GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DA HABITAÇÃO

CONSULTORIA JURÍDICA

145

Jundiaí
Rua em
condomínio

Processo: SH – 207/02/2017

Interessado: F.A. OLIVA & CIA LTDA.

Assunto: Parcelamento do Solo – Condomínio Residencial Conquista Agapeama

Parecer: CJ/Nº 44/2018

Ementa: **PARCELAMENTO DO SOLO**. Empreendimento residencial em forma de condomínio vertical a ser implantado em lote, com exigência de doação antecipada com encargo, para prolongamento do trecho de via de acesso. Observações sobre o conceito de gleba e seu parcelamento em face da Lei nº 6.766, de 19/12/1979. Apontamento sobre a possibilidade de instituição por legislação municipal de medida mitigatória e/ou compensatória para minimizar o impacto do tráfego no local do empreendimento. Observações sobre a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e a necessidade da edição de Plano Diretor. Aplicação do artigo 30, incisos I e VIII e do artigo 182, parágrafo 1º da Constituição Federal. Necessidade de ser demonstrada que a exigência da medida está em consonância com as regras do Plano Diretor. Observações sobre a Lei Municipal nº 8.683, de 07/07/2016, que instituiu o Plano Diretor do Município de Jundiaí e regulou a matéria. Necessidade de apresentação de nova certidão municipal eis que a carreada aos autos para dar fundamento ao pedido de doação com encargo está lastreada em legislação revogada. **VIABILIDADE, com observações neste caso específico.**

Senhora Procuradora do Estado Chefe,

1. Cuida o presente processo de pedido de Anuência Prévia à Secretaria da Habitação em face de um projeto de condomínio denominado Residencial Conquista Agapeama, localizado no município de Jundiaí em análise perante o GRAPROHAB (PROTOCOLO 15.113).

2. O exame dos autos indica que foram encartados, pelo interessado, entre outros, os seguintes documentos: (i) Matrícula nº 163.648 e 128.646, 112.839, 90.128, 89.538 do 2º Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Jundiaí (fls. 10/18), (ii) Plantas de Localização do empreendimento (fls. 20), (iii) Certidão de Conformidade expedida pela PM de Jundiaí (fls. 23), (iv) Memorial Descritivo e Justificativo (fls. 27/28), (v) Projeto Urbanístico (fls. 30/33), (vi) Levantamento Planialtimétrico (fls. 35) e (vii) Projeto de Terraplanagem e Drenagem (fls. 37/70).

3. Por meio da Informação GLPS/CLOCT nº 317/17 (fls. 84/85), a área técnica relata que a existência de decisão da 11ª Vara Pública do Tribunal de Justiça que não admite a doação de imóvel para a Administração Pública com o objetivo expresso de abertura de rua. E que por essa razão o interessado deverá esclarecer a confrontação "Doação para Sistema Viário", indicada na matrícula nº 163.648 bem como apresentar cópia atualizada da matrícula 163.649 do 2º CRI de Jundiaí.

3.1 Igualmente, após proceder a uma análise técnica dos documentos encartados, aponta uma série de aspectos que devem ser esclarecidos e apresentados pelo interessado, originando a Exigência Técnica de fls. 86/87.

4. Sobreveio, então, nova manifestação do interessado destinada a prestar os esclarecimentos solicitados, de cujo exame se depreende que parte dos itens técnicos foram atendidos, com exceção dos itens 1 e 3, relativos à confrontação com a área designada "Doação do Sistema Viário" e a indicação do proprietário do imóvel confrontante com o objeto da desapropriação, respectivamente.

4.1 Em relação ao item 1 informa que a área constante do projeto já possui frente oficial para a Rua Prof. Maria Eugenia Pestana e para a Rua Setembrina Queiroz Telles e é resultado da fusão e do desmembramento dos imóveis objeto das matrículas 128.646 e 89.538 do 2º CRI de Jundiaí, resultantes do loteamento denominado Vila Santa Maria.

4.2 Igualmente informa que a área 1A2 desmembrada da área objeto do atual pedido, será doada à Prefeitura Municipal de Jundiaí, como contrapartida para aprovação do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança. E que essa doação não se destina à viabilização do parcelamento do solo e que é situação diversa daquela prevista no acórdão citado na Exigência Técnica.

4.3 A título de complemento, esclarece que o empreendimento pretendido não é um parcelamento do solo, mas um condomínio de apartamentos.

