261

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

Processo: SH – 554/02/2015

Parecer: CJ/SH nº 068/2017

Interessado: TERRACOR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.

Assunto: Parcelamento do Solo – LOTEAMENTO JARDIM ALVORADA

EMENTA: **PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. LOTEAMENTO.** Questionamento acerca da possibilidade de lotear glebas registradas em diferentes matrículas e seccionadas pela Estrada Municipal "BRB-350". Análise das Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP. Interpretação sistemática e finalística explicita a viabilidade de lotear áreas seccionadas por vias públicas ou registradas em matrículas diversas, pressupondo-se a prévia contiguidade entre as áreas e o mesmo proprietário. Glebas originalmente registradas sob uma única matrícula. Origem comum. Suposta exigência técnica da CETESB para separação das áreas. Estrada Municipal afetada ao uso comum do povo. Desnecessária a prévia incorporação formal ao domínio do Município para caracterização do bem público.

Senhor Chefe de Gabinete,

1. Trata-se de Processo GRAPROHAB nº 13.900, por meio do qual a Interessada, Terracor Empreendimentos Imobiliários Ltda., solicita aprovação e emissão do Certificado de Aprovação do projeto referente ao empreendimento denominado "Loteamento Jardim Alvorada", localizado na Fazenda São Domingos, Gleba B, objeto da matrícula nº 18.573, do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita – SP, posteriormente desmembrada nas matrículas nº 27.015 e nº 27.016.

2. Os autos foram instruídos com a seguinte documentação técnica:

(a) Declaração que atesta não existir nenhum outro requerimento para aprovação de loteamento referente ao imóvel situado na Fazenda São Domingos "Gleba B", objeto da matrícula nº 18.573, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Barra Bonita (fls. 06);

(b) Matrícula nº 18.573, do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita (fls. 08/10);

(c) Planta de Localização (fls. 12);

(d) Certidão emitida pela Prefeitura da Estância de Barra Bonita que atesta que o loteamento denominado Jardim Alvorada está de acordo com as diretrizes municipais (fls. 14/15);

(e) Certidão emitida pela Prefeitura da Estância de Barra Bonita que informa, para fins de obtenção da licença ambiental junto à CETESB, que inexiste legislação municipal de diretrizes de uso do solo para reger a gleba objeto do loteamento Jardim Alvorada (fls. 16);

(f) Comunicado de Despacho de Requerimento emitido pela Prefeitura da Estância de Barra Bonita para informar que o requerimento que solicitou a aprovação prévia do Loteamento Jardim Alvorada foi aprovado pelo Departamento de Planejamento Urbano e Projetos da Prefeitura (fls. 17);

(g) Certidão emitida pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto e Barra Bonita que atesta que a área objeto do Loteamento Jardim Alvorada encontra-se em zona da expansão de rede de distribuição de água potável e coleta de esgoto sanitário (fls. 18/19);

(h) Memorial Descritivo e Justificativo do Empreendimento (fls. 21/25);

(i) Projeto Urbanístico em plantas carimbadas pela Prefeitura Municipal (fls. 27/29);

(j) Levantamento Planialtimétrico (fls. 30/31);

(k) Projeto de Terraplanagem (fls. 32/40);

(l) Projeto de Drenagem Urbana (fls. 41/51); e

(m) Guias das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) recolhidas para cada um dos projetos (fls. 52/56).

3. Sobreveio Informação CLOCT nº 703/2015 (fls. 61) por meio da qual a área técnica da Pasta informa que os documentos apresentados não atendem as instruções para encaminhamento de projetos de parcelamento do solo, nos termos fixados no manual do GRAPROHAB.

4. Em resposta, a Terracor Empreendimentos Imobiliários Ltda. encaminhou a documentação solicitada (fls. 65/66), esclarecendo que a matrícula nº 18.573 do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita – SP foi encerrada através de processo de retificação administrativa, tendo como sucessoras as matrículas nº 27.015 e 27.016, que seguem encartadas nos autos às fls. 68/73.

