

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE:
TEORIA E PRÁTICA

Thais Lamim Leal Thomaz

A IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AOS PEDIDOS DE REGISTRO
DE PARCELAMENTO DO SOLO COMO INSTRUMENTO DE
PREVENÇÃO A DANOS AMBIENTAIS

Belo Horizonte
2019

Thais Lamim Leal Thomaz

A impugnação administrativa aos pedidos de registro de parcelamento do solo como instrumento de prevenção a danos ambientais

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Sustentabilidade: Teoria e Prática, do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público em parceria com a Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental.

Orientadora: Marta Alves Larcher

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Thais Lamim Leal Thomaz

A impugnação administrativa aos pedidos de registro de parcelamento do solo como instrumento de prevenção a danos ambientais

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Sustentabilidade: Teoria e Prática, do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público em parceria com a Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental.

Orientadora: Marta Alves Larcher

Aprovada em ____/____/____

Orientadora

Membro da Banca

Membro da Banca

Nota: _____

Belo Horizonte
2019

A Deus e a meus pais, Deusdedit e Maria José, que me deram a vida e são o sustentáculo para que eu siga firme, adiante. A meu esposo, Sergio, por todo apoio e amor durante a jornada. A minhas maravilhosas e meigas filhas, Gabriela e Luisa, que representam as futuras gerações, a quem devemos garantir um meio ambiente sadio e equilibrado.

RESUMO

Este trabalho aborda a impugnação ao pedido de registro de parcelamento do solo urbano como instrumento de prevenção aos danos ambientais e de controle da legalidade dos atos da Administração Pública, partindo-se da análise das normas de licenciamento junto aos poderes públicos estadual e municipal, das obrigações do Oficial Registrador e de suas implicações sobre a recusa ou a aceitação do registro. Além da importância do direito ambiental, em especial do direito ao meio ambiente artificial, o presente trabalho analisa o procedimento da impugnação, antes e após ser remetido à Justiça, e também a aplicação da Lei da Mediação, buscando, assim, uma alternativa de solução extrajudicial de conflito. Estuda-se um caso, em que a impugnação foi utilizada para regularizar loteamento aprovado de forma irregular pelo Município. Para tanto, realizou-se pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre como o procedimento da impugnação ao pedido de registro do parcelamento do solo e suas nuances técnicas e de conteúdo são tratadas pelos doutrinadores e pelos Tribunais.

Palavras-chave: Impugnação. Registro de Imóveis. Parcelamento do solo urbano. Meio ambiente.

ABSTRACT

This work addresses the challenge to the application for registration of urban land parceling as an instrument to prevent environmental damage and to control the legality of Public Administration acts, starting with the analysis of licensing rules with the state and municipal public authorities, obligations of the Registrar and its implications for refusal or acceptance of the registration. In addition to the importance of environmental law, in particular the right to the artificial environment, this paper analyzes the procedure of challenge, before and after being referred to Justice, and also the application of the Law of Mediation, seeking, therefore, an alternative solution extrajudicial conflict resolution. A case is studied, in which the challenge was used to regularize allotment approved irregularly by the Municipality. For this, doctrinal and jurisprudential research was carried out on how the procedure of the impugnation to the request of registry of the parceling of the ground and its nuances technical and of content are treated by the doctrinaires and the Courts..

Keywords: Challenging. Real Estate Registry. Partitioning of urban land. Environment

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL E SUA IMPORTANCIA	11
3 O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA ATRAVÉS DA ATIVIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO	14
4 PROCEDIMENTO DE PARCELAMENTO DO SOLO PERANTE OS ÓRGÃOS LICENCIADORES ESTADUAL E MUNICIPAL.....	22
5 DO PEDIDO DE REGISTRO DA APROVAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO, PERANTE O CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS	36
6 DA POSSIBILIDADE DE SOLUCIONAR A IMPUGNAÇÃO PELA MEDIAÇÃO OU COMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL PERANTE AS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS OU PERANTE O CARTÓRIO REGISTRADOR	49
7 CASO LOTEAMENTO STELLA GAZOLLA.....	52
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	71
ANEXO A	
ANEXO B	
ANEXO C	
ANEXO D	
ANEXO E	

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da impugnação administrativa aos pedidos de registro de parcelamento do solo junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Busca-se demonstrar a eficácia de sua utilização como instrumento de prevenção a danos ambientais.

Para tanto, analisa-se o instrumento da impugnação de registro instituído pela legislação federal (Lei n.º 6.766/79), que possibilita ao cidadão (a organizações não governamentais e ao Ministério Público) o controle da legalidade dos atos da Administração Pública no exercício da função de licenciar/autorizar as atividades de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

A impugnação do pedido de registro do parcelamento do solo ocorre junto ao Cartório de Registro de Imóveis e há um prazo limite para que o interessado possa utilizar-se do permissivo legal.

O maior fundamento para a impugnação do pedido de registro do parcelamento do solo parece ser o descumprimento da própria Lei n.º 6.766/79, seja pelo empreendedor, seja pela Administração Pública (ao licenciar), seja pelo próprio Cartório de Registro de Imóveis (ao registrar), pelo que se depreende do seu art. 19, § 4º. Outro fundamento é o próprio controle dos atos dos agentes públicos. Entretanto, a impugnação também pode se fundar em outros motivos, tais como descumprimento das demais leis ambientais e urbanísticas vigentes (vícios formais e materiais).

Enquanto não registrado o loteamento ou o desmembramento, o empreendedor não pode vender lotes, sob pena de cometer o crime previsto no art. 50, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 6.766/79 (pena de reclusão de 1 a 5 anos). Embora a Administração Pública possa rever seus atos ilegais a qualquer momento, ressalvados direitos de terceiros de boa-fé, é certo que serão gerados menos prejuízos a terceiros, inclusive para adquirentes de lotes, se os atos ilegais de aprovação de loteamento ou de desmembramentos forem anulados ou retificados antes do registro.

Os princípios constitucionais da prevenção e da precaução, aplicados à temática, indicam que a impugnação ao pedido de registro de parcelamento do solo é uma ferramenta a evitar danos ambientais previstos ou imprevisíveis e contribui para coibir intervenções danosas à Natureza.

O trabalho que ora se apresenta – de pesquisa de cunho predominantemente exploratório, uma vez que visou proporcionar maior familiaridade com o problema de registros de parcelamento de solo aprovados sem nenhuma preocupação com a legislação

vigente, com vistas a torná-lo mais explícito e a enfatizar a utilidade do instrumento da impugnação ao pedido de registro dos loteamentos e dos desmembramentos – poderá suscitar debate sobre o tema.

Apesar de se utilizar das metodologias jurídico-comparativa e jurídico-descritiva em alguns trechos, o trabalho é predominantemente jurídico-propositivo, porque visa buscar uma interpretação da lei mais abrangente e aplicada à proteção ambiental, contribuindo para que o Promotor de Justiça estabeleça uma estratégia mais eficiente e célere na defesa do meio ambiente natural e urbano.

Quanto à natureza, apesar da relevância da análise jurisprudencial, a pesquisa se mostrou de natureza básica, uma vez que filosófica.

Foi usada a metodologia de pesquisa documental, pois houve o manuseio de legislação e jurisprudência para se chegar às conclusões e às hipóteses do trabalho, o que contribuirá para a diminuição de ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário. Inclusive, é nesse sentido a recente regulamentação do Conselho Nacional de Justiça, permitindo que a mediação extrajudicial possa ser conduzida pelos Cartórios Registrais (Provimento CNJ 67).

Ainda, a impugnação aos pedidos de registro de parcelamento de solo, aliada à possibilidade de mediação extrajudicial, configura uma via alternativa à judicialização, já que o Poder Judiciário, conforme se observa, está sobrecarregado de serviço e de processos, o que compromete a celeridade e a efetividade das decisões.

