100

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA HABITAÇÃO

PROCESSO:	SH653/02/2017
INTERESSADO:	PLANO LIMEIRA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.
PARECER:	**CJ/SH n.º 162/2018**
EMENTA:	PARCELAMENTO DO SOLO. Empreendimento residencial em forma de condomínio vertical a ser implantado em lote, com exigência de doação antecipada com encargo, para alargamento do passeio público. 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 de pessoas 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. Orientação sobre o procedimento e condicionantes a serem adotados neste caso específico.

Senhor Procurador do Estado Chefe,

1. Trata-se de processo administrativo referente ao projeto encaminhado por Plano Limeira Empreendimentos Imobiliários Ltda. referente ao empreendimento denominado "Conjunto Habitacional Plano Limeira", localizado na Rua Iososuke Okaue, 435 – Itaquera, São Paulo/SP.

2. Diante da documentação técnica encaminhada pelo Interessado, a presidência do GRAPROHAB formula questionamento acerca da possibilidade de Anuência Prévia da Secretaria da Habitação para o empreendimento Plano Integrado de Desdobro e Edificação, aprovado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, que prevê a

ampliação do sistema viário (denominado "melhoramento viário") por meio da doação de uma faixa de terra entre o lote e a via pública existente.

2.1. Especificamente, a área técnica da Pasta questiona sobre o procedimento e condicionantes que deverão ser adotadas pela Secretaria da Habitação para não infringir o que determina a Lei Federal nº 6.766/79, encartando a seguinte documentação:

a. Alvará de Desdobro de Lote emitido pela PMSP em 28/09/2017;

b. Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova, emitido pela PMSP em 28/09/2017;

c. Cópia da minuta do parecer de aprovação emitido pela Secretaria da Habitação.

3. Os autos vieram a este Órgão Opinativo por encaminhamento do Sr. Chefe de Gabinete.

É o relatório.

4. Pois bem. Para o deslinde da questão colocada pela área técnica – *sobre a possibilidade de aprovação de projeto que prevê a doação de faixa de terra entre o lote e a via pública existente* - entendo 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

5. 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.

5.1 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].

6. 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.

6.1. 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.

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

> "*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]. "

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

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

7. 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.

7.1 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]"

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

8. 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 "*Conjunto Habitacional Plano Limeira*"

[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.

9. Feitas essas observações iniciais, é de se apontar que o empreendimento em exame compreende uma área total de 25.824,00 metros² onde será construído um condomínio residencial com 04 (quatro) edifícios.

9.1. 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 Matrícula 96.409, do 9º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo, descreve a área objeto do projeto em análise:

> *"Uma casa e seu terreno, situados a Estrada M, lote 150-A na Colônia Japonesa, em Itaquera, medindo 335,00m de frente, 140,50 metros da frente aos fundos em ângulo de 122º 45' e mais 44,40 metros divididos com o lote 150-E, dividindo nos fundos com o córrego Tone, encerrando a área de 25.824,00m2, de forma triangular, distante 232,90m da esquina da Estrada H"*

10. Dito isso, observo que o Município de São Paulo pretende receber em doação um trecho de área do empreendimento em exame para compor o alargamento da via que lhe dá acesso. Nesse sentido, consta Alvará de Desdobro de Lote, emitido pela Prefeitura da Cidade de São Paulo, que repartiu a área objeto da Matrícula nº 96.409 em 05 (cinco) novos lotes, cujas respectivas matrículas ainda não foram encartadas nos autos.

10.1. Observa-se também que no âmbito da Prefeitura do Município de São Paulo, o empreendimento foi aprovado por Plano Integrado de Desdobro, envolvendo emissão simultânea de autorização para parcelamento do solo e aprovação de edificação nova. O projeto aprovado previu, ainda, a doação de áreas entre o lote e a via pública destinadas ao alargamento do passeio público, em conformidade com o previsto na Lei Municipal nº 16.495/2016, artigo 1º inciso IX, alínea b, que aprovou o plano de melhoramento viário para o Eixo de Desenvolvimento Arco JacuPêssego da Macro área de Estruturação Metropolitana e áreas limítrofes.

11. Assim, por se tratar de área de lote, importante destacar que a situação em análise, qual seja, a doação de área para alargamento do passeio público, não se confunde com desmembramento ou loteamento de gleba, situação que ensejaria a aplicação do regramento posto pela Lei Federal nº 6.766/79.

11.1. O que se pretende, portanto, 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.

11.2. 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 de pessoas na região. E as condições em que se opera essa situação são desenvolvidas no âmbito de competência do Município.

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

13. 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*"

13.1 E esse diploma ao tratar de Política 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 política de desenvolvimento e expansão urbana.

[7] 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.

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

13.3 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"*.

13.4 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]

14. Pois bem. A Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, traz elementos que podem vir a viabilizar essa exigência, na medida em traz regulação para a implantação melhorias urbanas nas Macroáreas de Estruturação Metropolitana, especificamente no subsetor Arco Jacu-Pêssego.

14.1. Em conformidade com o Plano Diretor Estratégico, a Lei Municipal nº 16.495, de 18 de junho de 2016, aprovou plano de melhoramento viário para o Eixo de Desenvolvimento Arco Jacu-Pêssego, que prevê o alargamento do passeio público na área objeto do projeto em análise.

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

15. 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.

15.1 A meu ver é medida passível de ser exigida pelo Município, eis que prevista no Plano Diretor e na Lei Municipal, 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 e na circulação das pessoas que a implantação do empreendimento ocasionará à região.

15.2. 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.

16. Em vista do exposto, entendo que a situação descrita nos autos, consistente na doação de porção de área do Condomínio denominado "*Conjunto Habitacional Plano Limeira*" para ampliação do sistema viário no Município de São Paulo em frente ao empreendimento, neste caso específico, não se caracteriza como desmembramento precedido de doação antecipada.

17. Assim sendo, neste caso específico, o procedimento adotado pelo Município, consistente em doação de trecho do empreendimento para ampliação do sistema viário, não encontra óbice legal ou regulamentar.

17.1. 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 Estratégico do Município de São Paulo e com a Lei Municipal nº 16.050/2014, não antevejo empecilho de ordem legal a sua implementação.

18. Finalmente, em resposta à consulta formulada, entendo que o Certificado a ser emitido pelo GRAPROHAB não precisará veicular qualquer condicionante ao projeto, ao menos nesse aspecto específico, sendo, de outro lado, oportuno salientar a necessidade de implantação das calçadas destinadas ao passeio público, sob o risco de encravamento da área.

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

É o parecer, que submeto à consideração superior.

São Paulo, 8 de maio de 2018.

THEREZA CHRISTINA RICCO DELLA SANTA
Procuradora Chefe Substituta

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA HABITAÇÃO

PROCESSO:	**SH653/02/2017**
INTERESSADO:	**PLANO LIMEIRA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.**
ASSUNTO:	**PARCELAMENTO DO SOLO - CONJUNTO HABITACIONAL PLANO LIMEIRA**
PARECER:	**CJ/SH n.º 162/2018**

1. De acordo com as conclusões do parecer em epígrafe, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Encaminhem-se estes autos ao Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB), por intermédio da douta Chefia de Gabinete, para prosseguimento.

São Paulo, 8 de maio de 2018.

ROGERIO AUGUSTO DA SILVA
PROCURADOR DO ESTADO CHEFE
OAB/SP N.º 207.650

Secretaria da Habitação
Expediente do Gabinete
Recebido em 09/05/18
Às 15:55 horas
Por

Juntada, nesta data
Fls. 105
ATG. em 09/5/18