

# URBANIZAÇÃO SOB A FORMA CONDOMINIAL

**MARIO ANTONIO F. BARREIROS**

Arquiteto, Mestre em Engenharia Urbana,  
coordenador de Projetos e representante  
da Emplasa no Graprohab

Texto produzido para subsidiar discussões internas do Graprohab, visando colaborar para o aperfeiçoamento das formas de compreensão, análises e anuências estaduais aos projetos habitacionais realizados sob as regras da Lei n.º 4591/64 - conhecida como Lei de Condomínios.

## I Introdução

O processo de urbanização verificado neste século é um fenômeno sem paralelo. Pela primeira vez na história da humanidade, o número de pessoas vivendo nas cidades ultrapassará o das que vivem em áreas rurais. No Brasil, o processo de urbanização da sociedade é vertiginoso. Em pouco mais de 50 anos, o percentual de pessoas vivendo em áreas urbanas passou de 31% em 1940 para 78,3% em 1996. Isso significa que, em números absolutos, o contingente de população urbana passou de 12,8 milhões em 1940 para 123 milhões em 1996. Houve, portanto, o impressionante acréscimo de 110,2 milhões de pessoas vivendo em cidades em pouco mais de meio século. Esse contingente enorme de novos cidadãos urbanos demandou espaço físico para desenvolver suas atividades, construir suas habitações e todo o suporte físico e infra-estrutura necessários para que os espaços urbanos pudessem oferecer as mínimas condições de habitabilidade a essa população.

Esse enorme incremento de habitantes urbanos se refletiu no crescimento do número de cidades brasileiras, bem como

na expansão espacial das cidades existentes. Em 1996, o Brasil já contava com 200 cidades com população superior a 100.000 habitantes. O Estado de São Paulo possui 56 cidades com mais de 100.000 habitantes. No Brasil são doze as cidades com população superior a 1.000.000 de habitantes.

Nesse cenário, é importante lembrar que a qualidade desses novos espaços urbanos reflete-se diretamente na qualidade de vida da população urbana e que a melhoria constante da qualidade deste espaço deve ser a meta de todos os agentes envolvidos com a produção do espaço urbano.

Infelizmente, o Brasil não possuía uma legislação urbanística que incorporasse as mínimas diretrizes de ordenamento espacial durante o período de maior expansão urbana, que vai de 1950 a 1980.

A legislação existente nessa época, o Decreto-Lei 58/37, vigorou por mais de 50 anos e não continha nenhum dispositivo de caráter urbanístico que pudesse auxiliar o Poder Público a melhor organizar a expansão espacial e criar áreas públicas

para a implantação dos equipamentos públicos necessários à população que viesse a se instalar nas áreas urbanas expandidas.

A expansão urbana só pôde contar com uma legislação urbanística abrangente e que tivesse instrumentos voltados especificamente ao ordenamento dos novos espaços urbanos em 19 de dezembro de 1979, quando da edição da Lei Federal n.º 6.766/79.

Em 16 de dezembro de 1964, pressionado pelo enorme número de empreendimentos imobiliários que promoveram a verticalização do espaço urbano, o Governo Federal editou a Lei n.º 4.591/64, que se propunha a regulamentar a alienação da edificação ou conjunto de edificações de um ou mais pavimentos.

Quinze anos mais tarde, o Senador Otto Cyrillo Lehmann consegue a aprovação de seu projeto de lei apresentado ao Senado Federal em 1977 e transformado na Lei Federal n.º 6.766/79. Tal projeto de lei, que contou com a contribuição da Emplasa, foi motivado pelos enormes problemas gerados pela expansão territorial urbana realizada desordenadamente.

De acordo com COUTO (1981), a Lei n.º 6.766/79 foi promulgada *"devido aos avolumados problemas havidos com parcelamentos urbanos, particularmente em São Paulo, com as reclamações crescentes a respeito de loteamentos clandestinos"*. Sem dúvida, o período que antecedeu a promulgação da Lei n.º 6.766/79 foi o que apresentou a maior taxa de crescimento demográfico na RMSP e que se refletiu na maior expansão territorial dessa região.

Portanto, a expansão territorial das cidades brasileiras passou a contar, a partir do final de 1979, com uma legislação que contemplava a necessidade da ordenação espacial e de espaços públicos para dar a

necessária sustentabilidade às populações urbanas.

