PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA HABITAÇÃO

PROCESSO: SH/1315199/2018

INTERESSADO: EUFLOSINO DOMINGUES NETO

PARECER: **CJ/SH n.º** 29/2019

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Recurso hierárquico. Análise de recurso interposto pelo interessado. Projeto de condomínio em área ambientalmente sensível. Necessidade de aprovação pelo órgão estadual. Indeferimento com base na inexistência de prévio parcelamento. Recurso extemporâneo. Possibilidade de análise no âmbito do direito de petição. Impossibilidade de realização de condomínio em gleba, ante a necessidade de prévia integração da área na malha urbana. Cadastramento da área no Município para lançamento e cobrança de IPTU que não caracteriza a área como lote. Saneamento das dúvidas suscitadas pela área técnica. Retorno dos autos à origem, por intermédio da Chefia de Gabinete.

Senhor Chefe de Gabinete,

1. Trata-se de recurso administrativo interposto nos autos do processo de requerimento do Certificado de Aprovação a ser expedido pelo Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB) para o condomínio localizado na Rua Domingos Leite de Almeida, Área 1B, Bragança Paulista, Estado de São Paulo, objeto da Matrícula n.º 40.803 do Oficial de Registro de Imóveis de Bragança Paulista.

2. Após encarte da documentação encaminhada pelo interessado, a Coordenadoria de Licenciamento, de Operações e de Controle Tecnológico (CLOCT), unidade da Secretaria da Habitação (SH) manifestou-se a fls. 44 para indicar as exigências técnicas necessárias à aprovação, dentre as quais se destacam, para a presente análise, a necessidade de apresentação de "*certidão vintenária da matrícula de nº 40.803 do CRI de Bragança Paulista, comprovando que a área do imóvel é oriunda de parcelamento do solo*" e, em relação à Rua Domingos Leite de Almeida, a necessidade de

"*esclarecer quando e como foi oficializada tal rua e apresentar alguma comprovação de que a mesma de fato está confrontante ao terreno*".

3. Em cumprimento às exigências técnicas, o interessado encartou novos documentos às fls. 47/65.

4. Por meio da informação de fls. 67 a CLOCT indefere o requerimento, justificando que "*(...) foi observado na vintenária da Certidão de Matrícula nº 40.803 do CRI de Bragança Paulista que o imóvel, ou como descrito na própria matrícula, a 'gleba' não é oriunda de parcelamento do solo anteriormente executado, como dispõe os Pareceres SH CJ nº 389/10 e no SH CJ nº 66/2018*" (sic).

5. Em vista do indeferimento, o interessado interpôs recurso às fls. 70/80, o qual, em síntese, assevera:

a. que a área está devidamente cadastrada e regularizada perante o Município de Bragança Paulista desde 1995, momento em que se iniciaram os lançamentos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e respectiva cobrança (documento de fls. 78);
b. que há certidão do Município de Bragança Paulista, datada de 03/05/2019, a qual identifica a área como "*(...) imóvel situado na Rua Domingos Leite de Almeida, lote R-1/B (...)*";
c. que o entorno da área está regularmente ocupado, sendo que a área está cercada por logradouro público reconhecido e é servida de infraestrutura básica;
d. que a definição de gleba pela matrícula é erro material, tendo em vista tratar-se de área urbana devidamente cadastrada na municipalidade;
e. que os pareces jurídicos citados pelo GRAPROHAB não se aplicam ao caso, posto não se tratar de situação análoga;
f. que não consta no Plano Diretor de Bragança Paulista qualquer exigência de doação de área institucional para implantação de condomínio;

86

6. Por meio do documento de fls. 83, a CLOCT destaca que a descrição da matrícula indica tratar-se de gleba que não sofreu qualquer parcelamento do solo, motivo pelo qual afirma ter mantido o entendimento exarado por esta Consultoria Jurídica (CJ) no Parecer CJ/SH n.º 52/2015 e na Cota CJ/SH n.º 66/2018, fundamentando o indeferimento do projeto na necessidade de comprovação de que a área seria oriunda de um parcelamento do solo.

