


do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 213

em 10/03/23


Rosana Aguiar Torres
AGPP - RP: 735.749.011

EMENTA N. 12.321

Função social da propriedade urbana. Imóvel não edificado. Notificação para o adequado aproveitamento. Art. 96, § 1º, da Lei n. 16.050/14: exigência de pedido de alvará de aprovação e execução. Ausência de fundamento para admitir que o cumprimento da notificação ocorra apenas mediante requerimento de alvará de aprovação.

INTERESSADA: Administração Municipal

ASSUNTO: Função social da propriedade urbana. Imóvel não edificado. Notificação para o adequado aproveitamento. Interpretação do art. 96, § 1º, da Lei n. 16.050/14.

Informação n. 336/2023 - PGM-AJC

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

SMUL/ATAJ encaminhou o presente a esta Coordenadoria para análise quanto à interpretação a ser dada ao art. 96, § 1º, da Lei n. 16.050/14 - Plano Diretor Estratégico. Segundo esse dispositivo, os proprietários dos imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados, após notificados pela Prefeitura, terão prazo um ano "a partir do recebimento

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 214
em 10/03/23
Rosana Ap. D. Torres
AGPP - RF: 236.749.0/1

da notificação para protocolar, junto ao órgão competente, pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, conforme o caso".

No entender da Assessoria, seria admissível que o atendimento à notificação ocorresse por meio de pedido de alvará de aprovação, e não somente de alvará de aprovação e execução, pois: a) a própria interpretação literal do preceito admitiria que a notificação abrangesse o pedido de aprovação, o pedido de execução e o pedido de aprovação e execução do projeto, tendo em vista a expressão "conforme o caso" ali contida; b) o Estatuto da Cidade menciona, de modo genérico, o protocolo de "projeto no órgão municipal competente", podendo referir-se, assim, tanto ao pedido de aprovação e execução quanto ao pedido de aprovação; c) a diferenciação entre pedido de aprovação e pedido de aprovação e execução só faz sentido pelas previsões na legislação municipal, especialmente do Código de Obras e Edificações, segundo o qual o pedido de alvará de aprovação e execução seria facultativo, pois está permitido que o pedido de alvará de execução seja formulado após a aprovação do projeto; d) não haveria justificativa para que apenas o proprietário de imóvel descumpridor da função social da propriedade fosse obrigado a requerer alvará de aprovação e execução e não apenas, inicialmente, alvará de aprovação.

CEPEUC, por sua vez, informou que já existem decisões daquela Coordenadoria em sentido contrário, de forma que a apresentação de simples alvará de aprovação, entendida como insuficiente para o atendimento à notificação expedida, levou à sucessiva aplicação do IPTU progressivo. No que diz respeito à questão deduzida, sustentou, de modo diverso de SMUL/ATAJ, que o requerimento de alvará de aprovação não seria suficiente para o cumprimento do dever de edificação compulsória, objeto da notificação, mas não seria vedado ao proprietário requerer sucessivamente os