4.4 Em relação ao item 3, que solicita a indicação do proprietário do imóvel confrontante objeto da desapropriação, esclarece que está ela apontada na matrícula nº 128.648 e que eventual modificação só ocorrerá após o término do processo expropriatório. Aponta, ainda, que essa modificação não tem qualquer interferência jurídica do imóvel objeto do pedido de aprovação.

4.5 E visando o atendimento da Exigência Técnica acostou, ainda, os seguintes documentos: (i) Certidão do Município de Jundiaí, (ii) Matriculas nº 163.649 e 128.648 do 2º CRI (fls. 93/94), atualizadas, (iii) Memorial Descritivo e Justificativo (fls. 95/96), (iv) Memorial Descritivo de Drenagem de Águas Pluviais para a implantação de Condomínio Vertical (fls. 97/100) e (v) Projetos (101/104 e 134/136).

5. Houve nova manifestação da área técnica por meio da Informação GLPS/CLOCT Nº 460/17 (fls. 142/143), que apontou a existência da Lei Municipal nº 7.858/2012 que no inciso XXXI, do artigo 3º, prevê o conceito de fracionamento, como sendo

"o parcelamento do solo, gleba ou lote originário de ação da Municipalidade e independente da vontade do proprietário".

5.1 Relata, no entanto, que essa definição contraria a previsão contida na Lei nº 6.766/1979, que nos artigos 1º e 2º prevê apenas duas espécies de parcelamento imobiliário, o loteamento e o desmembramento apontando que o elemento que os diferencia é a abertura ou não do sistema viário.

5.2 No entanto, o Município para aprovação do empreendimento em comento *"exigiu o DESMEMBRAMENTO E DOAÇÃO ANTECIPADA de uma porção de terras (matrícula 163.649, fls. 93/94), sem ônus para a Municipalidade, a título de "diretriz viária existente, para implantação do prolongamento da Avenida União dos Ferroviários, no trecho entre a Rua Tapajós até o limite da testada do imóvel".*

5.3 E que essa imposição destina-se a dar cumprimento ao constante dos *"processos nºs 20.104-2.015, que tratou do Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) e 20.102-6/2.015, que tratou do Relatório de Impacto de Trânsito com base na Lei Municipal nº 7.763, conforme constou na Certidão Municipal (fls. 92/93)".*

5.4 Em vista desses elementos formula a seguinte consulta:

> *"a) O fracionamento da forma como está sendo praticado pela PMJ (desmembramento de área com doação para a Prefeitura como Sistema Viário), principalmente em relação ao parágrafo 2º, do artigo 2º, da Lei Federal nº 6.766/79, pode ser aceito por esta Pasta?*
>
> *Caso essa Douta Consultoria Jurídica entenda que está havendo burla à Lei Federal em vigor, qual o procedimento que esta*

Secretaria da Habitação deve adotar para conter ou remediar esta prática?

b) A prática utilizada pela PMJ em relação à DOAÇÃO ANTECIPADA COM ÔNUS, é legal e pode ser aplicada pelo Município?

c) Em caso de Aprovação do Condomínio objeto deste processo, deveria esta Pasta fazer constar alguma observação e/ou condicionante no Certificado de Aprovação a ser emitido pelo GRAPROHAB?"

6. Os autos vieram, então a esta Unidade por determinação da Chefia de Gabinete, para exame e parecer.

É o relatório.

7. A análise que está sendo feita neste Opinativo diz respeito ao empreendimento denominado Residencial Conquista Agapeama, localizado Município de Jundiaí, que foi apresentado pela F.A. Oliva e Cia Ltda. para aprovação do GRAPROHAB (protocolo GRAPROBROHAB 15.113), com área de 12.954m².

7.1. Os questionamentos a serem dirimidos por esta Consultoria Jurídica estão relacionados à exigência feita pelo Município de Jundiaí ao interessado, F.A. Oliva e Cia Ltda., para desmembramento e doação antecipada de porção de terra para implantação de prolongamento de via pública existente.

7.2. Para deslinde das questões, entende-se necessário analisar os instrumentos de parcelamento do solo urbano disciplinados pela Lei Federal nº 6.766/79, bem como os limites da competência estadual e municipal em matéria de ordenamento do solo urbano.

I) Do parcelamento do solo urbano disciplinado pela Lei Federal nº 6.766/79: Desmembramento e Loteamento

8. Inicialmente, cumpre apontar que a Lei nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979, alterada pela Lei nº 9.785, de 19 de Janeiro de 1999, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano define, no artigo 2º, o loteamento como sendo divisão da gleba em lotes, com alteração do sistema viário já existente. E o desmembramento, por sua vez, é a divisão da gleba em lotes com o aproveitamento do sistema viário preexistente, sem lhe impor mudanças.