7. Aponta, ainda, que a certidão vintenária indica que houve "*Divisão Amigável operada entre os proprietários*" (fls. 51), o que não substitui, na visão dos técnicos, qualquer iniciativa de parcelamento do solo.

8. Ao final, a CLOCT propõe o encaminhamento dos autos à CJ para esclarecimento das questões seguintes:

> (...)
> 1. A área da matrícula, que está descrita como *gleba* e ora é citada como *lote* R1/B pelo município, outrora citada na matrícula como "divisão amigável", pode então ser aceito e entendido como "desmembramento" à luz da Lei 6766/79 e posterior 9785/99?
> 2. É factível aceitar que uma área seja considerada "lote" pelo fato de estar cadastrada na prefeitura municipal?
> 3. Ainda que o interessado defenda que na R.2. constante da matrícula do imóvel, na referência de que a propriedade transmitiu por venda: *Parte Ideal* correspondente a METADE, ou seja, 50% no Imóvel, objeto desta matrícula, citando inclusive o número do cadastro municipal, pode ser enfrentado como comprovação de existência de lote?
> 4. Diante do entendimento e citação do interessado do texto retirado do próprio Parecer CJ 389/10, da prerrogativa municipal de ter a "competência de legislar sobre assuntos de seu interesse" se sobrepõe às Leis Federais que aplicamos na análise e anuência aos projetos de parcelamento do solo?
> 5. Se for afirmativo o entendimento da sobreposição do município aos ditames das Leis Federais, sobre quais matérias esta coordenadoria vai poder se apoiar nas análises e anuências ao parcelamento do solo? Se mantêm as orientações encontradas nos pareceres jurídicos da pasta?
> (...)

9. Os autos foram então remetidos a esta CJ por encaminhamento da douta Chefia de Gabinete.

É o relatório. Segue parecer.

10. Preliminarmente, cumpre esclarecer que o recurso administrativo encontra previsão regimental no artigo 32 do Regimento Interno do GRAPROHAB (RI), o qual fixa o prazo de 20 (vinte) dias para sua interposição "*contados da data da publicação no DOE da ata de reunião que proferiu a decisão recorrida*".

11. Pela leitura do documento de fls. 68, ao que parece, ainda não houve reunião do colegiado proferindo decisão e consequente publicação no Diário Oficial, tampouco houve notificação do interessado acerca da decisão, razão pela qual, salvo melhor juízo, não se iniciou prazo para interposição de recurso, em especial considerando que, à luz dos elementos de instrução destes autos, não houve aperfeiçoamento do ato de que trata o artigo 32 do RI.

12. De todo modo, em face do disposto no artigo 23 da lei Estadual n.º 10.177, de 30 de dezembro de 1998, nada impede que a peça de fls. 070/077 seja recebida no bojo do direito de petição.

13. Assim, a petição foi protocolada junto ao colegiado e dirigida à autoridade competente para decisão - Senhor Presidente do GRAPROHAB - e teve sua tramitação efetivada pelos órgãos técnicos competentes.

14. O interessado está qualificado e com descrição de seu endereço a fls. 070 e as razões de fls. 071/077 foram exaradas de forma clara e compreensível.

15. Verifica-se, de início, que a análise do referido projeto pelo GRAPROHAB encontra-se enquadrada na hipótese prevista no artigo 5.º, inciso IV, alínea "c", do Decreto Estadual n.º 52.053, de 13 de agosto de 2007, que prevê a análise de "*condomínios horizontais, verticais ou mistos (horizontais e verticais) localizados em área especialmente protegida pela legislação ambiental com área de terreno igual ou superior a 10.000,00 m²*".

