

GRUPO DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROJETOS HABITACIONAIS – GRAPROHAB

NOTA TÉCNICA Nº 03/2022

EMENTA: PROJETOS HABITACIONAIS COM ÁREA VERDE ENCRAVADA: impossibilidade de aprovação pelo GRAPROHAB; possibilidade de acesso à área verde por sistema de lazer/área institucional via instituição de restrição urbanística. PROJETOS DE CONDOMÍNIOS DE LOTES: necessidade de regramento municipal que trate da adequação do ordenamento territorial urbano; da exceção à esta regra; necessidade de registro de parcelamento prévio; necessidade de cumprir com a legislação urbanística estadual e federal (inclusive a Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, em especial, no que for cabível, seus artigos 2º, 3º e 4º); hipóteses de emissão de Declaração de Não Enquadramento (dispensa de análise pelo colegiado do GRAPROHAB); hipóteses de emissão de Certificado de Aprovação (submissão obrigatória do projeto para análise e aprovação pelo colegiado do GRAPROHAB). PROJETOS MODIFICATIVOS: necessidade de apresentação de documentos que substituam integralmente os anteriores; artigo 38 do Regimento Interno do GRAPROHAB (Resolução SH nº 51 de 2022). PROJETOS IMPLANTADOS: definição adotada pelo GRAPROHAB; incompetência do GRAPROHAB para analisar projetos habitacionais que já foram implantados parcial ou integralmente; necessidade de regularização fundiária pelo artigo 40 da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: incompetência do GRAPROHAB na regularização fundiária em si ou na análise dos documentos relativos à tal regularização fundiária.

CONSIDERANDO que o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB tem como objetivo centralizar e agilizar a análise de projetos de empreendimentos habitacionais de parcelamento do solo e condomínios edifícios localizados em área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas por legislação municipal.

CONSIDERANDO que GRAPROHAB foi reestruturado pelo Decreto Estadual/SP nº 66.960 de 08 de julho de 2022 e teve seu regimento interno aprovado pela Resolução SH nº 51 de 2022.

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 5º do Decreto Estadual/SP nº 66.960 de 08 de julho de 2022, compete ao GRAPROHAB elaborar e manter atualizadas as orientações técnicas relativas ao procedimento e documentos necessários para apresentação e análise de projetos.

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 7º, parágrafo único, do Decreto Estadual/SP nº 66.960 de 08 de julho de 2022 combinado com o artigo 8º, inciso XVI, da Resolução SH nº 51 de 2022, cabe à presidência do GRAPROHAB normatizar os procedimentos do mesmo, registrando e conferindo publicidade às diretrizes elaboradas.

O Presidente do GRAPROHAB vem, pela presente nota técnica, prestar esclarecimentos e dar publicidade aos procedimentos técnicos adotados pelo GRAPROHAB, conforme descritos a seguir.

AVISO IMPORTANTE: As instruções e esclarecimentos presentes nesta Nota Técnica, bem como as referências normativas aqui apontadas, são válidas na data de edição da mesma. Essas mesmas instruções e referências normativas podem ser objeto de alterações, seja via mudança no cenário normativo ou via novas deliberações do GRAPROHAB ou de órgãos correlatos. Assim, recomenda-se aos interessados que sempre acompanhem o site e demais canais de comunicação do GRAPROHAB¹ para terem acesso a atualizações.

1. PROJETOS HABITACIONAIS COM ÁREA VERDE ENCRAVADA

1.1 Da impossibilidade de aprovação de projetos habitacionais com áreas verdes encravadas

O GRAPROHAB adota o posicionamento de que não é possível a aprovação de projetos habitacionais com áreas verdes encravadas, ou seja, áreas verdes que não

¹ Site GRAPROHAB: <<https://www.habitacao.sp.gov.br/programas/graprohab.aspx>>. Twitter do GRAPROHAB: <<https://twitter.com/graprohab>>.

permitam acesso direto pela população/administração pública, pelos motivos abaixo apresentados:

