



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

PROCESSO: 013.00001339/2024-97

INTERESSADO: GRAPROHAB

PARECER: CJ/SDUH n.º 10/2024

EMENTA: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. Projeto de empreendimento em área remanescente submetido ao GRAPROHAB. Desmembramento sucessivo. Declaração de Não Enquadramento emitida anteriormente para empreendimento que dividiu a mesma gleba com previsão de área remanescente. Novo projeto de desmembramento sobre a área remanescente. Consulta à CJ/SDUH sobre a adequação dos critérios adotados pelo GRAPROHAB. Entendimento do GRAPROHAB no sentido de que áreas institucionais e sistemas de lazer são computadas na contagem para fins de enquadramento no art. 8º, II, do Decreto 66.960/2022. Necessidade de comprovação da existência da infraestrutura urbana exigida na Lei fed. 6766/1979 servindo todos os lotes desmembrados da gleba como condição para Declaração de Não Enquadramento. Devolução à origem com os esclarecimentos solicitados.

Senhor Procurador do Estado Chefe da Consultoria Jurídica da Secretaria de
Desenvolvimento Urbano e Habitação,

1. Trata-se de questionamento do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB acerca de processo administrativo em que o interessado ELEKEIROZ S.A, após ter obtido Declaração de Não Enquadramento para o projeto de desmembramento que dividiu a área em 8 lotes residenciais, 1 área institucional e 1 sistema de lazer (Expediente 567/2021), pretende realizar novo desmembramento dividindo parte da gleba remanescente em 2 lotes para fins habitacionais, 1 área institucional e 1 sistema de lazer (Expediente 659/2023). O interessado solicitou esclarecimentos sobre o posicionamento do GRAPROHAB acerca da



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

possibilidade de nova declaração de não enquadramento.

2. No que interessa, exclusivamente, à presente análise, os autos estão instruídos com os seguintes elementos:

- Ofício GRAPROHAB n.º 206/2024 – SDUH – GRAPROHAB; (documento Sei n.º 0022745319);
- Requerimentos do interessado, originando os expedientes n.º 567/2021 (documento Sei n.º 0022746251) e 659/2023 (documento Sei n.º 0022746293);
- Planta de localização do primeiro desmembramento (documento Sei n.º 0022745960);
- Planta de localização do segundo desmembramento (documento Sei n.º 0022746003);
- Exigência Técnica GRAPROHAB (documento Sei n.º 00227446047);
- Certificado de dispensa de análise emitido pela Presidência do GRAPROHAB (documento sei n.º 0022746251 pág 21);
- Fotografias aéreas e imagens da gleba loteada A descrita na matrícula 12.007 (documento Sei n.º 0022746251 pág. 16) e da gleba A1 descrita na matrícula 12.939 (documento Sei n.º 0022746293 pág. 4);
- Laudo fotográfico de infraestrutura urbana da Rua Alfredo Antonio Benedito (documento Sei n.º 0022746293 pág 7).

3. A presente consulta se baseia em dois requerimentos de Declaração de Não Enquadramento protocolizados junto ao GRAPROHAB, autuados os expedientes sob números 567/2021 e 659/2023. Com base nessa situação, o GRAPROHAB propôs o envio do processo a este órgão consultivo, visando dirimir as questões jurídicas assim enunciadas:

“1. Está correto o posicionamento atual do GRAPROHAB sobre a contagem de lotes para fins de enquadramento no art. 8º, II, do D66960 (incluindo na contagem áreas institucionais e sistemas de lazer)?

2. A exigência técnica feita no Expediente GRAPROHAB n.º 659/2023, solicitando, para a emissão de Declaração de Não Enquadramento, comprovação de infraestrutura urbana em relação aos lotes projetados está adequada?”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

4. Os autos vieram a esta Consultoria Jurídica por determinação do Chefe de Gabinete (documento Sei n.º0022781989).

É o relatório. Segue parecer.