Folha de Informação nº 215

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

em 10/03/23

Rosana Ap. D. Torres
AGPP - RFP 736.749.0/1

alvarás de aprovação e de execução para o atendimento de tal dever, dentro do prazo estabelecido. Neste caso, o prazo para o cumprimento da segunda obrigação, relativo ao início das obras (art. 96, § 2º, da Lei n. 16.050/14), começaria a correr da emissão do alvará de execução, momento em que se tornou efetivamente possível tal cumprimento. No entender da Coordenadoria, o art. 5º do Estatuto da Cidade prevê a fixação, por lei municipal, das condições e prazos para o cumprimento das obrigações ali previstas, tendo sido essas especificidades definidas, em âmbito paulistano, pelo Código de Obras e Edificações e pelo próprio Plano Diretor Estratégico. Nessa linha, o Código de Obras e Edificações definiria um gênero "alvará", correspondente à aprovação a que se refere o estatuto, tendo como espécies, no licenciamento municipal, os alvarás de aprovação e de execução, ao passo que o Plano Diretor teria exigido o protocolo conjunto do pedido de alvará de aprovação e execução, definindo, assim, uma regra que seria mais indutora, que vem sendo cumprida por aquela Coordenadoria. Com o pedido de aprovação, que apenas licencia o projeto, o proprietário teria praticado apenas um ato preparatório, que não contribui por si para a efetivação do projeto, pois eventual deferimento não implicaria autorização para o início da obra. O protocolo de pedido de aprovação, assim, seria inócuo do ponto de vista da indução ao aproveitamento da propriedade, observado que, na ausência de uma autorização efetiva para a construção, ficaria inviabilizado, na prática, o aproveitamento compulsório objeto da notificação. Assim sendo, caberia realmente exigir do proprietário a apresentação conjunta dos pedidos de aprovação e execução no caso dos imóveis identificados como passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade, delimitados no art. 91 da Lei n. 16.050/14 (fls. 207/210). Em síntese, no entender da Coordenadoria, tendo sido o proprietário notificado a edificar no imóvel, o simples pedido de alvará de aprovação não alcançaria o objetivo almejado, por constituir apenas o licenciamento de um projeto, já que a efetivação da construção somente seria viabilizada pelo alvará de execução (fls. 211).

Folha de Informação nº 216

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

em 10/07/23

Em vista da divergência, SMUL/ATAJ encaminhou o presente a esta Coordenadoria para análise (fls. 211).

É o breve relato do essencial.

Não parece apropriado acompanhar a conclusão alcançada por SMUL/ATAJ.

Há dois aspectos essenciais para o deslinde da questão colocada.

O primeiro aspecto diz respeito à estrutura adotada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), para, na qualidade de *lei-quadro*, disciplinar os elementos essenciais do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, sem prejuízo da competência municipal para a disciplina da matéria urbanística.

Com efeito, a legislação federal expressamente autoriza o Município a "fixar as condições e os prazos" para implementação de tais deveres (art. 5º, *caput*). Há alguns limites, especialmente no tocante aos prazos, que não podem ser inferiores a: a) "um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente"; b) "dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento" (art. 5º, § 4º, inc. I e II). No mais, cabe ao Município definir os procedimentos pertinentes ao cumprimento do dever de aproveitamento do imóvel urbano¹.

¹ Com referência à competência legislativa municipal para disciplinar o *procedimento* para o cumprimento do dever de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, cf. SAULE Júnior, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 273.

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 212

em 10/03/23

Rosana Ap. D. Torres
AGPP (RR: 736.749.01)

A lei federal, portanto, não se refere aos atos de licenciamento edilício, cuja conformação é definida em nível municipal. Apenas não se admitem prazos inferiores a um e dois anos, respectivamente, para que seja apresentado o projeto e para que, a partir da aprovação, sejam iniciadas as obras do empreendimento.

Assim, nos termos dos quadrantes definidos pela legislação federal, cabe ao Município dar os contornos precisos do licenciamento edilício, a fim de que o projeto a ser apresentado possa ser aprovado e, depois, para que possa vir a ser executado. Tudo isso está compreendido nas competências para fixar *as condições* para o cumprimento dos deveres relativos ao aproveitamento compulsório do imóvel, de modo que cabe ao Município regular, de forma mais específica, as prescrições genéricas do Estatuto, desde que atendidos os requisitos mínimos nele estabelecidos.

O segundo aspecto se refere ao regime do alvará de aprovação, na forma definida pela legislação paulistana. Trata-se, com efeito, de uma forma engenhosa de possibilitar aos empreendedores maior flexibilidade para a concretização de suas iniciativas. De fato, o alvará de aprovação propicia o registro das incorporações (art. 32, "d", da Lei federal n. 4.591/64), embora não exija o completo atendimento das exigências impostas para o início das obras do empreendimento. Isso possibilita que o empreendedor comercialize unidades imobiliárias, obtendo recursos para viabilizar a construção, até mesmo no que diz respeito ao atendimento de ônus financeiros cujo cumprimento é exigido para a execução da obra – como é o caso, por exemplo, do pagamento da outorga onerosa do direito de construir.

