

Folha de Informação nº 719

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22/10/18

Manda Mariqll. Carvalho
RP, 563.803. J. PGM - AJC

EMENTA Nº 11.884

Parcelamento do solo irregular. Implantação divergente do projeto. Áreas públicas projetadas ocupadas de modo desconforme. Possibilidade de solução no âmbito do procedimento de regularização do parcelamento.

INTERESSADO: CDHU e IPESP.

ASSUNTO: Regularização de loteamento. Cidade A.E. Carvalho. 5ª Gleba. Itaquera F.

Informação n. 965/2018 - PGM-AJC

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO
Senhor Coordenador Geral**

Trata o presente da regularização do loteamento Cidade A.E. Carvalho, 5ª Gleba, Itaquera F, implantado em gleba de propriedade do IPESP e da CDHU.

Por solicitação da unidade de origem, houve manifestação desta Procuradoria Geral no sentido de que são municipais, por força do chamado concurso voluntário, os espaços destinados, por ocasião da aprovação do parcelamento do solo, a sistema viário e a áreas verdes e institucionais (fls. 357/361).

Folha de Informação nº 720

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22/10/18
... 003.003.01 PCM-AJC

No entanto, o Gabinete de SEHAB solicitou à Assessoria Jurídica da Pasta análise quanto à possibilidade de alteração na aplicação do instituto do concurso voluntário em razão da superveniência do art. 195-A da Lei Federal n. 6.015/73, introduzido pela Lei n. 13.465/17. Observou-se, ainda, que o projeto, não registrado, foi apenas parcialmente implantado, com diversas inconsistências em relação à aprovação, de modo que as áreas destinadas como públicas jamais tiveram a destinação prevista. Por fim, apontou-se que a definição quanto ao domínio das áreas projetadas como públicas interfere com a estratégia a ser adotada no procedimento de regularização, com impacto sobre os prazos envolvidos (fls. 709/710).

SEHAB-ATAJ entendeu que a modificação na legislação federal não afastaria aplicação do concurso voluntário, pois o dispositivo mencionado tem conteúdo semelhante ao que já constava do parágrafo único do art. 22 da Lei n. 6.766/79. Sem embargo, considerando tratar-se de matéria que extrapola o âmbito de atuação da Pasta, solicitou manifestação desta Procuradoria Geral (fls. 717/718).

É o relatório do essencial.

Não parece possível extrair do art. 195-A da Lei n. 6.015/73 o efeito pretendido, uma vez que tal dispositivo tem como destinatário a serventia predial, que, com base nele, pode abrir matrícula para as áreas destinadas como públicas em parcelamentos irregulares. O dispositivo não trata, contudo, do regime do concurso voluntário, razão pela qual não poderia alterar o entendimento quanto ao domínio das áreas oferecidas à Municipalidade em razão do parcelamento do solo.

Folha de Informação nº 721

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22 de 10 de 18
Nº. 559.800 - POM - AJC

No entanto, embora a consulta formulada, assim como a anterior, tenham feito referência apenas à questão da titularidade das áreas envolvidas, parece necessário ampliar de certo modo o objeto de discussão, até para que a análise aqui efetuada possa ser efetivamente útil aos fins almejados à Pasta consulente.

Com efeito, os problemas apontados por SEHAB, notadamente aqueles referentes às divergências verificadas na implantação do loteamento em relação à sua configuração projetada, e as possíveis medidas para o equacionamento da situação, precisam ser analisados no âmbito do regime da regularização do parcelamento do solo. Tendo sido considerado que houve uma consolidação da situação contrária ao ordenamento jurídico, esta deve constituir o ponto de partida para as providências subseqüentes para ajustar o loteamento às normas aplicáveis, cabendo à Municipalidade efetuar as exigências pertinentes¹.

Isso inclui, de modo geral, apurar ou conferir ao loteamento condições urbanísticas mínimas, nos termos da legislação aplicável, já que as normas referentes à regularização não constituem, em princípio, uma espécie de anistia indiscriminada aos parcelamentos implantados de modo irregular (cf. Ementa n. 2792 - PGM-AJC). Trata-se, pois, de avaliar tecnicamente, partindo de uma realidade irreversível, as adequações urbanísticas e ambientais necessárias para que o loteamento possa ser entendido como regular.

¹ Nesse sentido: "Será legítima qualquer exigência que o Poder Público faça para adaptar o loteamento, já implantado irregularmente, à sua legislação urbanística. Estará ele, em primeiro lugar, zelando pelo interesse público e, em segundo lugar, adequando o parcelamento às condições desejáveis" (ORLANDI NETO, Narciso. *Os loteamentos irregulares e sua regularização*. In: *Revista do Advogado*, n. 18, jul. 1985, pp. 10-11).