5. A análise realizada neste opinativo diz respeito ao requerimento do projeto de desmembramento número 659/2023, localizado no Município de Várzea Paulista, o qual foi apresentado pela empresa ELEKEIROZ S.A., para obtenção de “declaração de não enquadramento”.

6. O GRAPROHAB indaga a CJ, inicialmente, se seu **parâmetro para contagem de lotes** está correto para fins de enquadramento no art. 8º, II, do Decreto 66.960/2022, ou seja, se as áreas institucionais e sistemas de lazer devem ser contabilizados como “lotes”.

6.1. O GRAPROHAB entende que em face do desmembramento prévio que ocorreu no Expediente 567/2021, caso a sua contagem de lotes esteja correta e considerando o contexto histórico e fundiário do empreendimento, não seria possível, no Expediente 659/2023, a dispensa de análise do GRAPROHAB, vez que a gleba originária teria se desdobrado em mais de 10 lotes.

7. Nesse sentido, **deve-se atentar para o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade**, bem como na Lei de Parcelamento do Solo sobre a necessidade de se desenvolver as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com a previsão de áreas/equipamentos que atenderão os futuros moradores do empreendimento e beneficiarão a cidade como um todo.

7.1. Da leitura do art. 182 da Constituição Federal, bem como do art. 2º do Estatuto da Cidade, é possível depreender a **preocupação do legislador em assegurar no âmbito das cidades o devido planejamento urbano, com oferta de moradia digna acompanhada de infraestrutura urbana básica, transporte, serviços públicos, etc.** Tal preocupação, também, pode ser notada na distinção da Lei federal 6766/1979 entre as categorias de loteamento e desmembramento, cuja finalidade é organizar a expansão



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

urbana das cidades, impedindo loteamentos clandestinos, protegendo os futuros adquirentes e moradores.

8. Daí decorre a importância de que o GRAPROHAB, ao empreender suas análises de projetos de desmembramentos, considere o contexto histórico e fundiário da área onde ele se insere, entendimento já assentado no Parecer CJ/SDUH n° 37/2023:

“Daí porque reforço ser fundamental a análise dos efeitos e das consequências do empreendimento considerando seus precedentes fundiários e históricos, sob o risco de, em assim não procedendo, viabilizar-se projeto que trará adensamento populacional para uma área despreparada.”

8.1. Neste sentido o parecer da Corregedoria Geral da Justiça no 365/08-E, o qual ensina que, além do contexto histórico e fundiário do imóvel, há que se considerar o intuito do interessado com o parcelamento do solo e as consequências urbanísticas da pretensão:

“... o fato de se tratar de matrículas que foram inauguradas em virtude de decreto expropriatório para a abertura de rua (fls.30/31) não lhes confere o caráter 'originário' pretendido pelos recorrentes, como se fosse uma propriedade decorrente de usucapião, o que implica dizer que não é possível ignorar 'in casu' que as três matrículas em exame dizem respeito a três áreas contíguas e que, na origem, pertenciam à mesma matrícula-mãe. Destarte, descabe considerar, como querem os recorrentes, que se trate de três pedidos autônomos de desdobro, cada qual resultando em nove lotes, devendo ao contrário ser observado que o desmembramento pretendido tem por finalidade o parcelamento do solo em 27 novos lotes no local, com inequívoca repercussão urbanística, em especial quanto ao adensamento populacional na região. Percebe-se, assim, que além do desmembramento sucessivo informado pelo Sr. Oficial, também caracteriza-se 'in casu' algo que se pode chamar de desmembramento paralelo, na medida em que o pedido de parcelamento diz respeito a áreas contíguas de três lotes limítrofes. Nesse diapasão é que devem ser somadas as nove unidades que se originariam da matrícula n° 89.013 às nove unidades que se originariam da matrícula n° 89.015 e às nove unidades que se originariam da matrícula n° 89.016, matrículas estas que, como dito, são contíguas, chegando-se a um total de 27 (vinte e sete) novos lotes. A