- I. O encravamento descaracteriza a área como “área verde urbana” nos termos do Código Florestal², pois, para ser considerada área verde, a área precisa cumprir com os propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais. A falta de acesso à área impossibilita o cumprimento de vários desses propósitos, assim, uma área encravada não pode ser considerada como “área verde” para fins de projetos analisados pelo GRAPROHAB.
- II. Áreas verdes são bens públicos de uso comum do povo³, o que significa, segundo Maria S. Z. Di Pietro⁴, que podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem a necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração. O encravamento da área não permitiria sua utilização pela população, deixando o bem de ser, portanto, considerado como de uso comum do povo.
- III. É papel do Estado zelar pelas leis e pela preservação da vegetação e do patrimônio público⁵. Uma área verde encravada representaria uma ofensa a esse dever de zelo, primeiro porque desrespeitaria a lei (ao descaracterizar a área verde, conforme apontado acima) e, segundo, ao considerar que a inacessibilidade da área não permitiria sua devida conservação, pois as atividades necessárias à manutenção ficariam impossibilitadas/prejudicadas.

² Lei Federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012, artigo 3º, inciso XX: “Para os efeitos desta Lei, entende-se por (...) área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais”.

³ Conforme classificação feita pelo artigo 99 do Código Civil

⁴ Di Pietro, M. S. Z. Direito Administrativo. 32ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

⁵ Constituição Federal. CF Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...)

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...)

- IV. É papel do Estado assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade⁶, dentre as quais se destacam⁷: (a) a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, o excessivo/inadequado parcelamento do solo, a deterioração das áreas urbanizadas e a exposição da população a riscos de desastres; (b) a garantia à infraestrutura urbana e ao lazer; (c) a correção de distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (d) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural. O GRAPROHAB entende que uma área verde encravada afronta o princípio da função social da cidade, pois importaria dificuldades no uso, manutenção e preservação da área tanto pelos órgãos públicos como pela população em geral. Ainda, pode representar uso inadequado do espaço urbano de forma potencialmente permanente.
- V. As atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, são de interesse social⁸. O encravamento impõe barreiras e dificuldades a essas atividades, seja pelos bombeiros, seja pela população ou por outros órgãos públicos, indo contra, portanto, ao interesse público.
- VI. A Lei de Registros Públicos – LRP impõe a indicação, com precisão, dos característicos, confrontações e localizações dos imóveis⁹. Ainda, tanto a LRP quanto as Normas de Serviço de Cartórios Extrajudiciais da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo - NSCGJSP exigem, dentre os elementos necessários para a abertura de matrícula, a indicação do logradouro do imóvel¹⁰. O encravamento das áreas verdes representa um possível obstáculo à abertura de matrícula dessas áreas, podendo representar dificuldades/prejuízos ao registro do parcelamento bem como à administração pública no manejo da área.

⁶ Constituição do Estado de São Paulo. Artigo 180, inciso I.

⁷ Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), artigo 2º.

⁸ Lei Federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012, artigo 3º, inciso IX, alínea “a”.

⁹ Lei Federal nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973 – LRP, art. 225.

¹⁰ LRP. Art. 176, § 1º, II, b, e NSCGJSP, Capítulo XX, item 57, I, a.

1.2 Da possibilidade de acesso à área verde por sistema de lazer/área institucional via instituição de restrição urbanística

O acesso à área verde via sistema de lazer ou área institucional pode ser garantido de forma permanente se for prevista uma restrição urbanística que assegure tal acesso. Em outras palavras, o sistema de lazer/área institucional seria matriculado com uma averbação de que não são possíveis modificações¹¹ que resultem na restrição de acesso à área verde, sob pena de encravamento desta.

Este acesso deve respeitar as normas urbanísticas municipais aplicáveis e, no que couber, dado o risco de incêndios das áreas verdes, as normas técnicas do Corpo de Bombeiros, destacando-se a Instrução Técnica nº 06/2019 que, dentre outras coisas, determina largura mínima de 6 metros e altura livre mínima de 4,5 metros para as vias de acesso¹².

Ainda, a restrição urbanística, que equivale praticamente a uma área de sistema viário, deve obter aprovação do Município para que este verifique o cumprimento e adequação à legislação municipal. Da mesma forma, a aprovação pelo Município é fundamental ao representar seu consentimento à imposição de um ônus que recairá sobre um bem que irá lhe pertencer.