Folha de Informação nº 722

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22/10/18
*PGM-AJC

Havendo ou não necessidade de obras e outras providências físicas em relação ao parcelamento, ele deve alcançar uma configuração que possa ser tida como aceitável. Essa configuração, existente ao final da regularização, deve ser retratada fielmente em uma planta². Nos casos em que não tenha sido apresentado um plano de parcelamento aos órgãos públicos envolvidos, essa planta passa a valer como tal, para todos os fins. Nos casos em que já havia um plano de parcelamento aprovado ou registrado, a regularização pode implicar a modificação desse plano, sempre que suas características não coincidam com aquelas correspondentes à conclusão da regularização – fala-se, nestes casos, muitas vezes, em *substituição de planta*, sobretudo no âmbito do registro imobiliário. Daí que a regularização pode ter um efeito modificativo em relação ao parcelamento original, sendo essa modificação objeto de uma análise urbanístico-ambiental no âmbito do procedimento correspondente, perante o Município³.

No que diz respeito ao regime de aquisição de áreas públicas resultantes do parcelamento do solo, a interpretação sistemática da Lei n. 6.766/79 leva à conclusão de que não existe a necessidade de desafetação para a desistência, cancelamento ou alteração parcial do plano de loteamento, tendo tal diploma normativo reconhecido, nessas hipóteses, a

² Cf. GASPARINI, Diógenes. *Regularização de loteamento e desmembramento*. São Paulo: FPFL/CEPAM, 1985, p. 26.

³ É certo que o art. 69 da Lei n. Federal 13.465/17, assim como o art. 71 da Lei n. 11.977/09, que lhe antecedeu, juntamente com o art. 19 da Lei Municipal n. 15.720/13, tiveram efetivas repercussões no tocante aos loteamentos implantados anteriormente a 1979, os quais passaram a sujeitar-se à chamada regularização sumária, com efeitos significativos quanto às implantações desconformes, sobretudo a eliminação da exigência de uma fase de avaliação urbanístico-ambiental, de modo que deve prevalecer, de modo geral, a situação efetivamente implantada, independentemente de uma decisão a respeito (cf. Ementa n. 11.773 - PGM-AJC). No entanto, não parece ser este o caso do presente loteamento, cuja aprovação remonta a 1981, posterior a referido marco temporal.

Folha de Informação nº 323

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em: 22/10/18
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Nº 563.800 X PGM-AJC

possibilidade de passagem de bens ao domínio público e o retorno destes, total ou parcialmente, ao particular⁴. Por isso, a propriedade pública nestes casos tem caráter resolúvel⁵. Seriam regras excepcionais, que devem prevalecer, portanto, sobre disposições gerais incidentes a respeito da aquisição e alienação de bens públicos, sobretudo tendo em vista a transitoriedade da situação correspondente à implantação do loteamento⁶.

O mesmo entendimento deve aplicar-se aos loteamentos irregulares, que devem ser considerados em situação transitória até que obtenham sua plena regularidade sob a perspectiva formal. De fato, não se pode considerar plenamente concluído o parcelamento se, ao entregar as áreas públicas correspondentes, o parcelador entregou espaços divergentes daqueles que constaram do projeto aprovado ou licenciado. Na verdade, tendo surgido tal desconformidade, torna-se necessária uma nova análise, que fica pendente até que a Municipalidade proceda à regularização do parcelamento, ocasião em que pode ocorrer à própria alteração do plano original, para o fim de adequá-lo à configuração existente.

É por isso que tem sido entendido que, em caso de implantação desconforme do parcelamento do solo em relação ao projeto aprovado ou inscrito, existe a possibilidade de sua alteração por meio do projeto destinado à regularização, que preveja uma nova configuração de áreas públicas (cf. Informação n. 4.254/00 - PGM-AJC). Vale mencionar, a

⁴ Cf. LOBO JÚNIOR, Helio. *Loteamentos - considerações sobre a alteração do plano*. In: Revista de Direito Imobiliário, n. 47, jul.-dez./1999, p.185.

⁵ Cf. VIANA, Rui Geraldo Camargo. *O parcelamento do solo urbano*. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 73.

⁶ Cf. LOBO JÚNIOR, Helio. *A formação, alteração e reversão no loteamento- aspectos principais*. In: Arispjus, abr. 17, disponível em <http://iregistradores.org.br/a-formacao-alteracao-e-reversao-no-loteamento-aspectos-principais/>, acesso em 13.08.2018.

Folha de Informação nº 724

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22/10/18

0.2002.834-1 PGM-AJC

propósito, a análise feita na Informação n. 4175/2007 - SNJ.G (p.a. n. 2006-0.2002.834-1), na qual a questão foi analisada:

As desconformidades de implantação de parcelamento do solo existem e podem ser solucionadas. Bem por isso, a lei prevê um mecanismo que atende a essa necessidade. A implantação do parcelamento de maneira desconforme constitui um ato ilícito – como já foi mencionado –, mas um ilícito convalidável, conforme avaliação técnica, nos termos do art. 40 da Lei Federal n. 6.766/79, que trata da regularização de parcelamentos do solo.