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

grande quantidade de lotes que advirão do desmembramento pretendido não permite supor que referidos imóveis se destinem apenas ao aditamento da legítima aos sucessores dos recorrentes, como aventado a fls. 111, sendo, ao contrário, de se esperar que haja comercialização de lotes em favor de um número elevado de pessoas estranhas à relação familiar mencionada, o que, também por esse motivo, indica a necessidade da observância do artigo 18 da Lei 6.766/79, a fim de que sejam apresentados os documentos ali descritos. Não modifica tal entendimento a alegada obtenção de aprovação da Municipalidade, uma vez que, por óbvio, não exclui a qualificação registraria, subordinada a critérios específicos. Com o afastamento da pretensão formulada, zela-se, pois, para que o direito de propriedade seja exercido nos termos e nos limites da lei. No caso, a legislação referente a Registros Públicos e ao Parcelamento do Solo.

(CG n.º 2008/00092233 relator: Walter Rocha Barone)

9. Assentada a importância da análise dos precedentes fundiários e históricos nas análises realizadas pelo GRAPROHAB, trata-se de definir se áreas institucionais e sistemas de lazer devem ser enquadrados como “lotes” nos moldes da Lei fed. 6.766/1979. Para tanto é necessário **delimitar o conceito do vocábulo “lote”**. A referida Lei fed. o define como: “*terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe*”. Nesse sentido, é de se observar que **a Lei não limitou o conceito às áreas de destinação residencial.**

9.1. **A doutrina tampouco estabelece essa limitação, tanto Hely Lopes Meireles¹, quanto José Afonso da Silva² definem “lote” como “unidade edificável”, dessa forma, a finalidade não parece ser relevante para o enquadramento enquanto “lote”.** Diógenes Gasparini também não estabelece essa restrição, dissertando que os lotes podem ter tanto a finalidade residencial, comercial, industrial ou ainda função de lazer³.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito de Construir”. 10. ed, atualizada por Adilson Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme Da Costa Wagner Jr e Mariana Novis. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 134.

² SILVA, José Afonso da. “Direito Urbanístico Brasileiro”. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 332.

³ GASPARINI, Diógenes. “O município e o parcelamento do solo”. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 12.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

9.2. A Lei de parcelamento do solo urbano, na verdade, traz como elemento caracterizador de “lote” a necessidade de que o terreno seja atendido por infraestrutura básica. Nesse sentido, de modo acertado a nota técnica do GRAPROHAB dispõe que tanto as áreas institucionais, que podem abrigar escolas, hospitais ou demais prédios que ofereçam serviços públicos, como os sistemas de lazer, que podem abrigar complexos esportivos, bebedouros e sanitários dependem da existência dessa infraestrutura básica. Desse modo, é razoável concluir que as áreas tipificadas como “sistemas de lazer” e como “áreas institucionais” enquadram-se na definição de “lote”.

10. Ademais a referida nota técnica acrescenta outras razões que também levam à conclusão de que tais áreas devem ser consideradas como “lotes”. Uma delas é declaração de inconstitucionalidade dos parágrafos 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo pela ADI nº 6.602/SP⁴, assim possibilitando que áreas institucionais e sistemas de lazer possam ser **desafetadas pelo Município** posteriormente para outros fins, tal como habitacional. A decisão de não enquadrar as áreas em questão como “lotes” pode propiciar, em caso de desafetação das áreas, a ocupação e o adensamento de uma área desprovida da infraestrutura básica, o que, conforme já exposto, contraria frontalmente os objetivos não só da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, bem como a própria Constituição Federal. **Alinho-me a este entendimento por considerar ser esta a solução mais prudente.**

11. O GRAPROHAB ainda ponderou que, nesta seara, a interpretação deve ser aquela que melhor se alinha aos **princípios do direito ambiental**, tais quais o princípio da prevenção, precaução e do “*in dubio pro ambiens*”. De maneira distinta do princípio da prevenção, cujo objetivo é evitar certas consequências sabidamente danosas ao meio ambiente, o princípio da precaução dispõe que a falta de consenso sobre possíveis danos, ou seja, a incerteza no que tange aos efeitos ambientais não valida

⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6057423>.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

decisões potencialmente danosas⁵. A respeito deste princípio da precaução, o Professor José Rubens Morato Leite ensina que:

*“O primeiro princípio (precaução) determina que a incerteza científica não pode justificar a omissão pública ou privada na tomada de decisões sobre a proteção dos bens ambientais. Sendo assim, diante de ameaças ainda não confirmadas por meio de avaliação científica conclusiva sobre a periculosidade do produto, processo ou ação, ou sobre o nexo de causalidade entre a ameaça e possíveis resultados, devem ser adotadas medidas necessárias, suficientes e, no momento oportuno, que posso eliminá-las.”*⁶

11.1. Sobre a diferença entre os princípios da precaução e da prevenção, tem-se que:

“Primeiramente, importante ficar claro que a precaução é um princípio distinto do princípio da prevenção.

Se semanticamente parece não haver muita diferença, o mesmo não se dá quando a comparação recai sobre a natureza e a teleologia desses princípios. Há uma diferença fundamental entre o que se pretende por intermédio da precaução e o que se quer pela prevenção.

Isso porque o princípio da precaução deve ser visto como um princípio que antecede a prevenção: sua preocupação não é evitar o dano ambiental, mas, antes disso, pretende evitar qualquer risco de dano ao meio ambiente.

Dessa forma, nos casos em que é sabido que uma atividade pode causar danos ao meio ambiente, atua o princípio da prevenção, para impedir que o intento seja desenvolvido.

Há, todavia, casos em que não se tem certeza se um empreendimento pode ou não causar danos ambientais. É justamente nessas hipóteses em que atua o princípio da precaução.

Como se vê, o caráter essencial e de difícil renovação dos recursos ambientais manda que o cuidado seja redobrado.

⁵ O princípio da precaução é assim referido no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Conferência do Rio de Janeiro – ECO-92): “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos estados, de acordo com a suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas efetivas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

⁶ MORATO LEITE, José Rubens. “Direito ambiental”. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

A intenção não é apenas evitar os danos que se sabe que podem ocorrer (prevenção), mas também evitar qualquer risco de sua ocorrência (precaução).”⁷

11.2. O princípio do “*in dubio pro ambiens*”, ou “*in dubio pro natura*” por sua vez, associa-se ao princípio da precaução vez que também orienta no sentido de que em situações duvidosas ou controversas, deve-se adotar a solução que seja mais favorável ou menos danosa ao meio ambiente. Nesse sentido:

“O princípio in dubio pro natura deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isso significa que, no caso em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável à proteção ambiental”⁸

12. Em desfecho, buscando resguardar os citados princípios e diante da possibilidade de que áreas originalmente de lazer ou institucionais sejam desafetadas e destinadas a fins habitacionais, manifesto meu entendimento de que elas devam ser contabilizadas como “lotes” para efeito de aplicação do inc. II do art. 8º, Decreto 66.960/2022⁹. Em meu entender, esta interpretação diminui o risco de danos ambientais decorrentes da ocupação humana¹⁰ em áreas desprovidas de infraestrutura básica.

13. Passando ao questionamento seguinte (**exigência técnica de comprovação de infraestrutura urbana** no entorno dos lotes projetados), relembro que o interessado anexou imagens da Rua Alfredo Antônio Benedito (documento Sei n.º 0022746293), que é a via de acesso aos lotes nos quais se pretende o desmembramento. O GRAPROHAB entendeu que tais fotografias são insuficientes para demonstrar a

⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Direito ambiental esquematizado”. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 295.

⁸ FARIAS, Paulo José Leite. “Competência Federativa e Proteção Ambiental”. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999, p. 356.

⁹ Decreto 66.960/2022: “Artigo 8º - Submetem-se obrigatoriamente à análise do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB, para fim de emissão de Certificado de Aprovação, os projetos:

(...)

II - de desmembramentos para fins habitacionais que resultem em mais de 10(dez) lotes não servidos por equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica pública;

(...)”