2. PROJETOS DE CONDOMÍNIOS DE LOTES

Considerando os posicionamentos adotados pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, em especial nos pareceres CJ/SH 22/2021, CJ/SH 65/2021, e AGI 207/2021, o GRAPROHAB readequou seu entendimento em relação à análise de projetos de condomínios de lotes conforme os termos abaixo descritos.

¹¹ Cabe aqui observar que com a recente declaração de inconstitucionalidade do inciso VII e parágrafos do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo pela ADI nº 6602, os sistemas de lazer e as áreas institucionais são passíveis de desafetação e podem ter sua destinação alterada.

¹² Secretaria da Segurança Pública. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Corpo de Bombeiros. Instrução Técnica nº 06/2019. Acesso de viatura na edificação e áreas de risco. Documento pode ser encontrado no site: <http://www.ccb.policiamilitar.sp.gov.br/dsci_publicacoes2/_lib/file/doc/IT-06-19.pdf>.

2.1 Da necessidade de regramento municipal que trate de adequação do ordenamento territorial urbano

Conforme parecer CJ/SH 65/2021, cabe ao GRAPROHAB exigir, nos projetos de condomínios de lotes, que o(a) interessado(a) demonstre que há no Município em questão regramento legal e/ou normativo¹³ que trate da **adequação do ordenamento territorial urbano** (planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano). Não é necessário que este regramento contenha menção expressa à figura do condomínio de lotes.

De toda forma, caso não haja esse regramento, fica inviabilizada a análise pelo GRAPROHAB de projetos de condomínios de lotes, ou seja, não será possível a emissão de Certificado de Aprovação nem de Declaração de Não Enquadramento.

2.2 Da necessidade de registro de parcelamento prévio e da exceção a esta regra.

Conforme pareceres CJ/SH 52/2015 e AGI 207/2021, o condomínio de lotes deve ser projetado sobre terreno que corresponda a um ou mais lotes, todos frutos de parcelamentos de solo (loteamento ou desmembramento conforme definidos na Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979¹⁴) já registrados.

Conforme parecer CJ/SH 22/2021, a única possibilidade de análise pelo GRAPROHAB de projeto de condomínio de lotes sobre terreno que não tenha sido resultado de um parcelamento de solo registrado é se, cumulativamente, o terreno atender aos seguintes requisitos:

- ✓ Terreno possui área superficial de até 50 mil m².
- ✓ Terreno é dotado de infraestrutura urbana (entendida como: esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, águas pluviais, iluminação pública e energia elétrica).
- ✓ Terreno tem acesso direto ao sistema viário existente.

¹³ Destacam-se: lei, decreto regulamentar e/ou regulamento municipais.

¹⁴ No caso de parcelamento urbano registrado antes da vigência da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, o registro deve ter sido feito conforme o Decreto-lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937.

2.3 Da necessidade de cumprir com a legislação urbanística estadual e federal (inclusive a Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979).

Conforme pareceres CJ/SH 65/2021 e AGI 207/2021, a “legislação urbanística” a que se refere o parágrafo 2º do artigo 1.358A do Código Civil¹⁵ não é apenas a legislação municipal, mas também a estadual e a federal eventualmente aplicável aos condomínios de lotes.

Dessa forma, em um projeto de condomínio de lotes, aplica-se aos lotes que corresponderão à propriedade exclusiva de cada condômino a legislação urbanística estadual e federal, inclusive a Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, em especial, no que for cabível, seus artigos 2º, 3º e 4º.

Destaca-se que, nos termos do artigo 4º, §1º, da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, é possível que a legislação municipal defina os usos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo permitidos para cada zona de seu território. Caso não haja legislação municipal nesse sentido, os requisitos de lote estabelecidos na referida lei, como área superficial mínima de 125m² e frente de 5m, deverão ser respeitadas por cada unidade imobiliária (lote) que será de propriedade exclusiva de um condômino.

Conclui-se, portanto, que não será possível a emissão de Certificado de Aprovação ou de Declaração de Não Enquadramento pelo GRAPROHAB para os projetos de condomínio de lotes que desrespeitem a legislação urbanística estadual e/ou federal, incluindo-se a Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.