97

16. Os questionamentos a serem dirimidos por esta CJ estão relacionados ao recurso interposto pelo interessado em razão do indeferimento da expedição do Certificado de Aprovação, nos termos de manifestação da CLOCT, que entendeu que a área objeto da certidão de Matrícula n.º 40.803 do Oficial de Registro de Imóveis de Bragança Paulista não poderia ser objeto de um condomínio, tendo em vista que não sofreu qualquer tipo de parcelamento anterior.

17. Para solução das questões colocadas pela área técnica, faz-se necessário elucidar algumas questões preliminares relativas à ordenação territorial urbana.

18. Pois bem. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) partilhou entre os entes federativos as competências legislativas e materiais atinentes ao Estado, atribuindo ora competências exclusivas, ora competências concorrentes, compartilhadas entre União, Estados e Distrito Federal.

19. Com relação à competência concorrente, a CRFB atribuiu à União a tarefa de editar normas gerais, que estabelecem as grandes linhas de orientação normativa acerca das matérias arroladas nos incisos do artigo 24, dentre as quais se encontra o direito urbanístico.

20. Nesse sentido, a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe a respeito do parcelamento do solo urbano, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais, é lei geral de direito urbanístico e vai ao encontro da repartição de competências legislativas prevista na CRFB, disciplinando a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano.

21. Assim, convém, desde já, observar que o disposto na Lei Federal n.º 6.766/1979 não pode ser afastado pela legislação municipal, eis que trata de matéria de abrangência nacional, e não conflita com a competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local, prevista no artigo 30 da CRFB. Ao contrário, resta cabalmente demonstrado que, em matéria de ordenação do espaço territorial urbano, a

aplicação da legislação federal de parcelamento do solo é obrigatória, ou seja, uma área somente é integrada na malha urbana quando devidamente parcelada, por loteamento ou por desmembramento.

22. Cumpre ressaltar igualmente que o parcelamento do solo urbano não se confunde e nem é substituído pela implantação de condomínio, por tratar-se de instituto completamente diverso do loteamento e do desmembramento.

23. Os condomínios são regidos pela Lei Federal n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e são implantados mediante a promoção e realização de construções destinadas a alienação total ou parcial de edificações ou conjuntos de edificações compostas de unidades autônomas. Ou seja, são constituídos por unidades autônomas, cuja existência pressupõe construção, conforme se depreende da leitura de qualquer matrícula correspondente a uma unidade autônoma, que exemplificadamente dispõe: "*uma unidade autônoma, constituída de área privativa de tantos metros quadrados, mais fração ideal de terreno e áreas comuns*".

24. Por sua vez, os parcelamentos, conforme já explanado, destinam-se a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, viabilizando a integração dos respectivos lotes na malha urbana, com destinação de áreas públicas para equipamentos sociais e urbanos que sejam necessários ao adensamento populacional da área. Portanto, o lote, produto resultante do parcelamento, existe de forma autônoma e independente da edificação, diferentemente do que ocorre com as unidades autônomas em condomínios.

25. Ademais, destaca-se que a Lei Federal n.º 6.766/1979 é posterior à Lei Federal n.º 4.591/1964, que tinha, no momento da sua promulgação, o objetivo de regulamentar os condomínios em edifícios de apartamentos ou de áreas pequenas, contendo casas térreas ou assobradadas. A realidade urbana, contudo, foi substancialmente transformada no decorrer dos mais de cinquenta anos de vigência da lei condominial, sendo imprescindível que, previamente a qualquer tipo de adensamento, por

88

condomínio ou parcelamento, seja considerado o impacto no desenvolvimento urbano e na ordenação territorial.

26. Assim, a urbanização sob forma de condomínio, seguindo apenas e tão somente os ditames da Lei Federal n.º 4.561/1964, somente é possível de ser realizada em áreas que já tenham sido objeto de parcelamento anterior, eis que somente após o parcelamento as áreas estariam aptas a edificação, sendo certo que esta é condição essencial para instituição dos condomínios regulados pela Lei Federal n.º 4.591/1964.