5. A Informação GLPS/CLOCT nº 70/2016 alertou que a referida documentação não atendeu , de maneira satisfatória, às exigências constantes na Informação GLPS/CLOCT nº 703/2015 (fls. 61) e transcritas na Exigência Técnica nº 566/15 (fls. 62), esclarecendo que:

> *"Embora o interessado tenha esclarecido que a Matrícula nº 18.573, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita foi encerrada, através do processo de retificação administrativa, tendo como sucessoras as Matrículas 27.015 e 27.016, ambas do nº 18.573, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita (vide fls. 66 e 68 a 73),* ***tal situação não pode ser admitida, pois as áreas das mesmas não guardam contiguidade entre si, ou seja, encontram-se***

separadas por uma área de terceiros (Estrada Municipal BRB – 350)"

5.1. A área técnica ressaltou, ainda, que a Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99, somente permite o processo de loteamento de uma única gleba, sendo inadmissível o parcelamento de 02 (duas) ou mais glebas, com exceção daquelas que forem efetivamente limítrofes entre si, aspecto que viabilizaria a unificação das matrículas.

5.2. Nesse sentido, consta nos autos que a Secretaria da Habitação deliberou pelo indeferimento do protocolo GRAPROHAB nº 13.900, elencando as razões às fls. 213, onde alega, dentre outras razões, que *"embora o interessado tenha esclarecido que a Matrícula nº 18.573, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita foi encerrada, através de processo de retificação administrativa, tendo como sucessoras as matrículas 27.015 e 27.016, ambas do nº 18.573, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita (vide fls. 66 e 68 a 73), tal situação não pode ser admitida, pois as áreas das mesmas não guardam contiguidade entre si, ou seja, encontram-se separadas por uma área de terceiros (Estrada Municipal BRB – 350)"*.

6. A interessada, Terracor Empreendimentos Imobiliários, solicitou a reabertura do Protocolo nº 13.900, esclarecendo que "(...) *no início deste processo de parcelamento a área a ser loteada estava situada em apenas uma matrícula de nº 18.573, inclusive a área que hoje está denominada Estrada Municipal. O processo de retificação/desmembramento se fez necessário devido à exigência proferida pela CETESB para ajustes de porcentagens de áreas que compunham a área verde e pela SH para apresentação do planialtimétrico da área total. Por decisão do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita, foi nos orientado que a área denominada de Estrada Municipal já fosse extraída da gleba loteada, sendo que esta já ficaria pertencente à Prefeitura do Município de Barra Bonita-SP"* (fls. 222/223).

6.1. Enfatizou-se, ainda, que *"a referida área denominada Estrada Municipal não trata de uma via oficial regulamentada por alguma escritura ou título,*

nem mesmo gerou nova matrícula para área em questão, e sim de um carreador/estrada boiadeiro utilizado na cultura agrícola de cana de açúcar e que era parte integrante do loteamento no início de seu processo".

6.2. Em complemento, encartou nova documentação técnica às fls. 226/255.

7. Finalmente, o Coordenador da CLOCT encaminha os autos a esta Consultoria Jurídica com o propósito de obter um parecer acerca da possibilidade, ou não, de acatar a argumentação proferida pela Interessada (fls. 258).

8. A Chefia de Gabinete propõe, então, a submissão da proposta à Consultoria Jurídica, para análise e parecer jurídico.

É o relatório. Passo a opinar.

9. A análise do presente processo administrativo está circunscrita ao questionamento formulado pela área técnica da Pasta acerca da possibilidade de aceitação da justificativa formulada pela Terracor Empreendimentos Imobiliários Ltda., que sustenta a possibilidade de lotear as glebas registradas sob as matrículas 27.015 e 27.016, do Registro de Imóveis, Títulos e Documentos da Comarca da Barra Bonita.

9.1. Observo que a questão que se põe em análise é objeto de consulta no bojo do Processo nº 16847-44524/2016 em exame pela Assessoria de Gestão Imobiliária da Procuradoria Geral do Estado e as diretrizes aqui lançadas deverão ter aplicação em hipóteses de mesma natureza no âmbito do GRAPROHAB. Por essa razão, o presente opinativo foi elaborado conforme orientação da AGI, a quem será submetido, por via eletrônica, para validação.