2.4 Hipóteses de emissão de Declaração de Não Enquadramento (dispensa de análise pelo colegiado do GRAPROHAB)

Será possível a emissão de Declaração de Não Enquadramento¹⁶ (dispensando-se a análise, aprovação e emissão do Certificado de Aprovação pelo colegiado do GRAPROHAB) ao projeto habitacional de condomínio de lotes se o(a) interessado(a) cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos:

¹⁵ Código Civil. Art. 1.358-A. “Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. (...) § 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes: I - o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística; (...)”

¹⁶ Prevista no artigo 8º, parágrafo único, do Decreto Estadual/SP nº 66.960 de 08 de julho de 2022.

- a. Requerer ao GRAPROHAB a Declaração de Não Enquadramento (dispensa de análise pelo colegiado do GRAPROHAB), cumprindo com todas as instruções e com a apresentação de todos os documentos listados no Manual GRAPROHAB¹⁷.
- b. Comprovar que há regramento legal e/ou normativo municipal que trate da adequação do ordenamento territorial urbano (planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano).
- c. Comprovar que o terreno objeto do projeto é fruto de parcelamento de solo urbano devidamente registrado (loteamento ou desmembramento, nos termos da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979¹⁸) OU, sendo a área superficial do terreno inferior a 50 mil m², comprovação de que o terreno possui infraestrutura urbana (esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, águas pluviais, iluminação pública e energia elétrica) e acesso ao sistema viário¹⁹.
- d. Comprovação de que o projeto foi aprovado pelo Município como um “projeto de condomínio de lotes”²⁰.
- e. O projeto não pode desrespeitar legislação urbanística federal ou estadual, destacando-se aqui a Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, em especial seus artigos 2º, 3º e 4º²¹.
- f. O projeto não pode incidir em nenhuma hipótese de obrigatoriedade de emissão de Certificado de Aprovação²² (com análise obrigatória pelo colegiado do GRAPROHAB).

¹⁷ O Manual GRAPROHAB pode ser encontrado no link:

<<https://app.habitacao.sp.gov.br/manualgraprohhab/Inicio.html>>.

¹⁸ No caso de parcelamento urbano registrado antes da vigência da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, o registro deve ter sido feito conforme o Decreto-lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937.

¹⁹ Mais informações sobre a comprovação de infraestrutura urbana e de acesso ao sistema viário podem ser encontradas no Manual GRAPROHAB e na Nota Técnica - GRAPROHAB nº 02/2022 de 14 de setembro de 2022, Seção 1.

²⁰ Caso o projeto tenha sido aprovado pelo município sob outra nomenclatura, exemplo “condomínio residencial” ou “condomínio horizontal”, não será possível a análise do projeto como condomínio de lotes pelo GRAPROHAB. Isso porque condomínio de lotes é um instituto específico, regulamentado pelo Código Civil (artigo 1358-A), e que não se confunde com outras formas de condomínio.

²¹ Lembrando que, nos termos do artigo 4º, §1º, da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, é possível que a legislação municipal defina os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, incluindo as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

²² Hipóteses listadas no art. 8º do Decreto Estadual/SP nº 66.960 de 08 de julho de 2022.

Cabe salientar que os membros do GRAPROHAB podem requisitar documentos e esclarecimentos complementares se assim entenderem necessários.²³

2.5 Hipóteses de emissão de Certificado de Aprovação (submissão obrigatória do projeto para análise e aprovação pelo colegiado do GRAPROHAB)

Será possível a análise, aprovação e emissão do Certificado de Aprovação pelo colegiado do GRAPROHAB ao projeto habitacional de condomínio de lotes se o(a) interessado(a) cumprir, cumulativamente, com os seguintes requisitos:

- a. Requerer ao GRAPROHAB análise, aprovação e emissão do Certificado de Aprovação cumprindo com todas as instruções e com a apresentação de todos os documentos listados no Manual GRAPROHAB²⁴.
- b. Comprovar que há regramento legal e/ou normativo municipal que trate da adequação do ordenamento territorial urbano (planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano).
- c. Comprovar que o terreno objeto do projeto é fruto de parcelamento de solo urbano devidamente registrado (loteamento ou desmembramento, nos termos da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979²⁵) OU que o terreno possui área superficial inferior a 50 mil m².
- d. O projeto não pode desrespeitar legislação urbanística federal ou estadual, destacando-se aqui a Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, em especial seus artigos 2º, 3º e 4º²⁶.
- e. Comprovação de que o projeto foi aprovado pelo Município como um “projeto de condomínio de lotes”²⁷.