Sem embargo, a possibilidade de separação entre aprovação e execução não é uma inerência do regime. É possível definir hipóteses em que seja admitida a outorga de um alvará de aprovação, sem

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 218

em 10/03/23

Rosana Ap. D. Torres
AGPP DRF: 736.749.01

que se autorize desde logo a execução do empreendimento. Em outros casos, pode-se estabelecer que o licenciamento ocorra por alvará de aprovação e execução (cf. art. 63 do Decreto n. 57.776/17). Trata-se de uma questão de política legislativa: compete ao Município, no exercício de sua autonomia para disciplinar os procedimentos de licenciamento relacionados à ocupação do solo urbano, definir quais os instrumentos e mecanismos são indicados para esta ou aquela finalidade.

No caso da aprovação dos empreendimentos executados como forma de cumprir com o dever de edificar, nos termos do art. 182, § 4º, da Constituição Federal e do art. 5º do Estatuto da Cidade, parece possível identificar motivos para que se entenda insuficiente que a aprovação não implique, desde logo, a possibilidade de execução do empreendimento. Com efeito, conforme observado por CEPEUC, não é a mera aprovação formal – que corresponde ao cotejo entre a proposta formulada e as normas aplicáveis – que propicia o início das obras, mas o *licenciamento completo*, que abrange o alvará de execução. Para os fins do aproveitamento compulsório, portanto, não basta que se requeira ao Município que efetue o primeiro escopo do licenciamento, sendo inteiramente compreensível e apropriado que se tenha exigido, em lei, a apresentação do pedido de alvará de aprovação e execução.

Na verdade, o próprio estatuto, ao fixar prazos, faz referência a um interregno mínimo para o início das obras, contado a partir da aprovação. Caso a legislação municipal se satisfizesse com o requerimento de um alvará que, embora aprovando o empreendimento, não autorizasse o início das obras – pois só o alvará de execução tem esse efeito (cf. art. 23, *caput*, da Lei n. 16.642/17) –, haveria até mesmo uma situação de possível controvérsia no que diz respeito à contagem dos prazos. De fato, a imprecisão do procedimento de licenciamento edilício daria margem ao empreendedor para sustentar que não estaria sujeito ao prazo para início das

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 219

em 10/03/20

Rosana Ap. D. Torres
AGPP RF: 736.749.0/1

obras, uma vez que, embora tivesse havido aprovação, não estaria ainda autorizada a execução do empreendimento.

Assim, é possível compreender a razão pela qual o Plano Diretor Estratégico, ao fixar as condições para o cumprimento do dever de edificar, não previu que respectiva obra fosse objeto apenas de um alvará de aprovação, exigindo expressamente o alvará de aprovação e execução. Trata-se, com efeito, de uma forma mais apropriada de operacionalizar o cumprimento de tal dever, compatibilizando de forma clara os prazos definidos na legislação municipal com os prazos mínimos estabelecidos na legislação federal.

No mais, não cabe questionar a opção expressa, feita pelo Município no exercício de sua política legislativa, no sentido de submeter os empreendimentos sujeitos a edificação compulsória a uma estrutura de licenciamento em que o deferimento do pedido efetivamente autorize o início das obras, sem que se posterguem exigências que poderiam vir a retardar o efetivo aproveitamento do imóvel. Tendo o Plano Diretor Estratégico exigido expressamente o licenciamento por meio de alvará de aprovação e execução, não parece haver elementos, *data maxima venia*, para afastar, por via interpretativa, tal exigência.

A propósito, não parece viável acompanhar uma interpretação no sentido de que a expressão "conforme o caso", aposta ao final do dispositivo, teria por fim autorizar a apresentação de alvará de aprovação ou alvará de execução. De fato, a conjunção "ou", associada a tal expressão, não está colocada entre os vocábulos *aprovação* e *execução*, mas entre os termos que ensejam alguma contingência: *parcelamento* e *edificação*. Assim sendo, *conforme o caso*, o proprietário deve pleitear a licença para *parcelar* ou *edificar* o solo. Para qualquer dessas operações, a

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 220

em 10/03/23

Rosana Ap. D. Torres
AGPP - RF 736.749.0/1

licença a ser solicitada é o alvará de aprovação e execução, categoria prevista na legislação e expressamente referida, portanto, pelo preceito em análise.