O trabalho teve abordagem qualitativa, uma vez que houve ênfase nos conceitos de meio ambiente, impugnação de parcelamento do solo, princípio da prevenção, mediação de conflitos ambientais, entre outros.

Utilizou-se o método dedutivo ao realizar-se um estudo comparativo da doutrina (pesquisa bibliográfica), pretendendo-se, assim, apontar entendimentos convergentes e conflitantes, no que diz respeito ao tema.

Também se utilizou o método indutivo, uma vez que foi apresentado um caso de loteamento em que houve investigação sobre a aprovação irregular. Em tal caso, foi impugnado o respectivo pedido de registro, analisado o procedimento administrativo que culminou na aprovação do loteamento junto ao Município de Ubá e, após uma vistoria técnica no local do empreendimento, houve intervenção do Ministério Público, que solucionou as irregularidades, sem necessidade de buscar as vias judiciais.

O trabalho também trouxe a lume uma decisão judicial que deixou de apreciar o mérito da impugnação, por questões de forma, perdendo a oportunidade de impedir graves e

sérios danos ambientais, e outra decisão, tratando de caso muito semelhante, em que se obteve amparo do Judiciário em prol da proteção ambiental.

Por derradeiro, demonstrou as providências adotadas para aqueles empreendimentos que tiveram as impugnações ao pedido de registro rejeitadas preliminarmente pelo Judiciário.

2 MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL E SUA IMPORTANCIA

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida e da dignidade da pessoa humana, como forma de direito fundamental previsto em sede constitucional. A humanidade se encontra, assim, como nota Gotor (1978), diante de uma nova projeção do direito à vida, pois neste há de incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz a essa nova necessidade social.

Na dicção de Meirelles (2011, p. 20), “o meio ambiente é [...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Esse novo direito fundamental foi reconhecido pela Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972. No evento foram aprovados 26 princípios que nada mais são que desdobramentos da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Na referida Declaração do Meio Ambiente, fica evidenciado que os dois aspectos do meio ambiente – o natural e o artificial – são essenciais para o bem-estar do homem e para que ele goze de todos os direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida.

Eis o que defende José Afonso da Silva, sobre o tema:

O ‘homem é, a um tempo, resultado e artífice do meio que o circunda, o qual lhe dá o sustento material e o brinda com a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral e espiritualmente. [...] Os dois aspectos do meio ambiente, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para que ele goze de todos os direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma’. Por isso, a ‘proteção e melhora do meio ambiente é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro; é um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos’ [...] defesa e melhora do meio ambiente para as gerações presentes e futuras converteu-se num objetivo imperioso para a Humanidade e deverá ser perseguido, ao mesmo tempo em que o são as metas fundamentais já estabelecidas da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo e em conformidade com ambas. (SILVA, 1997, p. 36)

Os princípios de Estocolmo influíram na elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Brasileira de 1988, segundo a qual o meio ambiente urbano deve ser preservado de forma ecologicamente equilibrada e sadia.

Mazzilli assim conceitua meio ambiente:

O conceito é tão amplo que permite considerar praticamente ilimitada a possibilidade de defesa da flora, da fauna, das águas do solo, do subsolo, do ar, com base na conjugação do art. 225 da Constituição com as Leis ns. 6938/81 e 7347/85. Também se incluem na noção de meio ambiente diversos valores integrantes do chamado patrimônio cultural (bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, arqueológico, turístico e paisagístico). Contrapõe-se ao meio ambiente natural (o solo, a água, a vida, etc.) o artificial (a interação do homem ao ambiente, como o chamado patrimônio cultural – urbanismo, zoneamento, paisagismo, monumentos históricos, meio ambiente do trabalho, etc.). (MAZZILLI, 1999, p. 98)

A Constituição Federativa da República (1988), em seu art. 186, impõe ao poder público municipal, entre outras, as obrigações de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes.

Conforme divulgado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (ONU-Habitat), em “A situação Mundial das Cidades 2006/2007”, a partir de 2007 a população urbana superou a rural, no mundo. E até o ano de 2030 serão cinco bilhões de pessoas a morar em cidades.

No Brasil não é diferente. O processo de urbanização rápida no Brasil tem-se caracterizado, desde o início, pela combinação entre exclusão social e segregação espacial. Mais recentemente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Segundo Fernandes (2005) “Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às consequências de enormes desastres naturais dos quais – ainda – o país tem sido poupado”.

O Papa Francisco (2018) menciona que muitas cidades são grandes estruturas que não funcionam, gastam energia e água em excesso. O Pontífice afirma ainda haver bairros que, embora construídos recentemente, apresentam-se congestionados e desordenados, sem espaços verdes suficientes. E faz um alerta de que não é conveniente para os habitantes deste planeta viver cada vez mais cercados de cimento, asfalto, vidro e metais – e, além disso, privados de contato físico com a Natureza.

Portanto, desde a promulgação da Constituição Federal e, posteriormente, a publicação do Estatuto da Cidade de 2001, passa-se a encarar o processo de urbanização do país sob a ótica dos princípios da função socioambiental da propriedade e da cidade, abandonando-se a antiga visão meramente civilista de propriedade.

Conforme leciona Fernandes:

Passa-se a encarar a ordem urbanística como meio de concretizar os direitos coletivos, ou seja uma nova ordem-juridico-urbanística que permite a devida disciplina e o controle jurídico dos processos de uso, ocupação, parcelamento e

desenvolvimento urbano. Os principais de tais direitos coletivos, sempre inter-relacionados, são: direito ao planejamento urbano; direito social de moradia; direito à preservação ambiental; direito à captura das mais-valias urbanísticas; e direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. (FERNANDES, 2006, p.11)

Para Fiorillo (2017, p. 521), “podemos identificar cinco principais funções sociais da cidade, vinculando-a a realização: a) da habitação; b) da circulação; c) do lazer; d) do trabalho; e) do consumo”.

E, ainda no entendimento de Fiorillo (2017, p. 58), o meio ambiente artificial “é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)”.

Segundo Meirelles (2007, p. 511), “urbanismo é um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.

Para Alvarenga:

[...] o processo de urbanização das cidades brasileiras nas últimas décadas caracteriza-se pela expansão desordenada, principalmente na periferia dos grandes centros urbanos, de loteamentos ilegais, destituídos de infraestrutura básica. Assim, grandes áreas do território foram parceladas e ocupadas sem se levar em conta os padrões mínimos de regulação urbanística e de qualidade de vida. Com o advento da Lei 6766/79, o Governo Federal tenta reverter o quadro de deterioração urbano-ambiental, uma vez que o modelo de ocupação em voga representava risco para a população, principalmente aos menos favorecidos, além de comprometer a qualidade de vida da cidade. (ALVARENGA, 2007, p. 7)

Logo, o conceito de meio ambiente artificial está intimamente ligado ao de cidade. Daí a importância do Estatuto da Cidade e das normas do direito urbanístico, que passam a ordenar o espaço urbano.

3 O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA ATRAVÉS DA ATIVIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO

No Brasil, em geral, os processos de urbanização e de produção de novas áreas urbanas nos municípios se realizam através do parcelamento do solo, feito sob a forma de loteamento das glebas indivisas, de maneira regular ou irregular (incluídos os clandestinos). Para propiciar a sustentabilidade das atividades que serão desempenhadas nessas novas áreas urbanas, a expansão dos limites geográficos das zonas urbanas deve ser adequadamente organizada.

A organização espacial desse novo tecido deve permitir o pleno desenvolvimento e atendimento das necessidades da população ali residente e integrar-se adequadamente à estrutura urbana preexistente. Para que isso se realize, é necessário que essa expansão física obedeça a regras e normas de cunho técnico e jurídico.