Nesse sentido, uma das possibilidades de regularização do parcelamento é justamente a constatação técnica dessa desconformidade e a substituição da planta referente ao plano original, após instrução e análise técnica, geral e impessoal, pelo órgão municipal competente. Nesse sentido, pode ocorrer uma nova intervenção sobre o ato oficial, alterando-lhe a eficácia, de forma a representar como públicas as áreas efetivamente destinadas a esse fim e – quando o caso – as áreas a serem afetadas.

O assunto foi novamente analisado na Ementa n. 11.870 - PGM-AJC (Informação n. 764/2018 - PGM-AJC), ressaltando-se a viabilidade da realocação de áreas públicas, quando necessária, no âmbito da regularização de parcelamentos do solo (cf. Informação n. 2842/2014-SNJ.G - p. a. 2013-0.145.169-6, reiterada nas Informações n. 980/2016, 1035/2016 e

Folha de Informação nº 725

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em: 22/10/18

NR. 563.002 - POM - AJC

100/2017 - PGM-AJC). A propósito, assim se fez constar da Informação n. 2842/2014-SNJ.G:

Todavia, é preciso considerar que, embora estejam imunes a elementos de fato que se lhes oponham - sendo assim imprescritíveis -, as áreas públicas sujeitam-se a intervenções efetuadas por meio de atos oficiais, sobretudo no que concerne à modificação de planos de parcelamento já aprovados. Por essa razão é que podem ser objeto de modificativos mesmo os parcelamentos registrados ou inscritos, bem como aqueles cujos logradouros foram doados à Municipalidade. Isso ocorre, por vezes, sem necessidade de novo concurso de vontades e apenas com base no exercício das competências urbanísticas municipais.

Nesse sentido, ainda que tenha adquirido, por força de ato registrário, um determinado terreno, o Poder Público Municipal pode realocá-lo ou reconfirmá-lo, por meio de um ato jurídico próprio. Este é um dos principais pressupostos do procedimento de regularização dos parcelamentos do solo. Caso contrário, a Municipalidade ficaria adstrita às situações existentes ou teria sua ação limitada a uma anuência por parte de atores frequentemente já inexistentes - como é o caso, nesta Capital, das várias sociedades empresariais que, em algum lugar do passado, aprovaram e executaram parcelamentos do solo no território paulistano."

Note-se, ainda, que tal remanejamento de áreas, assim como se dá nos casos de cancelamento, caducidade ou alteração do plano de parcelamento regular, ocorre sem que se verifique necessidade de

Folha de Informação nº 726

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22/10/18

desafetação (cf. Informação n. 1.814/09 - PGM-AJC⁷) ou permuta (cf. Informação n. 2869/2013 - SNJ.G - p. a. n. 1979-0.023.203-6). Conforme se observou em tal precedente, isso se mostra compatível, em especial, com uma concepção segundo a qual a configuração projetada de áreas públicas é considerada resolúvel, somente se tornando definitiva com a conclusão do parcelamento – por meio do recebimento formal das obras devidamente concluídas ou, se o caso, mediante a respectiva regularização.

É claro que, no caso dos loteamentos irregulares, as modificações no plano de parcelamento não decorrem da mera conveniência do loteador, pois, neste caso, estariam vedadas por expressa disposição legal (art. 43, *caput*, da Lei n. 6.766/79). Tal regra, como já observou a doutrina, é aplicável ao parcelador, e não ao Poder Público, que pode, observadas certas cautelas, determinar a mudança do plano de parcelamento, diminuindo as áreas públicas ou alterando-lhes a destinação⁸. É claro que, ao identificar, por ocasião das obras do parcelamento, que estas não observam o plano, o Poder Público local tem poderes para exigir do parcelador a devida correção. No entanto, com o transcorrer do tempo, ficando a situação irreversível, pode o Município decidir pela manutenção da situação existente. Não é por outra razão que parágrafo único do mesmo art. 43 dispõe sobre a necessidade de ressarcimento ao Município pela supressão ou diminuição de áreas públicas, indicando que isso, embora indesejável, constitui uma hipótese possível.

⁷ Naquela ocasião, em caso que também envolvia a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, afirmou-se que "por se tratar de novo plano de parcelamento, em substituição ao anterior, em que novas áreas públicas serão destinadas, ainda que em outro loteamento, nos termos da lei, não há que se falar em desafetação do sistema viário primitivo que foi ocupado por lotes".

⁸ Cf. GASPARINI, Diógenes. *O Município e o parcelamento do solo*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 161.