Mais recentemente, a partir do final da década de 80, a urbanização realizada sob a forma condominial passou a ser, cada vez mais, utilizada pelos empresários do setor imobiliário. Há claramente uma grande demanda, originada nas camadas sociais de maior poder aquisitivo, por áreas urbanizadas que possuam qualidade urbana e ambiental e, principalmente, por segurança.

A necessidade de segurança, conforto e qualidade tem direcionado os empresários a desenvolverem soluções urbanísticas que promovem o isolamento dessas áreas residenciais, levando à implantação dos chamados "Loteamentos Fechados" e "Condomínios". Os primeiros executados em acordo com a Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei n.º 6.766/79, através de convênios com as prefeituras implantam portarias e restringem o uso das áreas públicas do loteamento e a livre circulação das pessoas. Esse é o caso de Alphaville que, embora seja um loteamento aprovado pela legislação de parcelamento do solo e tenha gerado áreas públicas (35% da área total das glebas loteadas), possui portarias que limitam o acesso ao empreendimento.

O segundo caso implica na implantação de conjuntos residenciais, com a necessária construção das edificações em terrenos que, embora teoricamente não sejam objeto de parcelamento do solo, evidentemente parcelam a propriedade imobiliária em frações ideais.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Segundo nosso entendimento, o conceito de parcelamento do solo necessita ser revisto e incorporado na Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano. No Canadá, entende-se como parcelamento do solo o parcelamento da propriedade, que tanto pode ser realizado através de loteamentos como através da forma condominial. Ambas as situações implicam destinação de áreas públicas e investimentos em serviços e/ou equipamentos públicos comunitários.

## II A Urbanização sob a Forma Condominial

Desde 1988, temos acompanhado os processos legais de expansão urbana que são realizados basicamente através da implantação de novos loteamentos, verificando que, nos últimos anos, o interesse dos empreendedores imobiliários em realizar empreendimentos projetados para serem caracterizados como Condomínios intensificou-se.

Para que se possa melhor compreender o significado da urbanização condominial, é preciso, inicialmente, que sejam estabelecidas as diferenças fundamentais entre a urbanização condominial e a urbanização promovida pelo parcelamento do solo, ou seja, pelo loteamento.

A diferença básica entre a urbanização condominial e aquela sob a forma de loteamento é que o empreendimento condominial leva obrigatoriamente à vinculação da construção de edificação. Já o empreendimento caracterizado como loteamento não implica construção de nenhuma edificação, relacionando-se unicamente com a implantação de sistema viário, quadras, lotes, áreas livres, equipamentos públicos e comunitários e a infra-estrutura necessários à sustentabilidade da população que ali irá residir. São, portanto, tipos de empreendimentos diferenciados e distintos. Um objetiva a construção do espaço urbano e a comercialização de porções do terreno urbanizado para fins de edificação. O outro objetiva a construção de edificação para a comercialização de unidades da própria edificação. Essas unidades são vinculadas às frações ideais (isto é, sem demarcação) do terreno e das áreas construídas de uso comum (escadas, portarias, *halls*, quadras esportivas, etc.).

Na década de 80, a possibilidade da realização de um empreendimento

condominial que envolvesse a expansão espacial da área urbanizada das cidades paulistas era praticamente impossível de ser realizada. Isso em função da vigoração da Lei Federal n.º 6.766/79 e pela interpretação adotada pelo Estado naquela época.

De fato, o Estado entendia que, com a edição da Lei n.º 6.766/79, a expansão urbana legal das cidades brasileiras deveria ser realizada através do parcelamento do solo urbano. Isso é o que se verificou nos pareceres jurídicos emitidos pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos e pelas Secretarias de Estado que as sucederam (Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Secretaria da Habitação) durante a década de 80 e parte da década de 90.

Além desse aspecto, convém lembrar do contexto econômico existente naquela época, bastante desfavorável ao setor habitacional, portanto inibidor de novos empreendimentos.

Sob o enfoque urbanístico, a postura adotada pelo Estado, durante os anos 80, era bastante coerente, pois a Lei de Parcelamento do Solo Urbano prevê a criação de áreas públicas para a construção de equipamentos urbanos e comunitários, entre eles: escolas, bibliotecas, *play-grounds*, postos de saúde, equipamentos para segurança pública (polícia, bombeiros), centros comunitários, etc. Tais equipamentos são de fundamental importância para a necessária sustentabilidade das funções urbanas e para promover a mínima qualidade de vida das pessoas que passariam a residir nesses novos espaços urbanos.

