



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

1

Processo: 101/02/2016

Parecer: 28/2017

Interessado: Ferminiano & Baggio Empreendimentos Imobiliários.

Assunto: Parcelamento do Solo - Loteamento Residencial Quinta de Santa Bárbara

Ementa: **PARCELAMENTO DO SOLO.** Existência de Voto de Indeferimento da Secretaria da Habitação no Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB. Apresentação de novos documentos que ensejaram a reabertura do PROTOCOLO GRAPROHAB. Exame de projeto de loteamento em área oriunda de gleba não parcelada. Terreno encravado. Inexistência de acesso por meio de rua, avenida ou estrada oficial. Existência de doação sem encargo de áreas destinadas à ampliação do sistema viário. Inexistência de rua oficial dando acesso ao empreendimento. Matéria que enseja a aplicação da Lei nº 6.766, de 29/12/1979, que trata do parcelamento do solo. INVIABILIDADE, de aprovação do projeto. Procedência do Voto de Indeferimento exarado pela área técnica quando do exame inicial, visto que não apresentados novos documentos que comprovem o atendimento da Lei citada.

Senhora Procuradora do Estado Chefe,



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

2

1. Cuida o presente processo de pedido de Anuência Prévia à Secretaria da Habitação em face de um projeto de parcelamento do solo denominado Loteamento Residencial Quinta de Santa Bárbara, localizado no Município de Zacarias, em área de 284.675,00m² registrada junto ao Oficial de Registro de Imóveis de Buritama, matrícula nº 15.2012, em análise perante o GRAPROHAB (PROTOCOLO 14.282).

2. Por meio da Informação GLPS/CLOCT Nº 241/2016, a área técnica da Secretaria da Habitação responsável pelo exame técnico do projeto, menciona ter verificado, inicialmente, que a análise do levantamento planialtimétrico e da matrícula apresentada, indicou que a área do loteamento encontra-se encravada, inobstante a existência de uma servidão desde a estrada municipal.

Observa, ainda, uma série de questões técnicas do projeto urbanístico apresentado bem como aponta a necessidade do interessado demonstrar a articulação das ruas projetadas ou dota-las de dispositivo de retorno. Igualmente, orienta para que seja apresentado memorial descritivo referente aos projetos e que a instrução deverá ser complementada com detalhamento básico da bacia de amortecimento e, também, ser apresentada solução técnica que comprove a capacidade de absorção do solo que receber o lançamento da drenagem.

Em razão desses elementos, foi exarada a Exigência Técnica nº 184/2016, (fls. 66) para alteração do projeto de sorte a que ocorresse; (i) a demonstração da existência de via pública oficial pertencente ao patrimônio imobiliário do Município, com testada para o terreno a ser parcelado e apresentação de certidão municipal certificando essa situação, (ii) apresentação de projeto urbanístico, com atendimento aos



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

3

elementos solicitados e (iii) apresentação de memorial descritivo do projeto de terraplanagem e de drenagem com indicação das correções necessárias.

3. Foram juntados novos documentos pelo interessado (fls. 68/112), cujo exame feito pela área técnica, resultou na Informação GLPS/CLOCT nº 438/2016, que concluiu pelo não atendimento satisfatório das exigências feitas, eis que:

- 1) Os decretos datados de junho de 2016 relativos à autorização para o Município receber doação de imóveis para desmembramentos destinados a abertura e prolongamento da estrada municipal contraria as regras de Lei nº 6.766/1979; e
- 2) O projeto urbanístico não foi corrigido de forma adequada.

Em razão desses elementos foi exarado Voto de Indeferimento, conforme documento encartado às fls. 115.

4. O Protocolo GRAPROHAB foi então reaberto em vista de terem sido apresentados novos documentos pelo interessado (fls. 116/167) visando nova análise de seu projeto.

A área técnica através da Informação 750/2016 (fls. 169) aponta que, como inicialmente constatado, o empreendimento não possui testada, ou seja, não tem acesso por via pública. Além disso, exame das plantas que foram apresentadas indicam que o acesso ocorre por meio de Servidões de Passagem, que foram instituídas em duas outras áreas, resultando que por meio delas, partindo-se da estrada municipal ZCR 187 é viabilizado o acesso à área e também que o terreno é limítrofe da Bacia de Acumulação de Água da Usina Hidrelétrica Nova Avandava.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

4

Na documentação encaminhada pelo interessado verifica-se a existência de três Leis Municipais, sendo que a de nº 1348 e nº 1349, ambas de 16/06/2016, que autorizam a Prefeitura a receber em doação duas faixas destinadas ao prolongamento da estrada e a de nº 1351, de 28/06/2016 que altera a Lei Municipal de 1348, e autoriza a Prefeitura a receber em doação trecho destinado à abertura e prolongamento da estrada.