Nem parece apropriado, ademais, afirmar que o Decreto n. 55.638/14, ao regulamentar o procedimento relativo à notificação e ao cumprimento do dever relativo ao aproveitamento do imóvel não edificado, tenha legitimado a interpretação de que o documento a ser solicitado poderia ser apenas o alvará de aprovação. Com efeito, embora o art. 11, § 2º, I, do decreto, faça referência genérica a "projeto de parcelamento ou edificação", o Anexo Único do mesmo regulamento, ao estabelecer o modelo de notificação, exige, nos termos do art. 96, § 1º, da Lei n. 16.050/14, a apresentação de "alvará de aprovação e execução de edificação".

De qualquer forma, cabe ressaltar a adequada interpretação teleológica apresentada por CEPEUC no que diz respeito à possibilidade de que o proprietário opte por requerer em separado os alvarás de aprovação e execução, apresentando, no prazo fixado, o requerimento relativo a este último. De fato, em tal situação, o proprietário parece ter requerido uma licença que possibilita o início das obras, objetivo perseguido pela notificação, ainda que não o tenha feito em um único ato. Tal interpretação, no mais, afasta eventual questionamento no sentido de que se estaria a dar um tratamento distinto ao proprietário notificado, impedindo-o de solicitar em separado o alvará de aprovação, porquanto essa continua a constituir uma faculdade, a qual não dispensaria, contudo, a oportuna apresentação do requerimento relativo ao alvará de execução, no mesmo prazo referido na notificação. Além disso, parece realmente apropriado que, nessa hipótese, o prazo para o cumprimento da segunda imposição – começo das obras – seja contado da expedição do alvará de execução, momento em que se tornou efetivamente possível dar início a tal providência.

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 226
em 10/03/23
Rosana Ap. Torres
AGPP - RF: 736.749.011

Por fim, é de se observar que a questão já chegou a ser levada ao Judiciário, tendo assim decidido, por sentença, a 1ª Vara da Fazenda Pública:

No caso concreto, não há que se falar em ilegalidade na atuação do ente público porque o imóvel pertencente ao autor, ao menos em relação ao IPTU progressivo relativo ao exercício de 2017, não cumpriu o disposto na legislação de regência.

Isso porque, o Plano Diretor estabeleceu que os proprietários, após notificados pela Prefeitura, terão prazo de um ano para protocolar pedido de aprovação E execução de projeto de edificação. (...)

Assim, apesar do autor ter formulado e obtido alvará de aprovação de edificação nova (em 13/05/2016) o pedido de alvará de execução não foi formulado dentro do prazo de um ano contado da notificação acerca da subutilização do imóvel (17/11/2105 - fls. 99/100).

Em suma, o autor deveria ter formulado o pedido de execução até 17/11/2016. Não o fez. Veja que ao contrário do que constou na petição inicial, o prazo de um ano é único, tanto para apresentação de pedido de aprovação como para pedido de execução de projeto de edificação. Não há lacuna que autorize qualquer entendimento diverso, tão pouco no sentido de que o prazo de um ano para solicitação de alvará de execução seja contado a partir da concessão do alvará de aprovação. A legislação é clara².

² Proc. n. 1061296-17.2018.8.26.0053, fls. 106/109.

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 20

em 10/03/23

Rosana Ap. D. Torres
AGPP
CPF: 736.749.011

Tal entendimento foi prestigiado pelo Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

IPTU – PROGRESSIVIDADE – A Lei Municipal nº 16.050/2014 (Plano Diretor) dispõe que, caso seja constatada a não edificação, a não utilização ou a subutilização do imóvel, o proprietário será notificado para apresentar pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação, no prazo de um ano – Se a notificação não for atendida no prazo legal, aplicam-se as alíquotas progressivas do IPTU. No caso, o proprietário do imóvel foi notificado em 17/11/2015 para apresentar pedido de aprovação e execução de projeto de edificação – Pedido de alvará de execução da edificação apresentado somente em 24/04/2017, após o decurso do prazo legal – Devida a aplicação das alíquotas progressivas – Precedentes deste E. Tribunal.