Inserido no contexto e na problemática do fenômeno da urbanização, o parcelamento do solo é hoje um dos itens de maior relevância, tanto sob o aspecto técnico quanto sob o jurídico, no que se refere ao ordenamento da cidade, principalmente na organização espacial de novas áreas urbanas.

Mota (1980) afirma que o parcelamento do solo, realizado sob a forma de loteamento ou desmembramento, é um dos instrumentos urbanísticos utilizados para promover a organização territorial dos municípios brasileiros.

Nesse ponto, para a adequada compreensão do objeto deste trabalho, mostra-se necessário o estabelecimento da diferença entre loteamento e desmembramento.

Loteamento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com a abertura de novas vias de circulação de logradouros públicos ou com o prolongamento, a modificação ou a ampliação das vias existentes (art. 1º, § 1º, da Lei n.º 6.766/79).

Desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com o aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos nem o prolongamento, a modificação ou a ampliação dos já existentes (art. 2º, § 2º, da Lei n.º 6.766/79).

É através da atividade regular do parcelamento do solo que o município pode exigir uma distribuição adequada dos lotes, dos equipamentos e das vias públicas, bem como suas respectivas dimensões, taxas de ocupação, áreas para recreação e outros usos comunitários e infraestrutura mínima. Essa organização do uso e da ocupação do novo espaço urbano proveniente do parcelamento do solo é regulamentada por legislação específica.

Estabelece, expressamente, o art. 24 da Constituição Federal que compete concorrentemente à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico.

O mencionado artigo 24/CF, então, confere verdadeira repartição vertical de competências, em que a União institui normas gerais e os Estados e o Distrito Federal normas específicas sobre as mesmas matérias.

Isto é, na sistemática constitucional de competência legislativa concorrente, como é o caso das matérias afetas ao direito urbanístico, cabe à União criar normas gerais, aos Estados e, de igual forma, aos Municípios suplementá-las (suplementar completando – art. 24, § 2º – ou suplementar criando – art. 24, §3º).

De fato, embora o *caput* do art. 24/CF não faça menção a municípios, eles estão presentes no art. 30, II, da CF, dispositivo esse em que o constituinte lhes conferiu a competência suplementar para legislar, no que couber, sobre o que a União e o Estado legislam.

Nesse sentido, a conjugação da expressão “no que couber” com a sistemática da competência concorrente traçada pelo constituinte transmite a ideia de que o município pode (e deve) legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I), desde que respeitado o limite do interesse local (art. 30, I e II).

Aliás, especificamente quanto à promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, que estão expressamente dispostos no art. 30, VIII, como atribuição dos municípios, novamente a Constituição utiliza a expressão “no que couber”, o que se pode interpretar como “desde que esteja presente o interesse local”.

Com efeito, não há dúvida de que a sistemática de distribuição de competência em matéria urbanística privilegia a predominância de interesses. Isto é, quando o assunto é direito urbanístico, a Constituição de 1988 distribuiu a competência de acordo com o critério da predominância de interesses, restando, então, nas mãos dos municípios a competência para legislar sobre assuntos locais.

No entanto, essa expressão é bastante abrangente, não havendo uma definição clara sobre o que pode ser considerado “assunto local”.

Bandeira de Mello (2002) qualifica as normas sobre “assuntos locais” como aquelas que se amoldam apenas na órbita das circunscrições menores, que mantêm pertinência com todos os Municípios, pois são de uma categoria de interesses, em geral, de natureza local.

Segundo Antunes:

Está claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio do agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da CF. (ANTUNES, 2011, p. 100)

Com o advento da Lei Complementar n.º 140/2011, dissipou-se qualquer dúvida sobre o assunto, visto que, mais que definir licenciamento ambiental, referida norma jurídica destaca, como ação administrativa dos municípios, a elaboração do Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais (art. 9º, IX), obedecendo-se objetivamente não só ao que determina o art. 182, § 1º, da CRB, mas também ao que estabelecem os arts. 4º, III, “a”, e 39 a 42, todos da Lei n.º 10.257/2011 – Estatuto da Cidade.

Como explica Fiorillo:

Destarte, ao ratificar o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, fortalece a Lei Complementar a atuação da Câmara Municipal visando estabelecer exatamente os interesses locais que devem ser legislados não só em face das relações jurídicas que atuam devido à propriedade do solo urbano, como evidentemente em face da tutela jurídica das cidades sustentáveis no âmbito da lei do Meio Ambiente Artificial (art. 2º, I, da Lei 10.257/2001). (FIORILLO, 2017, p 194.)

Há que se ressaltar, entretanto, que o Estado pode, em regiões metropolitanas e em áreas de interesse especial, legislar especificamente sobre direito urbanístico, adentrando-se em critérios específicos que, efetivamente, regulamentam as atividades urbanísticas, como a definição do uso e da ocupação do solo urbano, sem que, com isso, haja desrespeito à autonomia municipal.

Dessa forma, havendo conflito entre normas estaduais e municipais que eventualmente regulamentem as áreas específicas previstas no art. 13 da Lei n.º 6.766/79, prevalece a formulada pelo Estado-Membro, para que, assim, vigore o critério – extraído da Constituição Federal – da predominância de interesses.

A regulamentação técnica e jurídica do parcelamento do solo se faz através de legislação urbanística. No universo das leis urbanísticas, a Lei Federal n.º 6.766/79 se destaca, primeiramente porque é a lei de abrangência nacional que dispõe sobre o parcelamento do

solo urbano e, depois, porque estabelece normas e parâmetros mínimos que vieram a nortear e determinar novas restrições e exigências nas legislações estaduais e municipais. Além disso, ela é o grande parâmetro urbanístico do país, no que tange à expansão urbana regular após 1980, visto ter determinado uma série de adequações de leis estaduais e municipais.

Meirelles (1990) afirma que a Lei Federal n.º 6.766/79, ao dispor sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, editou normas urbanísticas para o loteamento e o desmembramento de glebas destinadas à urbanização, mas ressaltou que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais”.

O autor ainda esclarece que as normas urbanísticas contidas na lei apresentam caráter geral, fixando parâmetros mínimos de urbanização e de habitabilidade dos lotes, podendo ser complementadas com maior rigor pelo Município, no sentido de atender às peculiaridades locais e às exigências do desenvolvimento da cidade.

Como mencionado, trata-se de competência concorrente entre mais de uma unidade federativa, pois tanto a União quanto os Estados-Membros e os Municípios podem dispor sobre o mesmo assunto ou matéria, com primazia da União no que tange a normas gerais.

Em relação à produção de áreas urbanizadas, a lei de parcelamento do solo urbano mostra-se de natureza multidisciplinar, pois dispõe sobre questões civis, administrativas, urbanísticas e penais, além de compreender normas de ordem pública, conferindo novo caráter às relações civis que envolvem o parcelamento do solo.

Conforme ressaltam Mukai et al (1980), a lei 6766/79 possui o mérito de mesclar aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais que acabam incidindo sobre a atividade do parcelamento do solo urbano, o que a norma anterior (Dec-lei 58/37) não fazia.

No que tange à atividade de parcelar o solo urbano, assim afirma Silva:

[...] o parcelamento do solo para fins urbanos é uma atividade urbanística, que tem sido exercida, tradicionalmente, entre nós, por iniciativa de particulares. Estes, assim em nome próprio, no próprio interesse e às próprias custas e riscos, estarão, contudo, exercendo uma atividade que, fundamentalmente, pertence ao poder público municipal, qual seja de oferecer condições de habitabilidade à população urbana. (SILVA, 1981, p.32)

Silva (1981) ainda aponta que a atuação do poder público nas questões urbanísticas gera conflitos entre o interesse coletivo e os interesses dos proprietários que buscam o máximo aproveitamento de seus terrenos, seja para a construção, seja para o parcelamento, procurando obter o maior lucro possível, “numa concepção individualista da propriedade como direito absoluto”.