A criação de áreas públicas vinculadas a um novo empreendimento caracterizado

como loteamento (expansão territorial da malha urbana, com a produção de quadras e lotes e com a criação ou expansão das vias de circulação - avenidas, ruas, vielas) foi um grande passo dado pela sociedade para expandir os equipamentos públicos necessários ao bem-estar e desenvolvimento harmônico das cidades brasileiras. Além disso, a destinação de terrenos para o uso público desonerava o Poder Público - Município e Estado, portanto a própria sociedade, dos encargos de desapropriação de terrenos para a construção de equipamentos necessários à nova comunidade que passaria a se instalar nas novas áreas urbanizadas. É importante se enfatizar que o encargo da sociedade era incrementado pela valorização dos preços dos terrenos nas novas áreas urbanizadas. Não se pode jamais esquecer que o processo de valorização imobiliária das novas áreas urbanas é, em parte, promovido pelo Poder Público, obrigado a levar os serviços de infra-estrutura (água, eletricidade, saneamento, transporte, etc.) à comunidade. Portanto, o papel do Estado na valorização imobiliária das novas áreas urbanizadas é fundamental e não poderia jamais ser olvidado.

Ocorre que, para os empreendedores imobiliários, a cessão, ou melhor, a doação de um percentual da área bruta da gleba (em torno de 5% para áreas institucionais e 10% para áreas verdes) para a municipalidade (que pode depois repassar ao Estado ou à União para a construção de escolas, etc.) passava a significar a diminuição do lucro potencial do empreendimento, pois menos lotes seriam produzidos.

Dessa forma, a implantação de empreendimentos realizados sob a forma de condomínios horizontais passava a ser atrativa, sob o ponto de vista financeiro. Além disso, há que se computar também outra vantagem na utilização da Lei de Condomínio: os empreendedores não ficam obrigados a obedecer a Lei n.º 6.766/79, o que, para alguns empreendedores, pode

significar lucro, pois não seriam obrigados a destinar 35% da área total de seu empreendimento ao Poder Público. Além do aspecto econômico, os empreendedores ficam também desobrigados de atender aos outros dispositivos da Lei n.º 6.766/79, tais como anuências estaduais, prazos e condições específicas para o registro imobiliário, compromissos contratuais e demais disposições constantes na já referida lei. Ficam, inclusive, excluídos das configurações de crime descritas nos artigos 50, 51 e 52 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano BARREIROS (1998).

Não obstante algumas vantagens oferecidas pela opção dos empreendimentos realizados sob a forma de condomínios horizontais, uma parcela dos empreendedores, ainda que pequena, percebeu que as criações de áreas públicas não implicava necessariamente diminuição de lucros, podendo significar qualidade.

De fato, alguns empreendedores tomaram partido dessa possibilidade, para destacar e diferenciar a qualidade de seus empreendimentos voltados para a classe média alta (p. ex.: Alphaville, Aldeia da Serra, Aruã Eco Park, etc.).

Já os agentes voltados à produção de habitação popular não podiam contar com os requisitos urbanísticos direcionados à criação de áreas públicas para promover seus empreendimentos habitacionais. O fato é que o segmento de habitação popular foi, por um longo período, praticamente abandonado pelos agentes privados, os quais se voltaram à construção das edificações dos empreendimentos promovidos pelo Estado (CDHU, Cohab, Habi, etc.).

Assim, verifica-se que a destinação de um percentual da área da gleba de empreendimentos que demandam expansão territorial das áreas urbanizadas seria sempre importante para a melhoria da qualidade de vida da população urbana,

podendo, até mesmo, ser um elemento de valorização de empreendimentos destinados às classes sociais com maior poder aquisitivo. Entretanto, não seria uma medida totalmente adequada para a implantação de urbanizações e/ou conjuntos habitacionais de interesse social.

Nota-se que aqueles que debruçam sobre estudos urbanísticos adotam sempre uma posição contrária à implantação de urbanizações sob regime condominial. Esta é a postura de CYMBALISTA (1999), advertindo que os condomínios se constituem em *"... grandes territórios, apropriados pelos mais ricos, que isolam-se do tecido urbano e impedem o acesso público às áreas"*. Segundo o autor, os condomínios revelam *"uma postura anti-urbana, contrária a qualquer mistura de usos ou classes"*, de resultado *"devastador"* na paisagem urbana, *"já que eles representam descontinuidades na estrutura urbana e voltam-se inteiramente para dentro de seus territórios, virando as costas ao espaço público"*.