(...)

No caso dos autos, em 17/11/2015 o proprietário do imóvel foi notificado para apresentar pedido de aprovação e execução de projeto de edificação no prazo de um ano (fls. 99/100).

Contudo, o pedido de alvará de execução da edificação foi apresentado somente em 24/04/2017 (fls. 41).

Ante o não atendimento da notificação no prazo legal, o lançamento do IPTU do exercício de 2017 foi efetuado com a aplicação das alíquotas progressivas (fls. 23).

O apelante alega que teria apresentado o pedido de aprovação do projeto de edificação em 2011, o qual estaria pendente da aprovação pelo Município à época da notificação.

do p.a. n. 2016-0.168.487-4


Folha de Informação nº 223
em 10/02/23 Rosana Ap. D. Torres
AGPP RF: 736.749.01

Entretanto, como observado na r. sentença, o prazo de um ano constante no artigo 96, § 1º da Lei Municipal nº 16.050/2014 aplica-se para a apresentação dos pedidos de aprovação e de execução da edificação, sendo insuficiente apenas a apresentação do primeiro.

Assim, é cabível a aplicação da progressividade no caso³.

Dessa sorte, não havendo dúvida de que a legislação municipal definiu o alvará de aprovação e execução como o instrumento pelo qual devem ser licenciados os empreendimentos que decorram do cumprimento do dever de edificação compulsória, não bastando, portanto, a mera apresentação de alvará de aprovação no prazo fixado, sugere-se a restituição do presente a SMUL, para o devido prosseguimento.

São Paulo, 15 / 02 /2023.


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

De acordo.


MÁRCIA HALLAGE VARELLA GUIMARÃES
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC
OAB/SP 98.817
PGM

³ TJSP - 15ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível n. 1061296-17.2018.8.26.0053, Rel. Des. Eurípedes Faim, j. 12.06.2020.

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 224

em 10/03/23

Rosana Ap. D. Torres
AGPP - RF: 736.749.0/1

INTERESSADA: Administração Municipal

ASSUNTO: Função social da propriedade urbana. Imóvel não edificado.
Notificação para o adequado aproveitamento. Interpretação
do art. 96, § 1º, da Lei n. 16.050/14.

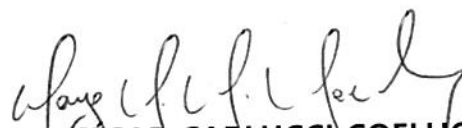
Cont. da Informação n. 336/2023 – PGM.AJC

PGM

Senhora Procuradora Geral

Em atenção ao solicitado, encaminho-lhe o presente, para o devido prosseguimento, com a manifestação retro, que acompanho, sugerindo a restituição a SMUL/ATAJ, para o prosseguimento cabível.

São Paulo, 16/03/2023.


CAYO CÉSAR CARLUCCI COELHO
PROCURADOR DO MUNICÍPIO
COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO
OAB/SP 168.127
PGM

do p.a. n. 2016-0.168.487-4

Folha de Informação nº 225
em 10/03/23
Rosana Ap. D. Torres
AGPP/RE: 736.749.0/1

INTERESSADA: Administração Municipal

ASSUNTO: Função social da propriedade urbana. Imóvel não edificado.
Notificação para o adequado aproveitamento. Interpretação
do art. 96, § 1º, da Lei n. 16.050/14.

Cont. da Informação n. /2023 - PGM-AJC

SMUL/ATAJ

Senhor Assessor Chefe

Em atenção à consulta formulada, encaminho-lhe o presente, para o devido prosseguimento, nos termos do entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que a simples apresentação de requerimento de alvará de aprovação não é suficiente para o atendimento à notificação para edificar, expedida nos termos do art. 96, § 1º, da Lei n. 16.050/14.

Mantidos os acompanhantes (fls. 212).

São Paulo, 10/03/2023.


**MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 169.314
PGM**