27. Nesse sentido, esta CJ consolidou sua posição pela necessidade de submissão prévia ao parcelamento do solo quando do despacho de anuência do Parecer CJ/SH n.º 52/2015, que expressamente afirmou:

> Observo, apenas, que o conceito de condomínio pressupõe prévio parcelamento, posto que depende de sistema viário previamente ordenado, aquilo a que José Afonso da Silva se referiu como "plano de arruamento", bem como infra-estrutura existente ou planejada.
>
> Por essa razão, não é possível substituir as ferramentas de parcelamento do solo (loteamento e desmembramento) pelo condomínio, que é aplicável **após** aquelas. Condomínio não abre ruas, não entra no ordenamento territorial urbano, mas sim se presta a aproveitar o solo urbano que, portanto, deve estar pronto para recebê-lo.
>
> Para estar pronto, precisa estar integrado à malha urbana, o que se faz com o parcelamento do solo.

28. Oportuno salientar ainda que o fato de o imóvel estar cadastrado no Município para lançamento e cobrança de IPTU não é capaz de, por si só, atestar a existência prévia de parcelamento do solo. Além disso, o Código Tributário Nacional (CTN) permite o lançamento de IPTU sobre a propriedade predial e territorial urbana, localizado em zona urbana em que se encontrem ao menos 2 (dois) dos melhoramentos indicados no §1.º do artigo 32 do CTN:

> Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.
> § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos

> indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:
> I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
> II - abastecimento de água;
> III - sistema de esgotos sanitários;
> IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
> V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

29. Ou seja, as melhorias necessárias ao lançamento do IPTU são inferiores aquelas que são necessárias ao lote, eis que o lote é o terreno dotado das seguintes infraestruturas básicas: "*equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação*" conforme dispõe o § 5.º do artigo 2.º da Lei Federal n.º 6.766/1979. E, se não bastasse, o lote é resultante de um processo que envolve não apenas a implantação desses equipamentos, mas também o interesse público geral, com a doação de áreas públicas e infraestrutura urbana e comunitária.

30. Em suma, entende-se que a ocupação dos espaços urbanos deve ser planejada, atendendo-se aos limites mínimos que a legislação de parcelamento de solo urbano prevê, para que, no futuro, as cidades não se tornem um verdadeiro caos, sem o mínimo necessário de áreas públicas para a implantação dos serviços comunitários e áreas de lazer.

31. Feitas essas considerações, passa-se a responder às dúvidas objetivamente suscitadas pela Administração.

"***1. A área da matrícula, que está descrita como gleba e ora é citada como lote R1/B pelo município, outrora citada na matrícula como "divisão amigável", pode então ser aceito e entendido como "desmembramento" à luz da Lei 6766/79 e posterior 9785/99?***"

32. Com relação à possibilidade de compreender como desmembramento a "*divisão amigável*", relatada na matrícula do imóvel em análise,

cumpre destacar que o desmembramento é forma de parcelamento que subdivide gleba em lotes, o que somente ocorre mediante os procedimentos formais descritos na Lei Federal n.º 6.766/1979, o que não ocorreu no presente caso.

33. Ou seja, uma divisão amigável entre proprietários de uma mesma área não tem o condão de criar lotes, fazendo surgir, em regra, um condomínio entre eles.

34. Nesse sentido, caberia ao interessado no certificado de aprovação diligenciar, oportunamente, a juntada de documentação registral comprobatória suficiente da existência de parcelamento anterior, não bastando como tal prova mera menção de como a municipalidade identifica a área.