Quanto ao assunto, Couto (1981) entende que a grande maioria dos municípios brasileiros encontra-se impossibilitada, em vista da situação financeira que se apresentava à época, de criar e executar planos de melhoramento da qualidade de vida de seus habitantes, ficando o interesse coletivo prejudicado com o crescimento do parcelamento do solo urbano.

Deve-se acrescentar a isso o fato de que, além da impossibilidade financeira na criação e na execução de planos e melhorias, os municípios, em sua maioria, não obtiveram sucesso no combate ao parcelamento clandestino. Tais parcelamentos encontram-se geralmente implantados em áreas de risco ou com menor potencial imobiliário, como áreas de proteção ambiental e, principalmente, áreas periféricas às grandes cidades, quase sempre desguarnecidas de infraestrutura e de serviços urbanos.

Tratando das consequências do parcelamento urbano, Couto (1981) afirma que assim como o parcelamento urbano traz vantagens, pela divisão de espaços territoriais subaproveitados ou de baixa densidade demográfica, encravados nas zonas urbanas densamente povoadas, não há de se negar que traz, também, o problema da criação da infraestrutura de serviços, transporte e produção necessária ao bem-estar das pessoas que habitam a cidade.

A questão da implantação de infraestrutura que tradicionalmente esteve ligada às atribuições de governo é uma das questões mais relevantes, uma vez que, pela implantação de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, o empreendedor imobiliário ou o proprietário de glebas tinham garantida a valorização de seus terrenos não apenas através de suas ações, mas principalmente em decorrência de investimentos públicos. Dessa forma, ocorria a apropriação indireta do capital público.

A importância do parcelamento do solo como instrumento do poder público para melhor orientar a ocupação territorial e fornecer condições urbanas mínimas à população é reforçada por Ambrosis, que assim considera:

[...] uma lei que controle esse processo poderá orientar a expansão da cidade, determinando as áreas onde é permitido lotear para fins urbanos e, ao mesmo tempo, orientando quanto à preservação das áreas para produção agrícola, das áreas necessárias à proteção do meio ambiente e de áreas de proteção ao patrimônio cultural e histórico. (AMBROSIS, 1981, p. 25)

Com relação às áreas destinadas a abrigar as atividades públicas, Moretti (1993) pontua que a destinação de áreas públicas em um novo empreendimento habitacional deveria ser parte da preocupação em construir um *habitat* harmonioso; porém, segundo o autor, isso acabou sendo entendido pelos empreendedores como uma penalidade. A partir dessa ótica, da busca única do lucro, passou a ser prática corrente a escolha das piores parcelas do terreno para a doação como área pública. Como contrapartida, alguns municípios introduziram instrumentos para que a municipalidade pudesse participar do processo de escolha das parcelas de terreno destinadas a abrigar as atividades públicas. Observe-se que a própria Lei n.º 6.766/79 prevê que o município poderá indicar, nas plantas e nos levantamentos, as áreas públicas (art. 6º).

Finalmente, com relação ao conteúdo da legislação urbanística – federal estadual e municipal –, Villa (1987) entende que, ao longo do tempo, a legislação federal tem demonstrado a intenção de disciplinar as relações comerciais entre loteadores e adquirentes de lotes e de compreender a competência de autoridades governamentais, principalmente as municipais, para prevenir problemas urbanísticos. Já a legislação e as normas estaduais, segundo a autora, têm a qualidade de tratar das características físicas do produto final do processo de parcelamento do solo – lotes, ruas, praças etc. – e de expressar a intenção de garantir padrões mínimos de qualidade para esses elementos. E, por fim, a legislação municipal tem, em geral, como principal objeto, os requisitos de qualidade dos espaços públicos e privados criados pelo processo de parcelamento do solo.

Ainda de acordo com Villa:

O objeto principal da legislação federal referente a parcelamento do solo para fins urbanos tem sido o processo de transferência da propriedade. [...] ao longo de quatro décadas, os textos da legislação federal têm expressado a intenção de disciplinar as relações comerciais entre loteadores e compradores de lotes e de respaldar a competência de autoridades governamentais, particularmente as municipais, para prevenirem problemas urbanísticos. (VILLA, 1987, p. 13)

A Lei Federal n.º 6.766/79, diferentemente do Decreto n.º 58/37, que a antecedeu, além de disciplinar as relações comerciais acima citadas, também enveredou na esfera das disposições urbanísticas, inovando a legislação federal. A imposição de requisitos urbanísticos em lei federal pressupõe a intenção do legislador de buscar o ordenamento urbanístico em todo o território nacional, a despeito das enormes desigualdades regionais existentes no

Brasil. Tentou-se buscar uma maneira de garantir as condições pressupostas como mínimas para a ocupação urbana.

Os principais requisitos urbanísticos apresentados pela lei em estudo foram:

- a) área mínima de lote igual ou maior do que 125 m² e frente mínima de 5m, exceto nos casos de urbanização específica ou de edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovadas pelos órgãos competentes;
- b) reserva obrigatória de faixa não edificante de 15m de cada lado ao longo das águas correntes, dos dormentes, dos dutos, das rodovias e das ferrovias;
- c) proporcionalidade entre a densidade de ocupação prevista para a gleba e as áreas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público;
- d) percentagem de áreas públicas proporcionais ao adensamento previsto para a área;
- e) proibição do parcelamento em terrenos com declividade superior a 30%, exceto se atendidas exigências específicas das autoridades competentes.

As disposições não integralmente aceitas, principalmente pelos agentes loteadores, foram especialmente as referentes aos requisitos urbanísticos que determinam tamanho mínimo de lotes, faixas não edificáveis, percentuais de áreas públicas, etc. Alguns empreendedores e donos de glebas ainda entendem como prejuízo o fato de ter que passar ao domínio público uma percentagem (que varia, de acordo com a legislação municipal) da área do terreno loteado.

Para essas pessoas, o parcelamento é uma questão mais voltada para o lucro do que para o urbanismo e seu planejamento.

Na verdade o que ocorria é que, até a data da promulgação da lei ora estudada, o parcelamento do solo era regido pelo Decreto-Lei 58/37, norma que nada dispunha sobre parâmetros mínimos a serem observados pelo loteador para garantir qualidade de vida aos moradores.

Ademais, até 1999, entendia-se que a lei federal de parcelamento do solo trazia problemas por não distinguir as diversas categorias de loteamentos e desmembramentos, impondo o mesmo elenco de exigências tanto para o parcelamento voltado para os segmentos sociais mais abastados quanto para os de interesse social. Entretanto, a Lei n.º 6.766/79 foi

alterada pela Lei n.º 9.785/1999, passando a tratar de forma distinta os empreendimentos de interesse social.

4 PROCEDIMENTO DE PARCELAMENTO DO SOLO PERANTE OS ÓRGÃOS LICENCIADORES ESTADUAL E MUNICIPAL

O parcelamento do solo urbano é regulado pela Lei n.º 6.766/79, que traz requisitos mínimos para a ocupação e a urbanização sustentáveis. Concomitantemente a essa lei federal, outros marcos legais são aplicáveis para a efetivação do direito a uma cidade que garanta o bem-estar de seus habitantes e assegure o cumprimento de suas funções sociais. Aplica-se ao tema em questão a Lei da Política Nacional do Saneamento Básico, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei da Política de Resíduos Sólidos, a Lei da Política Florestal e de Proteção à Biodiversidade (Código Floresta), entre outros diplomas legais.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), em seu art. 9º, inciso IV, c/c art. 10, recepcionada pela ordem constitucional de 1988 e ancorada em dispositivos constitucionais, como os arts. 170, inciso VI e parágrafo único, e 225, § 1º, inciso V, previu o licenciamento ambiental como um dos seus instrumentos, visando à atuação preventiva estatal para a salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Milaré (2009) aponta que o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

O licenciamento ambiental é uma das manifestações do poder de polícia do Estado e, por meio dele, a Administração Pública limita o direito de empreender para garantir o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social e a preservação dos recursos naturais, com o objetivo maior de proteger o ambiente e garantir a sadia qualidade de vida.

