernando de Souza Pastana
Procurador(a) do Município
Em 12/01/2026, às 15:26.



Jose Fernando Ferreira Brega
Procurador(a) do Município
Em 14/01/2026, às 17:35.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148386651** e o código
CRC **E90E5417**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

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

Telefone:

PROCESSO 6013.2023/0007285-2

Encaminhamento PGM/CGC Nº 148387936

INTERESSADA: ATR3 Empreendimentos e Participações Ltda.

ASSUNTO: Análise sobre eventual cabimento de cobrança de indenização sobre ocupação de imóvel da Municipalidade anteriormente à sua formal aquisição pela empresa interessada.

Cont. da Informação nº 1445/2025 - PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria, que acolho.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procuradora Coordenadora Geral do Consultivo - CGC

OAB/SP 175.186



TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procurador(a) Chefe

Em 14/01/2026, às 14:24.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148387936** e o código CRC **95FA619F**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

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

Telefone:

PROCESSO 6013.2023/0007285-2

Encaminhamento PGM/CGC Nº 148671557

INTERESSADA: ATR3 Empreendimentos e Participações Ltda.

ASSUNTO: Análise sobre eventual cabimento de cobrança de indenização sobre ocupação de imóvel da Municipalidade anteriormente à sua formal aquisição pela empresa interessada.

Cont. da Informação nº 1445/2025 - PGM.AJC

SEGES

Senhora Secretária

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que, no caso concreto, é cabível a cobrança pelo uso do imóvel.

Segue para prosseguimento e, após a decisão pertinente acerca da defesa apresentada pela interessada, caso esta seja rejeitada e não haja pagamento, o expediente deverá ser remetido a DEMAP para adoção das providências relativas ao ajuizamento da ação de cobrança.

LUCIANA SANT'ANA NARDI

Procuradora Geral do Município

OAB/SP 173.307



Luciana Sant Ana Nardi

Procurador(a) Geral do Município

Em 12/01/2026, às 12:45.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148671557** e o código CRC **7E4EFA1C**.