¹⁰ Tais como: poluição de recursos hídricos, deposição de lixo a céu aberto, veiculação de doenças relacionadas a falta de saneamento básico.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

infraestrutura urbana dos lotes, e apontou a necessidade (documento Sei n.º 0022746047) de esclarecimentos complementares¹¹ para a continuidade da análise.

13.1. Segundo aduzido pelo GRAPROHAB, ainda que aplicado o sobredito parâmetro de contabilização do número de lotes, o interessado poderia alternativamente postular a Declaração de Não Enquadramento no caso sob estudo, desde que comprove a existência da toda a infraestrutura urbana exigida.

13.2. Penso que a questão é elucidada mediante verificação lógica do pressuposto contido no inc. II do art. 8º do citado Decreto 66.960/2022. Se o desmembramento para fins habitacionais resultar em mais de dez lotes que sejam efetivamente servidos por equipamentos urbanos, então não se está diante de hipótese de submissão obrigatória de pedido de Certificado de Aprovação (partindo da premissa de que o caso não se situa nas hipóteses dos incisos I e III do art. 8º do Decreto 66.690/2022¹²). Vale dizer, admite-se aqui o pedido de Declaração de Não Enquadramento se o desmembramento produziu mais de dez lotes, desde que **todos** sejam servidos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica pública.

13.3. Importante frisar que, no caso sob estudo, a efetiva existência de infraestrutura deverá considerar toda a área que compunha a gleba inicial, isto é, deve servir tanto os lotes projetados sobre a área remanescente, como também os lotes originários do desmembramento inicial.

13.4. Desse modo, está correta a exigência técnica feita no Expediente GRAPROHAB nº 659/2023 solicitando a comprovação de efetiva infraestrutura urbana para a emissão da Declaração de Não Enquadramento, a qual deve ser aferida segundo o critério acima.

¹¹ A saber: (i) Diretriz Técnica da Sabesp com o croqui das redes existentes; (ii) declaração da Prefeitura de que a rua já foi totalmente implantada; (iii) laudo fotográfico comprovando a infraestrutura urbana na testada dos lotes propostos.

¹² Ou seja, não se trate (i) de projeto de loteamento para fins habitacionais não resultante de desmembramento; (ii) nem de projeto habitacional de condomínio edilício enquadrado nos quantitativos indicados nas alíneas do inc. III do citado dispositivo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

14. Em síntese, tais são os esclarecimentos às indagações ora suscitadas:

- Questionamento 1: considerando que o contexto histórico e fundiário do empreendimento deve ser considerado para fins da Declaração de Não Enquadramento, a contagem de lotes realizada pelo GRAPROHAB está correta.
- Questionamento 2: Considerando que o desmembramento em questão dividiu a gleba em mais de 10 lotes, nos termos do Decreto 66.960/2022, art. 8º, II, a exigência técnica feita no Expediente GRAPROHAB nº 659/2023 está correta (partindo da premissa de que o caso não se situa nas hipóteses dos incisos I e III do art. 8º do Decreto 66.690/2022).

15. À vista do exposto, atendidas as recomendações desta peça opinativa e desde que respeitados todos os demais ditames legais e regulamentares de praxe aplicáveis à espécie, o expediente poderá ser submetido à decisão da autoridade competente, razão pela qual se propõe a restituição dos autos à douta Chefia de Gabinete, para prosseguimento.

É o parecer.

São Paulo, 12 de abril de 2024.

[*assinatura digital*]
Reinaldo Passos de Almeida
Procurador do Estado
OAB/SP Nº 108.481



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

PROCESSO: 013.00001339/2024-97
INTERESSADO: GRAPROHAB
ASSUNTO: CONSULTA À CJ/SDUH SOBRE A ADEQUAÇÃO DO
POSICIONAMENTO DO GRAPROHAB
PARECER: CJ/SDUH n.º 10/2024

1. De acordo com as conclusões do parecer em epígrafe, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Encaminhem-se estes autos à Chefia de Gabinete, para prosseguimento.

São Paulo, 12 de abril de 2024.

[assinatura digital]
Rogerio Augusto da Silva
Procurador do Estado
OAB/SP N° 207.650