Em vista desses elementos, relata que o projeto foi indeferido por ausência de atendimento à Lei nº 6.766/1979 bem como ao contido em decisão unânime exarada do Tribunal de Justiça de São Paulo, que acolheu esse atendimento, afirmando que a doação de ruas para *“A abertura de rua não é alternativa para ladear a aprovação do loteamento, nem a averbação dessa abertura pode marginar as exigências legais para a inscrição de loteamento”*.

Em razão desses elementos, formula consulta a este Órgão Opinitivo indagando se:

“os documentos e argumentos agora apresentados são suficientes para anuir o loteamento em apreço (antes servidão, depois doação agora desapropriação de terras para abertura de ruas) ?

Em caso positivo, seria possível a esta Pasta emitir uma Declaração de Anuência Prévia? E, ainda em caso positivo, há que constar alguma observação, ou condicionante em relação a tal situação”

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



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

5

É o relatório.

6. A análise que está sendo feita neste Opinitivo diz respeito ao Projeto de Loteamento do Solo denominado “Loteamento Residencial Quinta de Santa Bárbara”, localizado Município de Zacarias, o qual foi apresentado pela empresa Fermiano & Baggio Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda. para exame do GRAPROHAB e obtenção de Certificado de Aprovação, mas que recebeu Voto de Indeferimento da Secretaria da Habitação.

7. A área técnica da Pasta questiona esta Consultoria Jurídica, especificamente, sobre a possibilidade de ser anuído o empreendimento em exame em face os documentos apresentados que indicam que o acesso à área onde se dará o parcelamento era feito inicialmente por servidão e posteriormente desapropriação e finalmente doação sem encargos.

O que vale dizer, a área se encontra ainda permanece encravada e sem acesso por rua oficial implantada, tendo na verdade ocorrido um retalhamento da área, ao arripio das disposições da Lei nº 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano.

8. Feitas essas considerações iniciais, 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.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

6

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.

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.

10. A gleba, por sua vez, tem a seguinte definição:

*“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.

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

² Idem ibidem.

Parecer CJ/SH nº 28/2017



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

7

Ensina Diógenes Gasparini que “*não são glebas as áreas decorrentes de parcelamentos já implantados, porque caracterizados como lotes*”⁴.

11. 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.

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, complementa sua argumentação afirmando que:

*“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

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, Diógenes. Idem ibidem.

Parecer CJ/SH nº 28/2017



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

8

Da mesma forma, cumpre 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 resultantes⁶.

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.

13. O exame da documentação e das informações prestadas pela área técnica da Pasta indicam que a gleba descrita na matrícula nº 15202 do Oficial de Registro de Imóveis não sofreu um parcelamento regular, de sorte a atender à legislação de vigência.

O que se verifica é a ocorrência de retalhamento da gleba para viabilizar o acesso à área que será objeto de parcelamento, sendo certo que o mesmo só se tornou viável, em princípio, por conta de sucessivas doações sem encargo feitas para prolongamento de uma estrada.

O que vale dizer, o interessado não logrou êxito em demonstrar que o projeto de loteamento tem acesso por rua oficial e implantada, fato que acarretou o indeferimento do projeto. E a par disso, o mero expediente de abertura de “ruas” destinadas a ladear o loteamento não encontra guarida na legislação em vigor.

⁵ Marco Aurélio S. Viana, Comentários à lei sobre Parcelamento do Solo Urbano, Saraiva, São Paulo, 1984, fl. 2.

⁶ Mendes Lyra, Marcos. O parcelamento do solo urbano e o sistema viário, Fls. 226.
Parecer CJ/SH nº 28/2017



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

9

Por essa razão entendo acertada a decisão que deu lastro ao Indeferimento do projeto, visto que não foi atendida a exigência técnica inicialmente feita, eis que não demonstrado o acesso oficial ao empreendimento.

14 E a respeito do assunto, é oportuno, ainda, transcrever, por se tratar de assunto assemelhado, o relatório elaborado pelo Desembargador Ricardo Dip, acolhido por unanimidade pelos demais membros da 11a Câmara de Direito Público, no V. Acórdão AC 875.397-5-5, Voto RHMD 19.882 -4 , do Tribunal de Justiça de São Paulo:⁷

“PARCELAMENTO. AVERBAÇÃO PRÉVIA DE ABERTURA DE RUA.

A abertura de rua não é alternativa para ladear a aprovação do loteamento, nem a averbação dessa abertura pode marginalizar as exigências legais para a inscrição de loteamento.

Não-provimento do recurso.

VOTO:

3. Como é sabido, duas são as espécies de parcelamento imobiliário no vigente Direito predial brasileiro, uma delas, “com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” - o **loteamento**; outra, “com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes” - o **desmembramento**, abrangendo a figura do desdobro (§§ 1º e 2º, art. 2º, Lei nº 6.766, de 20-12-1979).