A definição normativa mais completa de licenciamento ambiental encontra-se prevista no inciso I do art. 1º da Resolução n.º 237/1997 do Conama,¹ nos seguintes termos:

Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

¹ Segundo o disposto no inciso II do art. 6º da Lei n.º 6.938/1981, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é o órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Da conceituação trazida pela resolução citada e em observância ao disposto no art. 10 da Lei n.º 6.938/1981, também se depreende que toda atividade que tenha o potencial de causar qualquer tipo de degradação ambiental² se submeterá ao licenciamento perante o órgão ambiental competente.

A atividade de parcelamento do solo é considerada potencialmente poluidora, uma vez que está inserida no rol de atividades passíveis de licenciamento, nos termos das Resoluções Conama n.ºs 01/86, art. 2º, inciso XV,³ e 237/1997 (anexo) e, no Estado de Minas Gerais, nas sucessivas deliberações normativas que tratam do tema, a saber: DN COPAM 01/90 (revogada), DN COPAM 74/04 (revogada) e atual DN COPAM 217/2017.⁴

Não há dúvidas de que a atividade de parcelamento do solo é potencialmente degradadora, uma vez que pode implicar a supressão de cobertura vegetal do solo (redução de áreas verdes), afugentar a fauna porventura existente, alterar o relevo, ocasionar o assoreamento de corpos de água, promover a poluição hídrica e edáfica através do lançamento de efluentes sanitários e da disposição de resíduos sólidos urbanos sem o devido tratamento, dentre outros malefícios ao meio ambiente natural.

A Lei Complementar n.º 140/11 veio regulamentar o artigo 23, incisos III, VI e VII, e parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil:

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

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

² “Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação; [...]”

³ “Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:
[...]

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; [...]”

⁴ E-04-01-4 Loteamento do solo urbano, exceto distritos industriais e similares

Potencial Poluidor/ Degradador: Ar: P Água: M Solo: G Geral: M

Porte:

15 ha < Área Total < 50 ha : Pequeno

50 ha ≤ Área Total ≤ 100 ha : Médio

Área Total > 100 ha : Grande

- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A competência comum disposta no artigo 23 da CR/1988 supracitado é “[...] denominada cumulativa ou paralela, é a exercida de forma igualitária por todos os entes que compõem uma federação, sem a exclusão de nenhum” (BELTRÃO, 2003, p. 8).

Ainda, a competência comum está inserida indiretamente no artigo 225 da Carta Magna, que versa sobre matéria ambiental, quando, no *caput*, no § 1º e incisos, elenca incumbências ao “poder público”, o qual, nesse caso, é a representação dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e da União (BELTRÃO, 2003).

O artigo 10 da Lei n.º 6.938/11, que foi alterado com a vigência da LC n.º 140/2011, deve ser analisado conjuntamente com os arts. 7º, 8º, 9º e 10 da LC n.º 140/11 para fins de identificação do início e dos limites da competência dos entes federativos:

Art. 7º. São ações administrativas da União:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar n 97, de 9 de junho de 1999;

[...]

Art. 8º. São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[...]

Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
 - b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- [...]

Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.

Embora a Lei Complementar n.º 140/11 tenha sido elaborada com a finalidade, dentre outras, de descentralizar a atuação da fiscalização e do licenciamento, antes restrita ao Ibama e ao órgão estadual competente, a redação dos artigos que normatizam essa vontade do legislador dá margens para interpretações restritivas ou extensivas.

Isto ocorre simplesmente porque a redação dos dispositivos é feita de forma genérica, como se observa no artigo 9º, XIII, em que o legislador dá o poder de exercer a fiscalização e não regula os casos nos quais incidirá tal atribuição.

Ainda a Lei Complementar em comento traz algumas disposições importantes para o processo ambiental-administrativo, como a impossibilidade de competência concorrente para o licenciamento (art. 13) e a existência das competências supletiva e subsidiária entre os entes federativos nos casos descritos nos artigos 15 e 16.

Quanto à produção de seus efeitos, as novas regras legais trazidas pela Lei Complementar n.º 140/11 somente passaram a produzir efeitos nos processos de licenciamento e autorização iniciados a partir da sua vigência, continuando a ser regidos pelas normas anteriores os processos então em andamento. Essa disposição pode ser encontrada no artigo 18 da Lei Complementar n.º 140/11.

Tal lei traz uma condição suspensiva para a alínea “h” do inciso XIV do art. 7º e para a alínea “a” do inciso XIV do art. 9º, conforme § 3º:

Art. 18. Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência.

§ 1º Na hipótese de que trata a alínea “h” do inciso XIV do art. 7º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da entrada em vigor do ato previsto no referido dispositivo.

§ 2º Na hipótese de que trata a alínea “a” do inciso XIV do art. 9º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da edição da decisão do respectivo Conselho Estadual.

§ 3º Enquanto não forem estabelecidas as tipologias de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo, os processos de licenciamento e autorização ambiental serão conduzidos conforme a legislação em vigor.

Para os demais casos, a Lei Complementar n.º 140/11 já produziu efeitos desde a sua publicação, o que ocorreu em 9 de dezembro de 2012.

A Resolução Conama n.º 237/1997 é o ato normativo que, legitimamente, norteia os órgãos ambientais quanto à adoção de procedimentos para o licenciamento ambiental, sem, contudo, impedir os Estados e os Municípios de instituírem procedimentos próprios, desde que guardem compatibilidade com as normas gerais expedidas pela União, tal qual a Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente).

O procedimento de licenciamento denominado “ordinário” variará de acordo com a legislação de cada Estado ou Município. Portanto, a denominação desse procedimento refere-se àquele rotineiramente adotado pelos órgãos seccionais ou locais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com a legislação local.

Henkes e Kohl (2005) asseveram que, no caso de impactos ambientais não significativos, serão exigidos da atividade apenas os estudos ambientais de menor complexidade que compõem o processo de licenciamento ambiental.

Há de se ter em conta que o próprio estudo ambiental distinto do EIA/Rima (estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental) poderá trazer informações que indiquem que o empreendimento ou a atividade tenha potencial de causar significativo impacto ambiental. Nesse caso, deve o órgão ambiental exigir a elaboração de EIA/Rima e submeter o empreendimento ao rito do licenciamento convencional.

Regra geral, esse licenciamento convencional, por se tratar do mais utilizado pelos órgãos ambientais estaduais e municipais, também segue as etapas das concessões sucessivas de licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO), assim como no procedimento licenciatório convencional (ou trifásico).

Dispensa-se, aqui, a etapa da Compensação Ambiental, visto que prevista pela Lei n.º 9.985/2000 apenas para empreendimentos de significativo impacto ambiental apoiados no EIA/Rima competente. Já a necessidade ou não de audiência pública ocorrerá em conformidade com a lei específica estadual.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com respaldo na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), combinada com suas atualizações, vem editando resoluções disciplinadoras de alguns tipos de licenciamentos que, pelo baixo impacto que os projetos causam ao meio ambiente, submeter-se-iam a um rito simplificado, a exemplo das Resoluções n.ºs 279/2001 (empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental), 377/2006 (Sistema de Esgotamento Sanitário), 387/2006 (projetos de

assentamento de reforma agrária) e 412/2009 (empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social).