8.1 Partindo destes conceitos, afirmou o STF que "*a diferença está em que no loteamento existe abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, ao passo que no desmembramento tal não ocorre*"[1]. Apesar disto, tanto no loteamento quanto no desmembramento "*trata-se sempre de subdivisão de gleba, para a formação de um novo centro habitacional*"[2].

9. Assim, a gleba é uma área com existência própria no Registro de Imóveis e que não foi parcelada, sendo certo que o fator determinante da modalidade que se dará esse parcelamento consiste no aproveitamento ou não do sistema viário.

9.1. O que vale dizer: o parcelamento do solo urbano previsto na lei citada é entendido como a divisão de uma gleba bruta em outras unidades (lotes), que, após sofrer alteração no sistema registrário, ensejará modificação no meio urbano, por meio de edificação e adensamento populacional.

9.2. A gleba, por sua vez, pode ser conceituada como:

[1] RT 644 – junho de 1989, fls. 367, HC 67444-5, SP, rel. Min. Sydney Sanches, 1ª turma, 16.5.89.
[2] Idem ibidem.

> *"Conceitua-se a gleba, nos termos da lei, como sendo a porção de terra, que, não tendo sofrido nenhum parcelamento anterior de caráter urbano (loteamento ou desmembramento), é subdividida em outras porções (lotes) destinadas à edificação[3]."*

9.3. Ensina Diógenes Gasparini que *"não são glebas as áreas decorrentes de parcelamentos já implantados, porque caracterizados como lotes"*[4].

10. Dentro desse contexto, é possível afirmar que a lei em comento só prevê essas duas modalidades para o parcelamento de uma gleba, não admitindo em suas regras a divisão de uma gleba por meio de desdobro e fracionamento.

10.1 O desdobro e o fracionamento, em linhas gerais, são formas de divisão de lotes que não se encontram previstas na Lei de Parcelamento do Solo, sendo o primeiro uma mera divisão de lote em duas unidades e o segundo a divisão em mais de duas unidades. Trata-se de formas de divisão de lote, e não de gleba. Neste sentido, a doutrina:

> *"Devemos observar que a lei só tem aplicação nas hipóteses de loteamento e desmembramento. Qualquer outra modalidade de divisão de área urbana está fora do alcance da Lei 6766. É o caso, v.g., do desdobro de terrenos urbanos. O proprietário de um lote pode dividi-lo, sem que para isso esteja sujeito às exigências da lei sobre parcelamento.[5]"*

10.2 Da mesma forma, oportuno alertar que o arruamento, tal como o desdobro e o fracionamento, não se presta à divisão de uma gleba, que só se opera por loteamento ou desmembramento. Isto porque o arruamento é a divisão de uma área ou gleba

[3] RT 644 – junho de 1989, fls. 367, HC 67444-5, SP, rel. Min. Sydney Sanches, 1ª turma, 16.5.89, fls. 367.
[4] Gasparini, Diogenes. Idem ibidem.

através da abertura de logradouros públicos e espaços livres, sem nenhuma subdivisão das partes resultantes[6].

11. Nesse contexto, a gleba é uma área que não foi parcelada, sendo certo que o fator determinante da modalidade que se dará esse parcelamento consiste no aproveitamento ou não do sistema viário, sempre tendo em vista a divisão de uma gleba.

II) Do projeto de Condomínio "Residencial Conquista Agapeama"

12. Feitas essas observações iniciais, é de se apontar que o empreendimento em exame compreende uma área de 12.954,00 metros² onde será construído um condomínio residencial composto de 280 unidades, as quais serão instaladas em três edifícios.

12.1. Com relação à identificação da referida área como gleba ou lote, é necessário analisar o histórico das matrículas, identificando a existência de anterior parcelamento do solo. No presente caso, verifico que a área do projeto é objeto da matrícula nº 163.648, do 2º Oficial de Registro de Imóveis de Jundiaí, sendo certo que esta tem origem na fusão matrículas nº 128.646 e nº 89.538 e posterior desdobro, originando as matrículas nº 163.648 e nº 163.649.

12.2. Observo, ainda, que a área objeto da matrícula nº 128.646 originou-se do desmembramento da área matriculada sob nº 112.839. Assim, resta evidenciado que a área objeto do projeto em análise é um lote.