Na mesma linha de raciocínio, VILLA (1987) adverte que, do ponto de vista urbanístico, há problemas gerados pelos grandes empreendimentos em condomínio que carecem de normas, tanto federais quanto municipais, para serem resolvidos. A autora, na mesma obra, afirma que um dos problemas gerados pelos empreendimentos realizados sob a Lei n.º 4.591/64 é que o sistema viário interno fica sendo de uso exclusivo dos condomínios e, *"dependendo do tamanho dessas áreas fechadas e de sua localização, pode haver prejuízos mais ou menos graves para a coletividade"*.

Outra desvantagem existente, do ponto de vista do interesse coletivo, é a total ausência de áreas públicas nas glebas onde se instala a urbanização condominial. Segundo a citada autora, os empreendedores costumam argumentar que não há necessidade de áreas públicas nesses empreendimentos, porque os

equipamentos coletivos dos conjuntos suprem a demanda dos condomínios e com vantagem para os órgãos públicos, posto que não arcam com o ônus da sua implantação e manutenção. Segundo a autora, essa afirmação é verdadeira apenas em parte, uma vez que a demanda por áreas de recreação e lazer pode ser suprida por equipamentos administrados pelo condomínio. Entretanto, os moradores e empregados desses grandes conjuntos condominiais também contribuem para a geração de demanda por escolas, postos de saúde, segurança pública, dentre outros, e esse tipo de serviço público não é instalado nas áreas de uso comum dos condôminos.

A meu ver, um dos aspectos mais perniciosos advindos desse tipo de urbanização, além dos já citados, é que, embora o Poder Público não seja diretamente onerado com investimentos em equipamentos urbanos e infra-estrutura na área do empreendimento, a municipalidade e o Estado têm que promover investimentos indiretos no empreendimento, para prover a população daquele empreendimento com os serviços públicos básicos de educação, saúde, cultura, segurança, etc., além de fornecer, na entrada do condomínio, toda a infra-estrutura necessária. Isso sem contar com outros investimentos relativos ao transporte público, acessibilidade, etc. Esses investimentos indiretos são "financiados" pela comunidade, que será excluída da utilização dos espaços livres do condomínio. Temos, pois, uma situação extremamente injusta sob a ótica social, pois o segmento de maior poder aquisitivo apropria-se e privatiza recursos públicos oriundos da totalidade da população que será excluída desse espaço valorizado. E a própria valorização desse novo espaço urbano, em parte financiada pelo Poder Público, será integralmente apropriada pelo particular.

Por derradeiro, GASPARINI (1984) reforça o entendimento de que as urbanizações sob

a forma condominial "...nada mais são do que os loteamentos previstos e disciplinados na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, denominados diferentemente, pois apresentam os mesmos elementos componentes dos loteamentos tradicionais, embora designados diversamente". Os lotes são denominados unidades autônomas, as ruas passam a ser chamadas de vias de acesso e as praças e áreas de uso público passam a ser de uso, administração e propriedade dos condôminos.

O autor entende que tais urbanizações nada mais são do que loteamentos comuns, portanto sujeitos à aplicação da Lei Federal n.º 6.766/79 e demais legislações estaduais e municipais complementares e que esse é o entendimento da Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas de administração Municipal – Cepam-, firmado no Parecer FPFL n.º 7.650/81.

### III Competências Institucionais

Com relação aos aspectos jurídicos que envolvem a aprovação de projetos habitacionais sob a forma condominial, devemos estar atentos aos limites das competências legais que recaem sobre os órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal.

No que tange à esfera estadual, onde atua o Graprohab, é preciso que se pergunte qual é a base jurídica em razão da qual o Estado deverá se pronunciar na aprovação dos projetos de condomínio.

Quando o assunto se relaciona com a urbanização realizada através do parcelamento do solo, os entendimentos são muito claros. É de competência do Estado anuir sobre os projetos de parcelamento do solo nas condições impostas pelo artigo 13 da Lei Federal n.º 6.766/79, que assim determina: "*Caberão aos Estados o exame e a anuência prévia para a aprovação pelos Municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições:*  
I - quando localizadas em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

*II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;*  
III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup> (um milhão de metros quadrados).

*Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana."*

Não há dúvida que o Estado possui competência para legislar sobre a matéria, estabelecendo normas estaduais sobre o parcelamento do solo, como bem explicita o artigo 15 da Lei Federal n.º 6.766/79, que assim dispõe: "*Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.*

*Parágrafo único. Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.*

Portanto, o papel do Estado na urbanização promovida através de parcelamento do solo está esclarecido pela própria legislação federal. O que se depreende da leitura da lei de parcelamento do solo urbano é que o exame e a anuência estadual aos projetos de loteamento e desmembramento devem ser realizados pelo Estado, naqueles casos apontados pela Lei Federal n.º 6.766/79. O exame e a anuência devem contemplar a verificação das disposições constantes na própria lei.

Não obstante a incontestável competência do Estado, as normas estaduais voltadas para loteamentos e desmembramentos devem, pela força da lei, ser estabelecidas por decreto e, na regulamentação das citadas normas estaduais, o Estado procurará atender às disposições urbanísticas municipais. Porém, neste particular, existem conflitos de entendimento. GASPARINI (1988) entende que a regulamentação estadual deve ser realizada mediante lei e não por decreto "... a autorização para fixar essas normas por decreto é inconstitucional. Ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 15, § 2.º da CF)".

A competência municipal nas questões que envolvem o ordenamento do solo urbano, seja através de parcelamento seja através de urbanização condominial, é incontestável. SILVA (1995) esclarece que a partir da Constituição Federal de 1988, apesar de se reconhecer a competência estadual para estabelecer normas urbanísticas, "*continuam elas sujeitos a limites institucionais inafastáveis*". O citado professor esclarece ainda que "*o primeiro limite é a obediência à norma geral federal que dispuser sobre o assunto; o segundo limite, mais concreto, está na competência municipal, que não é subordinada e nem mesmo suplementar à competência estadual no que tange à ordenação do solo urbano.*"

MUKAI, ALVES et LOMAR (1980) concordam que o Estado deve levar em

consideração as determinações urbanísticas municipais. "*O atendimento, pelo Estado, às exigências urbanísticas municipais consubstancia imperativo do princípio da cooperação que, com o princípio da autonomia, formam os dois principais elementos do federalismo moderno, caracterizado como federalismo cooperativo.*"

Portanto, parece ser incontestável a competência municipal para a ordenação do espaço urbano das cidades brasileiras, e tal entendimento antecede os dispositivos da Constituição Federal de 1988, que incrementaram as competências municipais.

No âmbito estadual, na inexistência de legislação específica que regule o processo de urbanização, parece-nos que as atribuições estaduais são vinculadas unicamente aos aspectos diretamente relacionados com o provisionamento de saneamento básico (abastecimento de água, coleta, afastamento e tratamento de esgotos e resíduos sólidos, salubridade ambiental e com os aspectos vinculados com o meio ambiente, em especial aqueles que se referem às Áreas de Proteção Ambiental definidas por Lei Estadual ou Federal).

Não obstante, o Estado não pode se afastar das suas atribuições constitucionais relacionadas com a ordenação do espaço urbano, devendo, sempre que possível, respeitar as particularidades locais.

Resta ainda ao Estado zelar para que seu território não seja alvo de ações que possam causar quaisquer prejuízos à sua população. Refiro-me aqui às questões ambientais e urbanísticas relacionadas com a obediência às regras de caráter técnico e legal. No caso específico da urbanização em condomínio, o Estado deve se atentar para os casos de burla, voluntária ou involuntária, à Lei n.º 6.76/79.

## IV O Processo de Aprovação de Empreendimentos Condominiais

Quando a ordenação espacial se realiza através de loteamentos, as competências estadual e municipal são muito claras e plenamente consolidadas, desde a edição da Lei n.º 6.766/79, portanto há mais de 20 anos. Porém, quando as análises e aprovações se referem a empreendimentos condominiais, as atribuições de competências dos órgãos estaduais não estão ainda devidamente esclarecidas.

Até recentemente, os condomínios eram aprovados unicamente pelas prefeituras municipais, que aprovavam o projeto das edificações. Estas eram compostas, em sua imensa maioria, por edifícios residenciais verticais, situados em áreas urbanizadas (isto é, com infra-estrutura urbana). A possibilidade de se promover urbanizações sob a lei de condomínios era nula no Estado de São Paulo, como relatado no item 1 desse trabalho.