As referidas normas são aplicáveis aos diversos órgãos integrantes do Sisnama, mormente ao se vislumbrar que o Judiciário já vem admitindo a legalidade delas.

A Resolução Conama n.º 237/1997 prevê, em seu art. 12, § 1º, a possibilidade de o órgão ambiental competente estabelecer procedimentos simplificados para atividades e empreendimentos de pequeno impacto ambiental.

Entende-se que o dispositivo mencionado resulta de uma extrapolação do poder regulamentar do Conama, o que não afasta a possibilidade de os órgãos ambientais estaduais e municipais, quando houver, estabelecerem procedimentos simplificados, desde que apoiados em lei *stricto sensu*.

Aqui, poder-se-iam vislumbrar as três fases do licenciamento reunidas em uma ou duas fases, ou seja, tendo em conta a diminuta gravidade dos impactos negativos causados ao meio ambiente pelo empreendimento, o órgão ambiental licenciador poderá emitir uma única licença, compreendendo a localização, a instalação e a operação do empreendimento (art. 5º da Resolução Conama n.º 412/2009), ou, após atestar a viabilidade de determinados empreendimentos (licença prévia), poderia autorizar a sua instalação e operação, mediante licença de instalação e operação (LIO), conforme previsto, por exemplo, nas Resoluções Conama n.ºs 387/2006 e 279/2001.

Nesse sentido, entende-se que, tal qual o Conama fora autorizado, pelo inciso I do art. 8º da Lei n.º 6.938/1981, a expedir normas e critérios para o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, os Estados-Membros poderiam autorizar, por meio de lei específica ou pela própria Constituição Estadual, os respectivos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente a expedirem normas sobre o licenciamento, notadamente as que dispuserem sobre quais atividades poderiam ter um procedimento ordinário, simplificado ou corretivo para a obtenção de licença ou autorização ambiental.

No caso de Minas Gerais, a questão dos loteamentos foi inicialmente regulamentada pela Deliberação Normativa COPAM n.º 01/90, revogada pela Deliberação Normativa n.º 74/04. Foi regulamentada também pela DN COPAM n.º 58/2002, que vigorou até 08.12.2017. Atualmente, vigora a Deliberação Normativa COPAM n.º 217/2017, que estabelece critérios para a determinação da classe do empreendimento a partir do potencial poluidor da atividade e do porte.

Reproduz-se abaixo fragmento do quadro constante no Anexo Único da DN COPAM n.º 217/2017 que dispõe sobre atividade sujeita ao licenciamento ambiental:

Figura 1 – atividade sujeita ao licenciamento

E –04–Parcelamento do solo
E-04-01-4 Loteamento do solo urbano, exceto distritos industriais e similares
Potencial Poluidor/ Degrador:
Ar: P Água: M Solo: G Geral: M
Porte:
15 ha < Área Total < 50 ha : Pequeno
50 ha ≤ Área Total ≤ 100 ha : Médio
Área Total > 100 ha : Grande

Fonte: DN COPAM n.º 217/2017 – Anexo Único

Conforme consta na tabela da DN COPAM n.º 217/2017, a atividade de loteamento (E- 04-01-4) está enquadrada como potencialmente poluidora, sendo o potencial poluidor pequeno quanto ao ar, médio quanto à água e grande quanto ao solo.

Segundo a norma, o potencial poluidor geral dos loteamentos é médio.

Quanto ao porte, maior de 15ha e menor de 50ha de área total, é considerado pequeno. Se a área total for igual ou maior que 50 ha e menor ou igual a 100ha, o porte será médio. Se o loteamento possuir área superior a 100 ha, o porte será grande.

Quanto à fixação da classe, os empreendimentos e as atividades modificadoras do meio ambiente são enquadradas em seis classes, que conjugam o porte e o potencial poluidor/degradador do meio ambiente, conforme a Tabela 2 da DN COPAM n.º 217/2017, a seguir:

Figura 2 – fixação de classes das atividades e empreendimentos

Potencial poluidor/degradador geral da atividade		
P	M	G

Porte do Empreendimento	P	1	2	4
	M	1	3	5
	G	1	4	6

Fonte: DN COPAM n.º 217/2017 – Tabela 2

Quanto à fixação das modalidades de licenciamento, estas serão estabelecidas da matriz de conjugação de classe e critérios locais de enquadramento, conforme Tabela a seguir (Tabela 3 da DN n.º 217/2017):

Figura 3 – Fixação das modalidades de licenciamento

		CLASSE POR PORTE E POTENCIAL POLUIDOR/DEGRADADOR					
		1	2	3	4	5	6
CRITÉRIOS LOCACIONAIS DE ENQUADRAMENTO	0	LAS - Cadastro	LAS - Cadastro	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2
	1	LAS - Cadastro	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT
	2	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT	LAT

Fonte: DN COPAM- n.º 217/2017 – Tabela 3

Eis a tabela dos critérios locais de enquadramento (Tabela 4 da DN 217/2017):

Figura 4 – Critérios locais de enquadramento

Critérios Locacionais de Enquadramento	Peso
Localização prevista em Unidade de Conservação de Proteção Integral, nas hipóteses previstas em Lei	2
Supressão de vegetação nativa em áreas prioritárias para conservação, considerada de importância biológica “extrema” ou “especial”, exceto árvores isoladas	2
Supressão de vegetação nativa, exceto árvores isoladas	1
Localização prevista em zona de amortecimento de Unidade de Conservação de Proteção Integral, ou na faixa de 3 km do seu entorno quando não houver zona de amortecimento estabelecida por Plano de Manejo; excluídas as áreas urbanas.	1
Localização prevista em Unidade de Conservação de Uso Sustentável, exceto APA	1

Localização prevista em Reserva da Biosfera, excluídas as áreas urbanas	1
Localização prevista em Corredor Ecológico formalmente instituído, conforme previsão legal	1
Localização prevista em áreas designadas como Sítios Ramsar	2
Localização prevista em área de drenagem a montante de trecho de curso d'água enquadrado em classe especial	1
Captação de água superficial em Área de Conflito por uso de recursos hídricos.	1
Localização prevista em área de alto ou muito alto grau de potencialidade de ocorrência de cavidades, conforme dados oficiais do CECAV-ICMBio	1

Fonte: DN COPAM n.º 217/2017 – Tabela 4

Conforme se depreende da leitura da Tabela 3 da DN n.º 217/2017, os loteamentos a serem licenciados teriam as classes 2, 3 e 4, sujeitas aos licenciamentos dos tipos LAS/CADASTRO (licença ambiental simplificada, mediante cadastro), LAS/RAS (licença ambiental simplificada, mediante apresentação de relatório ambiental simplificado) e LAC1 (licenciamento ambiental concomitante 1), respectivamente.

Se houvesse inclusão de algum critério locacional,⁵ não haveria alteração nas classes, alterando-se somente a complexidade do processo de licenciamento. Ou seja, o empreendimento originalmente sujeito ao LAS/CADASTRO, seria obrigado a formalizar o LAS/RAS ou até o LAC1⁶ (procedimentos mais criteriosos).

O texto da DN COPAM n.º 217/2017 veda que determinadas atividades sejam regularizadas através do LAS CADASTRO, ainda que tenham o enquadramento de acordo com a matriz do anexo (arts. 19 e 20 da DN n.º 217/2017); porém, essa vedação não se aplica à atividade de loteamento.

É importante ressaltar que a DN COPAM n.º 213/17, regulamentando o disposto no artigo 9º, inciso XIV, alínea “a”, da LC n.º 140/2011, definiu as atividades ou os empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local e, dentre

⁵ “Art. 6º – As modalidades de licenciamento serão estabelecidas conforme Tabela 3 do Anexo Único desta Deliberação Normativa, por meio da qual são conjugadas a classe e os critérios locacionais de enquadramento, ressalvadas as renovações.