13. Dito isso, observo que o Município de Jundiaí pretende receber em doação um trecho de área do empreendimento em exame para compor o alargamento da via que lhe

[5] Marco Aurélio S. Viana. Comentários à lei sobre Parcelamento do Solo Urano. Saraiva, São Paulo, 1984, fl. 2.
[6] Mendes Lyra, Marcos. O parcelamento do solo urbano e o sistema viário, fls. 226.

dá acesso. Entende a área técnica que essa situação gera um desmembramento com encargo, situação não prevista na lei federal que regulamenta o parcelamento do solo.

13.1 Menciona, ainda, que essa modalidade de loteamento consistente em fracionamento de área, está prevista na Lei Municipal nº 7.858/2016, situação que não se encontra amparada na Lei Federal 6.799/1979.

13.2. Entretanto, a situação em exame, diante da documentação dos autos e neste caso específico, não se configura um desmembramento de área. Não se está aqui diante de uma gleba, mas sim de um lote que se originou de um parcelamento regular.

14. O que se pretende é um mero destaque de uma área para compor o arruamento do local e destinada a atender a ampliação do sistema viário local visando diminuir o impacto que a implantação do empreendimento vai ocasionar.

14.1. A par disso, pelas condições do projeto, salvo a existência de algum outro detalhamento técnico não apontado, essa exigência visa possibilitar mobilidade e melhora do tráfego na região. E as condições em que se opera essa situação são desenvolvidas no âmbito de competência do Município.

15. Trata-se, pois, da execução de politica pública urbana relativa ao uso do solo urbano no seu aspecto viário, cuja competência é do Municipio e desde que regulada tem condições de ser utilizada.

16. A matéria encontra, inclusive, assento no âmbito da Constituição Federal, que no artigo 30 elenca as competências municipais, prevendo que lhe cabe, no inciso I "*legislar sobre assuntos de interesse local*" e no VIII "*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*"

16.1 E esse diploma ao tratar de Politica Urbana prevê no artigo 182[7] a necessidade de edição de Plano Diretor para os Municípios com mais de 20.000 habitantes, caracterizando esse diploma como sendo o instrumento básico da politica de desenvolvimento e expansão urbana.

16.2 De fato, o Plano Diretor é um instrumento de politica pública, na medida em que fixa as diretrizes a serem seguidas e visa sistematizar o desenvolvimento do território onde está inserido.

16.3 E nesse sentido, José Afonso da Silva afirma que seus objetivos são gerais e específicos, eis que *"geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local"*.

16.4 E em relação aos específicos pondera que eles *"dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos que integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação de industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de determinada área, retificação de um rio e urbanização de suas margens, zoneamento, arruamento, loteamento, etc"*.[8]

17. Pois bem. A Lei Municipal nº 8.683, de 07/07/2016, que instituiu o Plano Diretor do Município de Jundiaí, traz elementos que podem vir a viabilizar essa exigência, na medida em traz regulação para a implantação do sistema viário do Município.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

[8] Direito Urbanístico Brasileiro, Malheiros Editores, 5ª. edição, 2008, pag. 140

17.1 Ao tratar dos objetivos para o parcelamento, uso e ocupação do solo, trata no artigo 206, inciso I, da reorganização da capacidade do sistema viário e na Subseção XIII, ao tratar 'Do Estudo e do Relatório de Impacto de Vizinhança', destaca no artigo 145, que entre os seus objetivos se encontra a possibilidade de :

> *"I – permitir a avaliação da implantação do empreendimento e/ou atividade adequando-o ao local, considerando os impactos positivos e negativos de sua instalação ou operação;*
> *II – definir as medidas de compatibilidade do empreendimento e/ou atividade com a vizinhança impactada;*
> *III – definir as medidas mitigadoras aos impactos reversíveis identificados;*
> *IV – definir as medidas compensatórias necessárias em contrapartida impactos irreversíveis;*
> *V - definir as medidas de potencialização dos impactos positivos."*

18. Dentro desse contexto, entendo que a doação do trecho para ampliação da rua, na forma aqui indicada, não se caracteriza como desmembramento com encargo, a ensejar eventual violação à Lei Federal que trata do Parcelamento do Solo.

18.1 A meu ver é medida passível de ser exigida pelo Município, eis que prevista no Plano Diretor, dentro de sua competência. E nesse contexto, a depender da demonstração de que sua exigência seguiu os trâmites previstos nesse diploma municipal, poderá ser aceita e vir a se caracterizar como medida mitigatória e/ou compensatória para minimizar o impacto no tráfego que a implantação do empreendimento ocasionará à região.