⁷ AC 875.397-5-5 -TJSP - 1 1 a.C.D.Púb. -Voto RHMD 19.882 -3
Parecer CJ/SH nº 28/2017



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

10

Muito embora a normativa de regência não distinga, para os fins registrais de qualquer dos tipos de parcelamento, os documentos exigíveis do empreendedor (cfr. art. 18, Lei AC 875.397-5-5 -TJSP -11a C.D.Púb. -Voto RHMD 19.882 -2 c i t .), é ordinária a mitigação dos requisitos para o registro do desmembramento (cfr. item 150 do cap. XX das "Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça", de São Paulo).

Daí a praxe de buscar o contorno da exigência do registro especial do loteamento (art. 19, Lei n° 6.766/1979), mediante averbações de abertura de logradouros, prática, no entanto, que sequer se aclima ao antigo Decreto-lei n° 58, de 10 de dezembro de 1937, e vulnera também a normativa agora em vigor:

"...a partir da vigência da Lei n. 6.766/79, esta forma de parcelar não mais pode ocorrer, eis que até passou a constituir crime contra a Administração Pública o ato de registrar loteamento ou desmembramento não aprovados pelos órgãos competentes (art. 52) ou e promovê-los em desacordo com as disposições da referida lei federal (art. 50, I) e, assim, a conhecida averbação de rua, que tem previsão normativa até hoje (art. 167, II, n. 5, e 246, in fine, da Lei n. 6.015/73 - item 114 do Cap. XX do Provimento CGJ-SP n. 58/89), não pode ser usada como via oblíqua para desobrigar a aprovação do parcelamento e o registro especial do artigo 18 da Lei n. 6.766/79" (Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei, Como Lotear uma Gleba, ed. Millennium, Campinas, 2202, 2a ed., p. 6)."

Nessa mesma direção, no Estado de São Paulo, assentou-se o entendimento a arruamentos suscetíveis de regularização somente dispensam da observância da Lei n° 6.766/1979 se implantados, como situação física irreversível, antes da vigência desse ato



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

11

normativo (cfr., gratia brevitatis, Processo CG 53.995/1980, relator Des. Adriano Marrey).

4. *Com efeito, quer a abertura de rua não é alternativa para ladear a aprovação do loteamento, quer a averbação dessa abertura não pode marginalizar as exigências legais para a inscrição de loteamento.*

Observa, a propósito, o item 114.1 do capítulo XX das "Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça", de São Paulo, que "a abertura de rua, sem o cumprimento das exigências legais, é prática indevida que facilita a proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos". \ AC 875.397-5-5 -TJSP - 1 1 a C.D.Púb. -Voto RHMD 19.882 -3

5. *Para o caso dos autos, tem-se que, em outubro de 2003, os ora apelantes doaram imóvel, com área de 761,36 m , à Municipalidade de Piratininga, com o objetivo expresso de abertura de rua, afirmando-se o compromisso de os doadores executarem obras de infra-estrutura (fl . 14).*

*Na seqüência, procedeu-se ao parcelamento da área lindeira, patente o caráter de **loteamento** dessa segregação.*

6. *Cabe aos parceladores o dever de regularizar, jurídica e fisicamente, esse loteamento, atendendo-se à legislação urbanística, a local, inclusive, e à registraria.*

O concurso da Administração Pública à doação que, na espécie, tratava de contornar o fato do posterior loteamento do imóvel, não é causa exclusora do dever de o empreendedor imobiliário regularizar o parcelamento, nem a faculdade de o Município ou os adquirentes dos lotes poderem, eles também, diligenciar a regularização (item 152, cap. XX, "Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça", de São Paulo), é motivo para, do dever em foco, isentar os parceladores."



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

12

Em consequência, pertinente o entendimento exarado pela área técnica, que resultou no Voto de Indeferimento junto ao GRAPROHAB, lastreado na inexistência de acesso ao projeto de loteamento por rua, avenida ou estrada oficial e implantada, aplicando com exatidão ao disposto Lei nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979, alterada pela Lei nº 9.785, de 19 de Janeiro de 1999, que determina a articulação do loteamento com sistema viário existente.

Finalizando, em resposta à consulta feita entendo que os documentos apresentados pelo interessado não são suficientes para que o Loteamento Residencial Quinta da Santa Barbara possa ser aprovado, ficando prejudicada a segunda questão.

Observo, apenas, que os demais aspectos técnicos relativos ao projeto, refovem à área de atuação deste Órgão Jurídico, sendo de integral responsabilidade da área técnica da Secretaria da Administração seu exame.

É o parecer que submeto à apreciação Superior.

CJ/SH, em 03 de março de 2017.

THEREZA CHRISTINA RICCÓ DELLA SANTA
Procuradora do Estado



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

13

Processo: 101/02/2016

Interessado: Ferminiano & Baggio Empreendimentos Imobiliários.

Assunto: Parcelamento do Solo - Loteamento Residencial Quinta de Santa Bárbara.

De acordo com o parecer retro.

Encaminhe-se a Chefia de Gabinete.

CJ/SH, em 03 de março de 2017.

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