§ 1º – Os critérios locacionais de enquadramento referem-se à relevância e à sensibilidade dos componentes ambientais que os caracterizam, sendo-lhes atribuídos pesos 01 (um) ou 02 (dois), conforme Tabela 4 do Anexo Único desta Deliberação Normativa.

§ 2º – O peso 0 (zero) será atribuído à atividade ou empreendimento que não se enquadrar em nenhum dos critérios locacionais previstos na Tabela 4 do Anexo Único desta Deliberação Normativa.

§ 3º – Na ocorrência de interferência da atividade ou empreendimento em mais de um critério locacional, deverá ser considerado aquele de maior peso.”

⁶ “Art. 8º – Constituem modalidades de licenciamento ambiental:

§1º – Na modalidade de LAC a licença será emitida conforme os seguintes procedimentos:

I – análise, em uma única fase, das etapas de LP, LI e LO da atividade ou do empreendimento, denominada LAC1; [...].”

eles, os parcelamentos do solo de portes pequeno e médio. Logo, os empreendimentos de parcelamento do solo, de classes 1 a 3 na Tabela 2 da DN n.º 217/2017, seriam licenciados pelo Município.

Figura 5 – Atividades que podem causar impacto local

E -04-Parcelamento do solo			
E-04-01-4 Loteamento do solo urbano, exceto distritos industriais e similares			
Potencial Poluidor/ Degrador:			
Ar: P	Água: M	Solo: G	Geral: M
Porte:			
15 ha < Área Total < 50 ha : Pequeno			
50 ha ≤ Área Total ≤ 100 ha : Médio			

Fonte: DN COPAM n.º 213/2017

Nos parcelamentos de solo com área total inferior a 15ha, em regra,⁷ as licenças ou as autorizações (ambiental, se houver previsão em legislação municipal, e urbanística) são de responsabilidade do ente municipal. O Município analisa os projetos e, após procedimento administrativo, concede a aprovação urbanística deles, exigindo do empreendedor o cumprimento de todas as determinações legais, ou seja: as previstas não só na Lei n.º 6.766/79, na legislação municipal que dispõe sobre uso e ocupação do solo, sobre parcelamento municipal e no Plano Diretor, mas também na legislação ambiental em vigor.

É nesse procedimento que o Município verifica a viabilidade do empreendimento e se ele não se encontra em nenhuma das áreas elencadas no art. 3º, parágrafo único, da Lei n.º 6.766/79.⁸ Para tanto, exige laudos geológicos, estudos técnicos e/ou plantas que indiquem a declividade de todo o imóvel.

⁷ Há normas específicas de competência na Lei da Mata Atlântica, por exemplo: o Município pode autorizar supressão apenas de vegetação nativa secundária no estágio médio de regeneração, somente nos casos de utilidade pública e interesse social, condicionada à anuência do Estado. Não há, em nenhuma hipótese, cabimento de autorização, pelo Município, para supressão para fins de parcelamento ou edificação.

⁸ “Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

É nesse momento que o município traça as diretrizes básicas para o parcelamento do solo e analisa, inclusive, a pertinência e a viabilidade do empreendimento, de acordo com o Plano Diretor (quando houver Plano Diretor) e as demais legislações ambiental e urbanística federal, estadual e municipal.

O empreendedor interessado na aprovação do projeto de parcelamento do solo deverá apresentar a documentação exigida pelo poder público, a fim de atender à Lei n.º 6.766/79, o Plano Diretor e as legislações ambiental e urbanística federal, estadual e municipal vigentes.

Indicadas as diretrizes para a elaboração dos projetos urbanísticos e complementares, o empreendedor deve verificar se o empreendimento está sujeito ao licenciamento ambiental.

A competência para o licenciamento se verifica de acordo com a LC n.º 140/2011, arts. 8º e 9º.

Conforme disposto no art. 9º, inciso XIV, da LC n.º 140/2011, cabe aos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, definir os empreendimentos causadores de impacto local sujeitos a licenciamento ambiental em nível municipal.

Como mencionado, o COPAM editou a Deliberação Normativa n.º 213/2017, estabelecendo que os empreendimentos de impacto meramente local, portanto, de competência dos municípios, são aqueles enquadrados nas classes 1 a 4 no caso do parcelamento do solo urbano.

Todavia, a DN n.º 213/2017 continua prevendo a competência estadual para o licenciamento ambiental em caso de empreendimentos não passíveis de licenciamento ambiental, até aqueles enquadrados na classe 4, em casos excepcionais, indicados no art. 3º.⁹

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.”

⁹ “Art. 3º Não serão licenciados pelos municípios, ainda que constantes do anexo único, os empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local:

I - enquadrados no art. 7º, inciso XIV e parágrafo único da Lei Complementar nº 140, de 2011, e nos respectivos regulamentos;

II - cuja ADA ou AID ultrapasse os limites territoriais do município, salvo quando houver delegação de execução da atribuição licenciatória;

III - localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União ou pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APA, nos termos do art. 12 da Lei Complementar Federal nº 140, de 2011;

IV - acessórios ao empreendimento principal e cuja operação é necessária à consecução da atividade ou empreendimento principal, nas hipóteses em que este for licenciável pela União ou pelo Estado;

V - cuja atribuição para o licenciamento tenha sido delegada pela União aos Estados;

Porém, mesmo que o empreendimento seja de impacto local, o Município somente poderá licenciá-lo se atender aos requisitos previstos no art. 5º, parágrafo único, da LC n.º 140/2011 e no art. 1º, § 2º, da DN COPAM n.º 213/2017, ou seja, deve possuir um Sistema Municipal de Meio Ambiente estruturado, com corpo técnico, um Conselho Municipal de Meio Ambiente em pleno funcionamento e tipificação de infrações administrativas aplicáveis, sistema recursal, fundo do meio ambiente, etc.

Em razão disso, a LC n.º 140/2011 e a DN COPAM n.º 213/2017 preveem a possibilidade de os municípios constituírem consórcios intermunicipais para manter equipes técnicas comuns, em que pese os Conselhos de Meio Ambiente serem individualizados.

Conforme Larcher (2017), inicia-se um processo de licenciamento ambiental, quando exigido, junto ao Estado ou Município, conforme repartição legal de competência, e, após apresentação da documentação exigida e obtidas a Licença Prévia e a Licença de Instalação, em conjunto ou isoladamente, ou quando o empreendimento estiver dispensado de licenciamento ambiental perante o Estado, ocasião em que o empreendedor deve voltar ao Município para obter a aprovação urbanística do parcelamento do solo.

Ressalta-se que, após a vigência da DN COPAM n.º 217/2017, o empreendedor obterá, em regra, do órgão licenciador, o LAS/CADASTRO, o LAS/RAS ou o LAC1 ou a declaração de não passível de licenciamento.

Ainda que o empreendedor estivesse de posse da licença ambiental, não estaria autorizado a implantar o empreendimento antes da aprovação urbanística. Do contrário, estaria praticando o crime previsto no artigo 50, *caput*, da Lei n.º 6.766/1979.