Os empreendimentos, que além de promoverem a construção de edificações também implantavam um sistema viário interno (geralmente grandes Conjuntos Habitacionais com ruas internas), eram analisados pela Secretaria da Habitação<sup>2</sup>, para verificar se tais empreendimentos não mascaravam uma ação de parcelamento do solo, ou seja, se não burlavam a Lei n.º 6.766/79. Em não havendo burla à legislação de parcelamento do solo, a Secretaria emitia uma certidão, dispensando os empreendimentos de análises que seriam pertinentes a projetos de parcelamento do solo (percentuais de áreas públicas, declividades, dimensões, localização, zoneamento, densidades, etc).

<sup>2</sup> A Secretaria da Habitação, que sucedeu a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano e a Secretaria dos Negócios Metropolitanos, é, no Estado de São Paulo, o órgão estadual com a atribuição de competência exclusiva para a análise e anuência prévia ao parcelamento do solo urbano, nos termos do art. 13 da Lei n.º 6.766/79.

A execução de empreendimentos projetados para serem realizados sob a forma condominial suscitou um grande número de consultas à Consultoria Jurídica da Secretaria da Habitação. Ao que lembramos, foram expedidos os seguintes Pareceres:

Parecer CJ n.º 034/81 de 02/04/81.

Parecer CJ n.º 073/81 de 07/04/81.

Parecer CJ n.º 217/88 de 06/07/88, que parece, salvo melhor juízo, ter sido o primeiro a admitir a urbanização através da forma condominial.

Parecer CJ n.º 070/90 de 12/03/90.

Parecer CJ n.º 080/90 de 20/03/90.

Parecer CJ n.º 332/90 de 14/11/90.

Parecer CJ n.º 060/92 de 11/03/92.

Parecer CJ n.º 073/92 de 26/03/92.

Parecer CJ n.º 035/93 de 02/04/93.

Parecer CJ n.º 101/93.

Parecer CJ n.º 157/00 de 28/04/2000.

Os pareceres 034/81, 073/81, 217/88, 070/90, 080/90, 332/90, 060/92, 073/92, 035/93 e 101/93 são claros no entendimento do assunto: a urbanização sob a forma condominial, atendendo tão-somente ao disposto na Lei n.º 4.591/64, só é possível ser realizada em áreas já anteriormente parceladas ou quando realizada em "terrenos de dimensões adequadas, que não ensejem um adensamento insuportável para a área. Nesse sentido, a questão deverá ser sempre avaliada pelo setor técnico..." SÃO PAULO (1992) - Parecer CJ 073/92.

De acordo com os Pareceres Jurídicos 217/88, 070/90, 332/90, 060/92 e 073/92, o dispositivo legal que possibilita a urbanização é o artigo 8º, inciso "a" da Lei n.º 4.591/64, assim redigido:

*"Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o*



*promitente cessionário sobre ele deseja erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:*

*a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte de terreno ocupado pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponder às unidades."*

Tais pareceres que, a partir de 1988, passaram a admitir a urbanização através de empreendimentos realizados sob a forma condominial estabelecem, no entanto, alguns cuidados, como o existente no Parecer CJ 080/90, que recomenda: *"Efetivamente, entendemos possível a dispensa da mencionada anuência quando se trata de implantação de condomínio, desde, porém, que o conjunto habitacional venha a ser construído em terreno que já tenha sido objeto de regular parcelamento, quando então, não haverá, evidentemente, necessidade de anuência prévia, posto que ela já teria sido dada no processo que aprovou o loteamento."*

De acordo com os Pareceres Jurídicos 217/88, 070/90, 332/90, 060/92 e 073/92, o dispositivo legal que possibilita a urbanização é o artigo 8º, inciso "a" da Lei n.º 4.591/64, assim redigido:

*"Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele deseja erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:*

*a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte de terreno ocupado pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim*

*e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponder às unidades."*

Os pareceres também demonstram preocupação com relação à criação de áreas públicas que são criadas no parcelamento do solo, mas não são exigidas na Lei n.º 4.591/64, como se verifica no Parecer CJ 073/92 : *"... não é menos verdade que a ocupação dos espaços urbanos deve ser planejada, atendendo-se aos limites mínimos que a legislação de parcelamento do solo 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 de lazer."*

O Parecer C.J. 157/00, bastante abrangente, corrobora toda a compreensão advinda de análises anteriores e se estende à compreensão dos limites estipulados para a análise de empreendimentos pelo Graprohhab. Este parecer é enfático ao afirmar que a urbanização realizada sob a forma condominial, *"...segundo tão somente os ditames da Lei 4.591/64, só é possível de ser realizada em áreas que já tenham sido objeto de parcelamento ou, então, quando feitas em terrenos com dimensões que não causem adensamento insuportável para a região"*.