10. Pois bem. A controvérsia a ser dirimida neste Opinativo diz respeito à possibilidade de lotear glebas cindidas por Estrada Municipal não oficializada, o que contraria, em tese, o pressuposto da contiguidade e a redação do §1º do artigo 2º da Lei Federal nº 6.766/79, que considera que loteamento é a subdivisão de gleba única em lotes:

> *"Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.*
> *§ 1º - Considera-se loteamento a **subdivisão de gleba** em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes."*

10.1. A solução da questão demandaa análise das disposições previstas nas Normas Extrajudiciais da Corregedoria Geral de Justiça do TJSP, especificamente os itens 177 e 177.1., que regem a atuação dos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo:

> *177. Quando, eventualmente, o loteamento abranger, vários imóveis do mesmo proprietário, com transcrições e matrículas diversas, é imprescindível que se proceda, previamente, à sua unificação. (Alterado pelo Provimento CG Nº 37/2013)*

> *177.1. Poderá ser objeto de um único projeto de loteamento mais de uma área de propriedade do mesmo loteador que for seccionada por ruas ou estradas já existentes ou outro bem público. Nessa hipótese, o processo será único, mas o memorial do loteamento deverá indicar as quadras e lotes situados em cada uma das áreas matriculadas, nas quais se procederão aos respectivos registros. (Alterado pelo Provimento CG Nº 37/2013.)*

12. Diante deste arcabouço normativo, torna-se necessário apurar os limites da atividade de loteamento, a fim de compatibilizar o conteúdo da norma do item 177.1, que prevê a possibilidade do loteamento incidir sobre mais de uma área do mesmo loteador, seccionada, com a norma do item 177 e do artigo 2º da Lei 6766/76, que exige seja uma gleba só o objeto do parcelamento do solo em questão.

13. Essa análise é imprescindível para opinar sobre o caso objeto da consulta, qual seja, a possibilidade de lotear glebas seccionadas por vias públicas e cuja separação decorreu de fato não imputável ao proprietário.

14. A Lei Federal nº 6.766/79 conceitua loteamento como a atividade de subdivisão de gleba, pressupondo que esta seja uma porção de terra única, não cindida.

13.1. No mesmo sentido, a doutrina de Diogenes Gasparini ensina que gleba é a área que não sofreu retalhamento para fins urbanos, enquanto lote é a porção de terreno que tem ao menos uma frente para a via pública (página 11/12). Vicente Amadei, por sua vez, conceitua gleba como a área de terreno que ainda não foi objeto de parcelamento urbano regular (página 40). Finalmente, para José Afonso da Silva, gleba é a área de terra que não foi objeto de arruamento ou loteamento (fls. 329).

14. As Normas Extrajudiciais da Corregedoria Geral de Justiça do TJSP apontam que a gleba passível de loteamento não precisa, necessariamente, estar registrada em matrícula única, sendo viável que se proceda à unificação das áreas contíguas, com transcrições e matrículas diversas, mediante a fusão de todas as matrículas com a abertura de matrícula nova para a área resultante, desde que as áreas unificadas sejam de propriedade de um único proprietário.

15. O item 177.1 das Normas Corregedoria Geral da Justiça do TJSP prevê, entretanto, que as áreas seccionadas por ruas ou estradas já

existentes ou seccionadas por outro bem público, também poderão ser objeto de um único projeto de loteamento.

15.1. Oportuno destacar que a referida disposição submete-se topograficamente ao disposto no item 177, do que se conclui que as áreas cindidas por ruas, estradas ou outros bens públicos deverão possuir a mesma origem filiatória, situação que viabilizava ser loteamento anteriormente , em consonância com a sistemática da Lei 6.766/79, cujo artigo 18, inciso I impõe ao loteador a obrigação de submeter o projeto de loteamento ou desmembramento ao registro imobiliário acompanhado do título de propriedade do imóvel.

15.2. É dizer, antes do seccionamento involuntário pela via pública ou equipamento público, eram partes indissociáveis e inindividualizáveis da mesma gleba.

15.2. De fundamental importância notar que a interpretação sistemática dos dispositivos supracitados explicita não apenas a viabilidade de lotear áreas seccionadas por vias públicas ou registradas atualmente em matrículas diversas, mas, ao pressupor a mesma origem entre as áreas e o mesmo proprietário, também veda as hipóteses em que o desmembramento da área tenha ocorrido de modo proposital, tendo em vista que o encadeamento de sucessivos desmembramentos, com o intuito comercial, representa burla à Lei nº 6.766/79.

15.3. Com relação ao método hermenêutico ora utilizado, oportuno destacar a lição de Paulo Nader:[1]

> *"A pluralidade de elementos que o Direito oferece compõe-se de normas jurídicas que não se acham justapostas, mas que se entrelaçam em uma conexão harmônica. A formação de uma ordem jurídica exige, pois, uma coerência lógica nos comandos jurídicos. Os conflitos entre as regras do Direito, porventura revelados, deverão ser solucionados mediante a*

[1] NADER, PAULO. Introdução ao Estudo do Direito. 30 ed. Rev. Atual. Ed. Gen, pág. 97.

interpretação sistemática. O aplicador do Direito, recorrendo aos subsídios da hermenêutica jurídica, deverá redefinir o Direito Positivo como um todo lógico, unidade de fim capaz de irradiar segurança e justiça"

16. Nesse sentido, cumpre ressaltar que a viabilidade de cada loteamento somente é admitida mediante a análise individual da cadeia sucessória dos imóveis, o que permitirá aferir se os imóveis objetos do loteamento possuem origem comum.