Folha de Informação nº 227

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22/10/18

PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Tal compreensão parece ter sido ratificada pelo disposto no art. 71 da Lei n. 13.465/17, que disciplina, em nível federal, a regularização fundiária urbana. Com efeito, nos termos desse artigo, as providências correspondentes à regularização fundiária urbana passaram a estar expressamente liberadas da desafetação, o que deve ser entendido como aplicável à manutenção de situações irreversíveis, contrárias à destinação abstratamente decorrente do parcelamento do solo, e não como um sucedâneo – que seria questionável à luz da autonomia municipal – da desafetação de áreas efetivamente atribuídas ao uso comum ou especial. Portanto, a hipótese legal deve ser entendida, à semelhança das situações já mencionadas de desistência, cancelamento ou alteração parcial do plano de loteamento, como uma peculiaridade do regime decorrente do parcelamento do solo, que matiza, nesse âmbito temático, as regras atinentes à aquisição do domínio público. Tal dispositivo federal, assim, afasta de modo expresso o art. 17 da Lei Federal n. 6.766/79, ratificando o entendimento aqui manifestado, segundo o qual a Municipalidade, independentemente de desafetação, pode alterar o plano do parcelamento segundo as necessidades da regularização fundiária (cf. Ementa n. 11.870 - PGM-AJC).

Portanto, no caso presente, ainda que se tenha concluído, por força do concurso voluntário, pelo caráter público das áreas assim previstas na aprovação do parcelamento do solo, a regularização não exigirá necessariamente atos de alienação de bens municipais, sendo possível sua realocação, a partir da devida instrução e da análise técnica, geral e impessoal, ambas feitas pelo órgão municipal competente. Tal medida, devidamente fundamentada e eventualmente acompanhada de obras e das providências necessárias para dotar a gleba da infraestrutura que se entenda necessária, deve ser entendida como algo inerente ao próprio procedimento de regularização, que tem como objetivo adequar os aspectos formais à

Folha de Informação nº 728

do p.a. n. 1986-0.001.878-1


em 22/10/18

14.562.001.878-1 - AJC

realidade fática, com a aplicação das normas pertinentes. Na aplicação de tais normas, deverá ser considerada também a possibilidade de cobrar do loteador, caso ainda não tenha ocorrido a prescrição, indenização por eventuais danos urbanísticos que venham a ser apurados – por exemplo, pela ausência de destinação de áreas públicas em proporção suficiente, nos termos da lei.


Assim sendo, poderá ser dado prosseguimento à regularização do parcelamento, na qual poderão ser tomadas, com a devida motivação, as medidas adequadas para a definição de um novo plano de parcelamento, inclusive com as obras e demais providências necessárias para a complementação de sua infraestrutura, a critério do órgão técnico competente.

São Paulo, 22 / 08 / 2018.


JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
PROCURADOR ASSESSOR – AJC
OAB/SP 173.027
PGM

De acordo.

São Paulo, 24 / 08 / 2018.


TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC
OAB/SP 175.186
PGM

Folha de Informação nº 729

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22/10/18
M. A. E. Carvalho
... PGM-AJC

INTERESSADO: CDHU e IPESP.

ASSUNTO: Regularização de loteamento. Cidade A.E. Carvalho. 5ª
Gleba. Itaquera F.

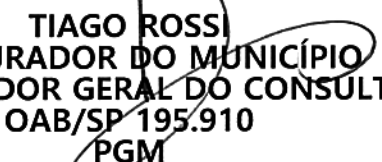
Cont. da Informação n. 965/2018 – PGM.AJC

PGM

Senhor Procurador Geral

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que, nada obstante a manutenção do entendimento quanto ao caráter público das áreas envolvidas, poderão ser efetuadas, no âmbito da regularização do parcelamento, as realocações que vierem as ser necessárias, com a definição e a execução da infraestrutura do novo plano, que venham a tornar compatíveis a situação formal e a realidade fática existente.

São Paulo, 2 / 10 /2018.


**TIAGO ROSSI
PROCURADOR DO MUNICÍPIO
COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO
OAB/SP 195.910
PGM**


JFB / TNSS

Folha de Informação nº 730

do p.a. n. 1986-0.001.878-1

em 22 / 10 / 18

Marta A. E. Carvalho
M. A. E. Carvalho - PGM - AJC

INTERESSADO: CDHU e IPESP.

ASSUNTO: Regularização de loteamento. Cidade A.E. Carvalho. 5ª Gleba. Itaquera F.


Cont. da Informação n. 965/2018 – PGM.AJC

SEHAB

Senhora Chefe de Gabinete

Com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que as providências pretendidas por essa Pasta poderão ser consideradas no âmbito da regularização do parcelamento em questão, encaminho-lhe o presente, para o devido prosseguimento.

São Paulo, 12 / 10 / 2018.


**GUILHERME BUENO DE CAMARGO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 188.975
PGM**