18.2 Essa situação, entretanto, deverá estar regulada e ser demonstrada nos termos do artigo 145 acima citado.

18.3 Da mesma forma, não poderá vir a contrariar os ditames da Lei Federal nº 6.766/1979, na medida em que sua competência se limita a interesses locais. E não se tratando de desmembramento não há que se cogitar, neste caso específico, em afronta aos requisitos urbanísticos nela previstos.

19. Observo, por imprescindível, que esses elementos, no entanto, não estão presentes nos documentos encartados. E isso ocorre, pois esses dados assim como as informações nele inseridas, devem estar em consonância com as regras do Plano Diretor, que, por seu turno, preveem a utilização de conclusões obtidas em Estudos e com dados do Relatório de Impacto de Vizinhança.

19.1 O exame da certidão encartada pelo interessado às fls. 92, destinada a fazer essa comprovação não é válida eis que a Lei Municipal nº 7.858, de 18/05/2012, que havia reformulado o zoneamento urbano e os critérios de uso e ocupação do solo, foi expressamente revogada pela Lei Municipal nº 8.683, de 07/07/2016, que institui o Plano Diretor do Município de Jundiaí.

19.2 Daí a necessidade do interessado apresentar nova certidão lastreada em legislação atualizada.

20. Em vista do exposto, entendo que a situação descrita nos autos, consistente na doação de porção de área do Condomínio Residencial Agapeama para ampliação do sistema viário no Município de Jundiaí em frente ao empreendimento, neste caso específico, não se caracteriza como desmembramento precedido de doação antecipada.

20.1 Entretanto, a certidão de fls. 92 apresentada pelo interessado está desatualizada porquanto fundada em legislação superada, eis que a Lei Municipal nº 7.858, de 18/05/2012 foi expressamente revogada pela Lei nº 8.683, de 07/07/2016, que institui o Plano Diretor do Município de Jundiaí.

20.2 Daí a necessidade de apresentação de nova certidão demonstrando a existência de Estudos e de Relatório de Impacto de Vizinhança, para justificar a exigência de execução de implantação *"do prolongamento da Avenida União dos Ferroviários, no trecho até o limite do perímetro da testada do imóvel, como medida mitigatória, referente ao trânsito" (fls. 92)*

21. Assim sendo, **em resposta à consulta feita pela área técnica no item "a", neste caso especifico e diante da documentação constante do processo**, entendo não ter ocorrido desmembramento de área com doação para a Prefeitura como sistema viário, inexistindo, por conseguinte, afronta à Lei nº 6.766/1979.

21.1 Neste caso específico, o procedimento adotado pelo Município consistente em doação com encargo de trecho do empreendimento para ampliação do sistema viário pode ser considerado viável.

21.2. E isso ocorre, pois essa medida pode se caracterizar em contrapartida mitigatória para o impacto que sua implantação vai causar no tráfego da região. E desde que realizada em consonância com Plano Diretor do Município, instituído pela Lei nº 8.683, de 07/07/2016, não antevejo, salvo a juntada de Certidão Municipal atualizada, empecilho de ordem legal a sua implementação.

21.3 No que se refere à questão colocada **no item "b"**, relativo à possibilidade da PMJ praticar a Doação Antecipada com Ônus, ela não admite resposta generalizada, eis que depende do exame do caso concreto.

21.4 Por fim, no que se refere à questão **do item "c"**, entendo que o Certificado a ser emitido pelo GRAPROHAB não precisará veicular qualquer condicionante ao projeto, sendo, de outro lado, oportuno solicitar a comprovação de que a exigência da doação com encargo feita pela Prefeitura aos proprietários do empreendimento Condomínio Residencial Conquista Agapeama encontra-se lastreada nas regras do Plano Diretor instituído pela Lei

Municipal 8.683, de 07/07/2016, e se constituiu em contrapartida mitigatória para o sistema viário da região da implantação, nos termos do Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança.

22. Finalizando, aponto que os demais aspectos técnicos do projeto são de competência exclusiva da área técnica da Secretaria da Habitação.

É o parecer

CJ/SH, em 21 de março de 2018.

THEREZA CHRISTINA RICCÓ DELLA SANTA
Procuradora do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DA HABITAÇÃO

CONSULTORIA JURÍDICA

Processo: SH – 207/02/2017

Interessado: F.A. OLIVA & CIA LTDA.

Assunto: Parcelamento do Solo – Condomínio Residencial Conquista Agapeama

Parecer: CJ/Nº 44/2018

De acordo com o parecer retro.

Encaminhe-se à Chefia de Gabinete.

CJ/SH, em 21 de março de 2018

Inês Maria Dos Santos Coimbra De Almeida Prado

Procuradora do Estado Chefe