35. Ou seja, as diferentes nomenclaturas utilizadas pelo Município de Bragança Paulista para designar o imóvel, ora como gleba, ora como lote, também não permite pressupor a existência do parcelamento, eis que se a área tivesse sido parcelada, haveria registro do desmembramento ou loteamento, em cumprimento ao disposto na Lei Federal n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

"*2. É factível aceitar que uma área seja considerada "lote" pelo fato de estar cadastrada na prefeitura municipal?*"

36. O cadastramento do imóvel na Prefeitura para fins de lançamento e cobrança de IPTU não caracteriza, por si só, a área como lote, pois, conforme já explanado, a legislação tributária demanda, para tributação, melhorias urbanas em porte menor do que aquelas necessárias à caracterização do lote, não avaliando os aspectos urbanísticos de interesse público que são aferidos pelos instrumentos de parcelamento.

"*3. Ainda que o interessado defenda que na R.2. constante da matrícula do imóvel, na referência de que a propriedade transmitiu por venda: Parte Ideal correspondente a METADE, ou seja, 50% no Imóvel, objeto desta matrícula, citando inclusive o*

número do cadastro municipal, pode ser enfrentado como comprovação de existência de lote?"

37. A transmissão por venda constante do Registro n.º 2 da Matrícula n.º 40.803 apenas indica a instituição de condomínio geral entre os proprietários sobre a totalidade do imóvel, na forma do Código Civil, eis que, da venda, não houve surgimento de lotes autônomos, isto é, não implicou parcelamento do solo.

"***4. Diante do entendimento e citação do interessado do texto retirado do próprio Parecer CJ 389/10, da prerrogativa municipal de ter a "competência de legislar sobre assuntos de seu interesse" se sobrepõe às Leis Federais que aplicamos na análise e anuência aos projetos de parcelamento do solo?***"

38. A competência municipal para legislar a respeito de assuntos de interesse local é prevista na CRFB, sendo certo que tal competência deve compatibilizar-se com a competência para normas gerais de direito urbanístico, essa última conferida à União.

39. Nesse sentido, com a edição da Lei Federal n.º 6.766/1979, existem apenas 2 (duas) formas de parcelar gleba, transformando-a em lote, quais sejam, loteamento e desmembramento, não sendo permitido ao Município criar técnicas alternativas de parcelamento.

40. Além disso, constata-se que o Município de Bragança Paulista, quando identificou o imóvel como "lote R-1/B", não estava no exercício de sua competência legal de legislar acerca de matéria de interesse local, eis que não editou nenhuma lei para tanto, apenas proferiu um ato administrativo que, ao que tudo indica, vai de encontro com as disposições da Lei Federal n.º 6.766/1979.

"***5. Se for afirmativo o entendimento da sobreposição do município aos ditames das Leis Federais, sobre quais matérias esta coordenadoria vai poder se apoiar nas***

90

análises e anuências ao parcelamento do solo? Se mantêm as orientações encontradas nos pareceres jurídicos da pasta?"

41. Dúvida prejudicada, em face do saneamento da dúvida anterior.

42. Por fim, à vista dos apontamentos lançados nesta peça opinativa, conclui-se que, do ponto de vista jurídico-formal, as razões ventiladas na petição protocolada pelo interessado não devem ser acolhidas, porquanto os elementos constantes dos autos, em especial a Matrícula n.º 40.803, indicam que a área objeto do projeto é gleba não parcelada, sendo certo que a certidão vintenária encartada não trouxe qualquer elemento novo ao debate instaurado.

43. Assim, opina-se pela devolução das razões recursais ao Senhor Presidente do GRAPROHAB, por intermédio da douta Chefia de Gabinete, com proposta de que tal recurso não seja conhecido, por força da extemporaneidade, sem prejuízo de que a petição seja analisada e, no mérito, seja mantido o indeferimento da expedição do Certificado de Aprovação no âmbito da SH.

É o parecer.

São Paulo, 30 de setembro de 2019.

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

Secretaria da Habitação
Expediente do Gabinete
Recebido em 01/10/12
às 11:00 horas
Por Teresa

EM BRANCO