Portanto, o que se verifica na documentação existente é que, embora a urbanização sob a égide da Lei Federal n.º 4.591/64 possa ser efetuada mediante análise e anuência realizadas no âmbito do Graprohhab, é necessário que certos cuidados sejam tomados no sentido de se garantir um ambiente urbano com coeficientes mínimos de qualidade.

Finalizando, devo esclarecer alguns pontos obscuros referentes à linha de corte existente no Graprohhab, com relação às dimensões de terreno de empreendimentos condominiais. O fato é que, no início das operações do Graprohhab, após grande discussão técnica, que envolveu técnicos

de órgãos estaduais e de órgãos do Município de São Paulo, resolveu-se que os empreendimentos realizados através da Lei n.º 4.591/64 seriam objeto de análise do Graprohhab, desde que não tivessem sido objeto de parcelamento anterior. Ou seja, os condomínios horizontais poderiam ser executados em áreas já previamente parceladas (de acordo com as recomendações da Consultoria Jurídica da Secretaria da Habitação), e isso incorporava os empreendimentos realizados no Município de São Paulo até o limite de 10.000 m<sup>2</sup> para algumas zonas.

Esse limite viria de encontro com a legislação urbanística do Município de São Paulo (Lei n.º 9.413/81, Art. 2.º), que estipula que as glebas de até 10.000 m<sup>2</sup> são consideradas como lotes ( Z1, Z2, Z3,

Z4, Z5, Z9, Z10, Z11, Z12, Z13, Z17 e Z18). Para algumas outras zonas (Z6, Z7, Z8, Z14 e Z16), o limite estipulado pela citada lei é de 20.000 m<sup>2</sup>. Isso significa que, independentemente de parcelamento anterior, qualquer porção de terreno no Município de São Paulo é considerado como lote, isto é, como área parcelada. Posteriormente, com a aprovação da Lei de Vilas, o Graprohhab resolveu estender o limite de corte para 15.000 m<sup>2</sup> de terreno, para não inviabilizar a implantação de urbanização sob a forma de vilas. O limite de 15.000 m<sup>2</sup> vinculado às áreas construídas, determinado pelo Provimento 17/97, ao nosso ver é um equívoco a ser corrigido, como muito bem aponta o citado Parecer CJ 157/00.

## V Conclusão

A primeira conclusão - e a mais importante sob o enfoque urbanístico - é que a ordenação espacial das áreas urbanas se realiza, principalmente, através do parcelamento do solo. Os empreendimentos caracterizados como “urbanizações condominiais”, ou “condomínios fechados”, ou qualquer outra denominação que se possa imaginar, somente seriam passíveis de serem realizados em áreas já anteriormente parceladas e devidamente provisionadas com áreas públicas e com a infra-estrutura indispensável. Estas são necessárias ao suporte físico dos serviços e equipamentos públicos requeridos para a sustentação das atividades e funções que serão realizadas e/ou demandadas pela população que irá habitar o novo empreendimento. Portanto, no meu entender, o parcelamento do solo obrigatoriamente precede o condomínio.

Não restam dúvidas de que os empreendimentos projetados sob a forma condominial devam ser analisados, no

âmbito estadual, pelo Graprohhab. Há que se levar em conta, porém, que os casos a serem analisados devem ser muito bem caracterizados. Entendo ser necessário o cuidado de se proceder às análises em alguns casos, a saber:

- em que os empreendimentos que trazem em si a implantação de outros elementos urbanísticos que não simplesmente a habitação, ou seja, naqueles casos onde sejam criadas vias internas, áreas ajardinadas, espaços destinados à construção de outros edifícios de suporte às atividades do empreendimento, ampliação ou modificação do sistema viário público existente, etc.;
- em que o local de implantação não possua infra-estrutura urbana;
- já previstos nos manuais, relativos ao corte, envolvendo o número de unidades habitacionais e/ou a área do terreno, o que for mais restritivo (200 UH ou terrenos com área superior a 15.000m<sup>2</sup>);

- em que o empreendimento esteja localizado em áreas com restrições de ocupação, em função de limitações legais do âmbito estadual (áreas de proteção aos mananciais, áreas de proteção ambiental, áreas industriais, áreas de interesse paisagístico especial definidas por lei, etc.).