17. No caso dos autos, observo que **a origem dos referidos imóveis é comum**, pois, inicialmente, o projeto de loteamento denominado "Jardim Alvorada" recaía sobre uma única gleba, registrada na matrícula nº 18.573, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita.

17.1. Em seguida, a loteadora, Terracor Empreendimentos Imobiliários Ltda., esclareceu que houve a necessidade de promover a retificação administrativa da área por exigência da CETESB, fato que acarretou o encerramento da matrícula nº 18.573 e o surgimento das matrículas nº 27.015 e nº 27.016, com a separação da área denominada de Estrada Municipal (embora não conste dos autos se consta do cadastro de vias municipais).

17.2. Oportuno ressaltar que não consta nos autos a exigência técnica da CETESB que acarretou a necessidade de retificação administrativa da área, sendo recomendável que tal documentação seja encartada para conhecimento e análise.

18. Dos argumentos lançados pela interessada, observa-se que a gleba objeto da matrícula nº 18.573 parece ter sido parcialmente afetada para

viabilizar o transporte e a circulação da cultura de cana de açúcar, dando origem à denominada Estrada Municipal BRB-350, bem de uso comum do povo que carece de integralização formal ao patrimônio da Municipalidade, tendo em vista que parece não ter ocorrido anterior desapropriação pelo Município de Barra Bonita.

18.1. Entretanto, ainda que a área não tenha sido integralizada formalmente, cumpre ressaltar que o caráter não-oficial da denominada Estrada Municipal BRB 350 não afasta sua afetação ao uso público.

18.2. Nesse sentido, José Afonso da Silvasustenta que, no sistema vigente, não se pode admitir a existência das chamadas "ruas particulares", sendo certo que aquelas que tiverem seu uso afetado ao interesse público deverão ser integradas ao sistema viário urbano por meio da *oficialização*, meio pelo qual a Prefeitura aceita, declara e reconhece como oficial uma via particular de uso público[2].

18.3. No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles ensina que, após a construção de uma via pública, o imóvel onde a mesma foi construída se torna irreivindicável, em razão de sua afetação:

> *"Tais áreas ou são originalmente do Poder Público que as utiliza como rodovia, ou lhe são transferidas por qualquer dos meios de alienação (compra e venda, doação, permuta, desapropriação), ou são integradas no domínio público, excepcionalmente por simples destinação, que as torna irreivindiváveis por seus primitivos proprietários.* ***Esta transferência por destinação opera-se pelo só fato da transformação da propriedade privada em via pública sem oportuna oposição do***

[2] SILVA. José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 205.

particular, independentemente, para tanto, de qualquer transcrição ou formalidade administrativa. Isto, todavia, não impede que o particular despojado de suas terras obtenha a justa indenização do dano causado pelo Poder Público por essa desapropriação indireta". [MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 551/552]

19. No caso em análise, muito embora os autos não informem se houve a oficialização após a retificação administrativa, que deu origem ao desmembramento do imóvel particular, entendo que este processo de retificação se deu em favor da Municipalidade, eis que a área já estava afetada ao interesse público, o que viabilizaria, inclusive, a propositura de eventual ação de desapropriação indireta pelo proprietário.

20. Não havendo indenização ao proprietário, que parece não ter ajuizado ação de desapropriação indireta ou ação indenizatória, entendo que inviabilizar a loteamento da área originalmente registrada na matrícula nº 18.573 (e posteriormente desmembradas nas matrículas nº 27.015 e nº 27.016) configuraria verdadeira punição ao proprietário, que além de perder parte de seu imóvel, ainda deixaria de utilizá-lo de forma rentável, tendo em vista que a atividade de parcelamento do solo visa, como toda atividade econômica empresarial, ao retorno positivo do investimento no negócio, ou seja, o lucro.