²³ Conforme Regimento Interno do GRAPROHAB (Resolução SH nº 51 de 2022), artigo 7º, V.

²⁴ O Manual GRAPROHAB pode ser encontrado no link: <https://app.habitacao.sp.gov.br/manualgraprohbab/Inicio.html>.

²⁵ No caso de parcelamento urbano registrado antes da vigência da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, o registro deve ter sido feito conforme o Decreto-lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937.

²⁶ Lembrando que, nos termos do artigo 4º, §1º, da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, é possível que a legislação municipal defina os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, incluindo as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

²⁷ Caso o projeto tenha sido aprovado pelo município sob outra nomenclatura, exemplo “condomínio residencial” ou “condomínio horizontal”, não será possível a análise do projeto como condomínio de

Cabe salientar que os membros do GRAPROHAB podem requisitar documentos e esclarecimentos complementares se assim entenderem necessários²⁸.

3. PROJETOS MODIFICATIVOS

A modificação de um projeto já aprovado pelo GRAPROHAB (com Certificado de Aprovação ainda válido) é feita via projeto modificativo nos termos do artigo 38 do Regimento Interno do GRAPROHAB (Resolução SH nº 51 de 2022)²⁹.

3.1 Da necessidade de apresentação de documentos que substituam integralmente os anteriores

Ao protocolar projeto modificativo junto ao GRAPROHAB, a nova documentação técnica apresentada pelo(a) interessado(a) deverá corresponder ao projeto como um todo, de forma a substituir completamente a correspondente documentação anteriormente apresentada. Em outras palavras, não será aceita a documentação que reflita apenas parcialmente a alteração do projeto.

A título de exemplo: não será aceita a apresentação de planta que represente apenas a área a ser modificada, é necessário apresentar planta que represente o projeto urbanístico como um todo, já com as modificações implementadas.

4. PROJETOS IMPLANTADOS - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Entende-se por “projeto implantado” o empreendimento que tenha executado no terreno, habitado ou não, obras de infraestrutura irreversíveis, tais como ruas, sistema de drenagem e obras de saneamento.

Salvo nas hipóteses de cabimento de projeto modificativo³⁰, o GRAPROHAB não possui competência para analisar projetos habitacionais que já foram implantados parcial ou integralmente.

lotes pelo GRAPROHAB. Isso porque condomínio de lotes é um instituto específico, regulamento pelo Código Civil (artigo 1358-A), e que não se confunde com outras formas de condomínio.

²⁸ Conforme Regimento Interno do GRAPROHAB (Resolução SH nº 51 de 2022), artigo 7º, V.

²⁹ Regimento Interno do GRAPROHAB (Resolução SH nº 51 de 2022) pode ser encontrado no link: <<https://www.habitacao.sp.gov.br/downloads-graprohab/Reginterno.pdf>>.

³⁰ Vide artigo 38 do Regimento Interno do GRAPROHAB (Resolução SH nº 51 de 2022) que pode ser encontrado no link: <<https://www.habitacao.sp.gov.br/downloads-graprohab/Reginterno.pdf>>.

O artigo 5º do Decreto Estadual/SP nº 66.960 de 08 de julho de 2022 é explícito ao dizer que a competência do GRAPROHAB recai apenas sobre “projetos”, ou seja, a análise do GRAPROHAB se restringe à etapa anterior à execução/construção de um empreendimento habitacional.

Conforme Parecer CJ/SH nº 53/2022, projetos habitacionais que já foram implantados sem a emissão pelo GRAPROHAB do Certificado de Aprovação ou da Declaração de Não Enquadramento deverão ser regularizados nos termos do artigo 40 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, junto aos órgãos e autoridades competentes. Ainda, conforme o referido parecer, não é atribuição do GRAPROHAB a regularização fundiária em si nem a análise dos documentos relativos à tal regularização fundiária.

São Paulo, 10 de novembro de 2022

LACIR FERREIRA BALDUSCO
Presidente do GRAPROHAB