Minha recomendação é a de que as urbanizações condominiais sejam passíveis de serem executadas em terrenos urbanos que não ultrapassem 10.000 m<sup>2</sup>. Até este limite, considerar-se-ia que os terrenos já houvessem passado pelo processo de parcelamento, gerando as áreas públicas necessárias à região em que estivessem localizados, similantemente ao que ocorre no Município de São Paulo. Acima desse limite, os empreendimentos deveriam ser submetidos a uma criteriosa análise dos órgãos componentes do Graprohhab, para se evitar burlas à Lei n.º 6.766/79 e para a verificação da adequação referente aos serviços de infra-estrutura

urbana, zoneamento estadual, qualidade ambiental e saneamento.

Entendo também que os empreendimentos condominiais que envolvem apenas a simples construção de edifícios verticais, com acesso a estacionamento interno de veículos, não deveriam ser objeto de análise a ser realizada pelo Graprohhab, desde que respeitados os limites já descritos nessas conclusões.

Por derradeiro, reafirmo a imperiosa necessidade de se organizar adequadamente o espaço urbano, principalmente as novas expansões territoriais. No processo de ordenação espacial, os interesses particulares e/ou meramente econômicos não devem ultrapassar ou sobrepujar os interesses coletivos. Para que as áreas urbanas desempenhem bem suas funções econômicas e sociais, deve-se priorizar as necessidades da coletividade.

## VI Referências Bibliográficas

- ALVES, Alaôr Caffé, LOMAR, Paulo José Villela, MUKAI, Toshio. **Loteamentos e desmembramentos urbanos**: Comentários à nova Lei n.º 6.766, de 19-12-1979. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.
- BARREIROS, Mario A. F. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano**. São Paulo: EPUSP, 1998.
- \_\_\_\_\_. **A lei federal de parcelamento do solo ( Lei n.º 6.766/79) e sua influência no ordenamento da expansão urbana**.- Estudos de Casos no Município de Mogi das Cruzes. São Paulo. (200 p), Dissertação (Mestrado), Escola Politécnica da USP, 1988.
- BRASIL. Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, 20 dez., 1979.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 4.591 de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre empreendimentos realizados sobre a forma condominial. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, 21 dez., 1964.
- COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

- CYMBALISTA, Renato. **Regulação urbanística e morfologia urbana**. In: ROLNIK, Raquel (Coord.). Regulação urbanística e exclusão territorial. São Paulo: Pólis, pp. 75-82 (Publicações Pólis, 32), 1999.
- GASPARINI, Diogenes. Loteamento em condomínio. In: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. **Curso de Parcelamento Do Solo Para Fins Urbanos**. São Paulo, 1984.
- \_\_\_\_\_. **O município e o parcelamento do solo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.
- SÃO PAULO (Cidade). Lei n.º 9.413 de 30 de dezembro de 1981. Dispõe sobre o parcelamento do solo no município de São Paulo. **Diário Oficial [do Município de São Paulo]**, São Paulo, 31 dez., 1981.
- SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual n.º 13.069 de 29 de dezembro de 1978. Estabelece o Código Sanitário no Estado. **Diário Oficial [do Estado de São Paulo]**, São Paulo, 30 dez., 1978.
- \_\_\_\_\_. Secretaria dos Negócios Metropolitanos. **Parecer CJ n.º 034/81**. São Paulo, 1981.
- \_\_\_\_\_. Secretaria dos Negócios Metropolitanos. **Parecer CJ n.º 073/81**. São Paulo, 1981.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Parecer CJ n.º 217/88**. São Paulo, 1988.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. **Parecer CJ n.º 070/90**. São Paulo, 1990.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. **Parecer CJ n.º 080/90**. São Paulo, 1990.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. **Parecer CJ n.º 332/90**. São Paulo, 1990.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. **Parecer CJ n.º 060/92**. São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. **Parecer CJ n.º 073/92**. São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. **Parecer CJ n.º 035/93**. São Paulo, 1993.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. **Parecer CJ n.º 101/93**. São Paulo, 1993.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. **Parecer CJ n.º 157/00**. São Paulo, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- VILLA, Bona de. **Critérios para elaboração de normas urbanísticas municipais para loteamentos e conjuntos em condomínio**. São Paulo: GESP/Fundação Prefeito Faria Lima -Cepam, 1987.