20.1. O impedimento sustentado pela área técnica da Pasta também contraria o direito subjetivo do proprietário decorrente do domínio, radicado nas faculdades de usar, fruir e dispor o que lhe pertence, bem como o dever de adequação do imóvel à função social da propriedade, na medida em que o loteamento da gleba vai ao encontro das finalidades econômicas e sociais da propriedade, viabilizando a maior e mais ampla proteção aos interesses e às necessidades comuns. Nesse sentido, Vicente Amadei afirma:

"Assim, o parcelamento do solo urbano é, para além da operação civil de fracionamento do domínio privado, operação urbana que se há de atrelar à função social da cidade, ou seja, ao contexto do desenvolvimento horizontal sustentável da cidade[3]*"*

20.2. No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles sustentou que a atividade de lotear não pode ser entendida como simples repartição de gleba, mas como instrumento voltado à promoção da urbanização, podendo ser entendido como meio de ordenação e controle do solo urbano, destinado a ampliar o acesso ao mercado imobiliário formal[4].

21. Ademais, cumpre observar que a referida Estrada Municipal seria naturalmente transferida ao Município com o parcelamento do solo, tendo em vista que a Lei Federal nº 6.766/79 conceitua loteamento como *"a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes"*, e dispõe que *"desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo"*.

21.1. Assim, ainda que as glebas registradas sob as matrículas nº 27.015 e 27.016 não sejam contíguas atualmente, é necessário considerar a origem comum de ambas, bem como o fato de serem divididas por via pública que seria repassada ao Município por força de lei, no caso de loteamento da matrícula originária, tendo em vista a obrigação de se instituir um sistema de circulação que promova verdadeira integração do Loteamento com a malha viária existente.

---

[3] AMADEI, Vicente Celeste. Como lotear uma Gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4 ed. Campinas, SP:Millennium, 2014, p.5.
[4] MEIRELLES, Hely Lotes. Direito Municipal Brasileiro. 16 ed. (atualizado por Márcio Scheider Reis e Edgard Neves da Silva). São Paulo: Malheiros, 2008. P. 569.

21.2. Considerando, portanto, que a abertura de ruas é uma das características obrigatórias do parcelamento do solo (cf. artigo 2º, parágrafo 1º, da Lei 6766/76), o viário já existente, por ter seccionado **uma matrícula loteável anteriormente**, pode integrar o projeto de loteamento das duas matrículas diretamente derivadas daquela, com consequente transferência à Municipalidade, sem qualquer ônus para esta.

21.3. Caso não fosse possível integrar a via no projeto de loteamento, a abertura da estrada configuraria desapropriação indireta, em razão do apossamento da área particular, ao que tudo indica, sem a prévia indenização. 21.2. Nesta linha, o caso em análise parece estar inserido na hipótese prevista no item 177.1 das Normas Extrajudiciais da Corregedoria Geral de Justiça do TJSP, demandando que a área técnica da Pasta acolha a argumentação trazida aos autos.

22. Ressalta-se também que as glebas não parecem estar inseridas na vedação do artigo 3º da Lei Federal nº 6.766/93, que proíbe o parcelamento do solo nas seguintes hipóteses:

> *"Art. 3o Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)*
>
> *Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:*
>
> *I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;*
>
> *II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;*

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção".

23. Por todo o exposto, o acolhimento da argumentação trazida pela interessada fica condicionado à verificação das hipóteses sustentadas neste Opinativo pelo GRAPROHAB, a saber:

1- As matrículas seccionadas tenham a mesma origem filiatória;

2- As matrículas seccionadas fossem loteáveis anteriormente;

3 – As matrículas tenham sido seccionadas por ruas ou estradas já existentes ou outro bem público.

23.1. No presente caso, o GRAPROHAB deverá providenciar, ainda, o esclarecimento das seguintes questões:

(i) Quais foram as exigências técnicas feitas pela CETESB que acarretaram a necessidade de retificação administrativa da gleba originalmente registrada sob nº 18.573, do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Barra Bonita – SP?

(ii) Qual é a atual situação registraria da área da denominada Estrada Municipal BRB-350 após a retificação administrativa?

(iii) Houve o ajuizamento de ação indenizatória ou de desapropriação indireta pelo proprietário da gleba? O proprietário recebeu algum tipo de indenização pela área afetada?

24. Por fim, recomenda-se que os autos sejam instruídos com documentação que comprove que a área objeto do projeto de loteamento é de propriedade da interessada, Terracor Empreendimentos Imobiliários Ltda.

CJ/SH, em 16 de maio de 2017.

Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida Prado
Procuradora do Estado
Chefe da Consultoria Jurídica