Segundo leciona Larcher:

O processo executivo urbanístico (planta de parcelamento), acompanhado de cronograma físico-financeiro e memorial descritivo e os projetos executivos complementares (drenagem, iluminação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação, contenção, geológico, terraplanagem) e demais estudos eventualmente exigidos (EIV, RIC, sinalização, etc), devem ser elaborados em conformidade com as diretrizes expedidas pelos órgãos competentes, com a legislação municipal de parcelamento do solo e entregues ao Município para análise e aprovação. O projeto deve atender o tamanho mínimo e máximo de quadras e lotes para região, conforme zoneamento municipal, largura e declividade de ruas e passeios, percentual de áreas públicas (ruas, área verde e institucional), declividades máximas de lotes e de áreas de equipamentos comunitários, testadas mínimas de lotes, entre outros parâmetros urbanísticos. Se o Município não dispuser de legislação para o tema, deve-se seguir o que dispõe a Lei Federal 6766/1979. No caso de empreendimentos sujeitos a anuência

VI - enquadrados nas hipóteses definidas pelo Decreto n.º 45.097, de 12 de maio de 2009, ou pelo art. 4º- B da Lei Estadual n.º 15.979, de 13 de janeiro de 2006 ou demais hipóteses previstas em legislação específica.”

estadual, deve-se observar o que dispõe o Decreto Estadual 44.646/2007. Alguns dos projetos como abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública já devem ser apresentados aprovados pelas concessionárias competentes, se assim exigir o Município. Devem também ser apresentados já aprovados pelos órgãos competentes projetos de vias marginais, rotatórias, passagens subterrâneas e outras intervenções a serem implantadas em rodovias federais e estaduais. Essas providências garantem uma análise mais célere do processo de parcelamento. (LARCHER, 2018, p. 20)

Alguns municípios preveem a obrigação de apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), nos termos do art. 36 da Lei n.º 10.257/2001. É nesse momento que tal estudo deve ser apresentado. Ressalte-se que, pelo princípio da gestão democrática da cidade, previsto no art. 43 do Estatuto da Cidade, deve-se dar publicidade ao Estudo de Impacto de Vizinhança, disponibilizando-o ao público em geral, preferencialmente previamente à realização de audiências e consultas públicas, principalmente da população do entorno do empreendimento.

Consoante defende Larcher (2018), para analisar o projeto de parcelamento, o Município deve manter uma equipe técnica habilitada, composta, no mínimo, por arquiteto urbanista, engenheiros civil e florestal, geólogo, advogado especializado em direito urbanístico e ambiental, entre outros. A análise dos diversos setores internos da Prefeitura e de órgãos externos deve se materializar em pareceres, juntados ao procedimento administrativo, para fundamentar o ato administrativo de aprovação ou reprovação.

Conforme se observou durante o trabalho à frente da Curadoria do Meio Ambiente de Ubá e da Coordenadoria Regional dos Promotores de Justiça do Meio Ambiente da Bacia do Rio Paraíba do Sul, em razão da falta de organização administrativa ou da falta de interesse político, os municípios costumam aprovar projetos de parcelamento do solo sem nenhum critério, já que não levam em consideração os requisitos mínimos para sua aprovação.

Recebido o requerimento, se o empreendimento se enquadrar em uma das hipóteses do art. 13 da Lei n.º 6766/79, o Município deverá encaminhar o procedimento à análise da autoridade estadual ou metropolitana, para anuência prévia.

Na dicção de Larcher:

Estando o processo em ordem, e já tendo sido expedida a anuência prévia, nos casos em que devida, o Prefeito Municipal, aprovará o loteamento, por meio de expedição de decreto. Havendo pendências que possam ser sanadas, conceder-se-á prazo para correção, aprovando-se o projeto, tão logo apresentada a documentação suplementar. Não sendo atendida a notificação ou não sendo corrigidos os vícios (por exemplo, se o projeto estiver em desconformidade com as

diretrizes) será o mesmo reprovado. O decreto deverá estabelecer o prazo máximo para conclusão das obras de infraestrutura, conforme cronograma, bem ainda dispor sobre a caução suficiente para garantir a execução das obras. Essa caução poderá ser dada mediante garantia hipotecária, fidejussória ou bancária. No primeiro caso, será celebrada escritura pública de hipoteca devidamente registrada na matrícula dos imóveis objetos da garantia. Aprovado o loteamento e oferecida a caução, o município expedirá o respectivo alvará de urbanização. A partir disso, o empreendedor estará autorizado a começar a implantação, com intervenções materiais na gleba (abertura de ruas, demarcação de lotes e quadras, etc), embora ainda não esteja autorizado a efetuar venda ou reserva de lotes, a qualquer título. (LARCHER, 2018, p. 21)

Ressalte-se a necessidade de o poder público acompanhar a execução das obras, etapa por etapa, considerando-se que o empreendedor é obrigado a apresentar cronograma de execução de obras e, se não executar as obras nos prazos nele previstos, o decreto de aprovação do parcelamento do solo caducará (art. 12, § 1º, da Lei n.º 6.766/79).¹⁰

¹⁰ Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

§ 1º O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação.

5 DO PEDIDO DE REGISTRO DA APROVAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO, PERANTE O CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Conforme dispõe o art. 19 da Lei n.º 6.766/79,¹¹ após a aprovação do projeto de parcelamento do solo, diante do poder público, o empreendedor tem o prazo de 180 dias para requerer o registro do ato administrativo de aprovação na matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis, sob pena de caducidade, ou seja, sob pena de perda de validade do ato de aprovação. Se caducar, o ato pode ser ratificado, exceto se ocorrer a perda de validade das diretrizes ou se alterada a legislação federal, estadual ou municipal que imponha modificações no projeto urbanístico.

Eis o procedimento do pedido de registro da aprovação do parcelamento do solo perante o Cartório Registrador, na lição de Larcher:

Recebido o requerimento de registro do empreendimento, o CRGI competente fará seu protocolo e prenotação em livro próprio. Em seguida, procederá à análise do procedimento de aprovação e dos documentos apresentados pelo interessado. Verificando alguma pendência, expedirá nota devolutiva, por meio da qual indicará as providências a serem adotadas para sanar as irregularidades. Sanadas as irregularidades ou estando desde logo atendidos os requisitos legais para o registro, o Oficial do RGI providenciará a publicação de edital do pedido de registro por 3 (três) dias consecutivos, contendo croquis do projeto de parcelamento do solo, com informação do prazo de 15 (quinze) dias para impugnação do registro, a contar da última publicação. Findo o prazo, sem impugnação, o oficial procederá ao registro do loteamento em livro próprio, abrindo, em seguida, matrículas para cada um dos lotes e áreas públicas com base nos memoriais descritivos que instruíram o requerimento de registro, comunicando por ofício à Prefeitura local. (LARCHER, 2018, p. 21)

¹¹ Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

§ 2º - Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.

§ 3º - Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

§ 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

§ 5º - Registrado o loteamento, o Oficial de Registro comunicará, por certidão, o seu registro à Prefeitura.

Observa-se que, pelo que dispõe o art. 19, § 4º, da Lei n.º 6.766/79,¹² o Oficial do Cartório deverá analisar se não há nenhuma ilegalidade na aprovação do loteamento, sob pena de responder pelas sanções ali previstas. Esse comando da Lei n.º 6.766/79 nada mais é que a concretização dos princípios da legalidade, da qualificação e da especialidade, que vigoram em matéria de direito registral, como adiante se explicitará.

No caso de haver impugnação por terceiros ou até mesmo pelo Ministério Público, o Oficial deve notificar o requerente (no caso, o loteador) e o Município para manifestação em cinco dias. Tendo ou não havido resposta à impugnação, o Oficial do Cartório encaminha, a seguir, o procedimento ao Juízo competente para decisão. No Estado de Minas Gerais, nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, o Juízo competente é o Juiz da Vara de Registros Públicos, e não o Juiz Diretor do Foro.

Em Juízo, será aberta vista dos autos ao Ministério Público para parecer e, em seguida, será proferida sentença. Rejeitada a impugnação, o registro será realizado. Aceita a impugnação, o registro será negado, cancelando-se a prenotação do loteamento.

Conforme explanado pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos de São Paulo:

O art. 19 cria uma fase de pré-registro, com os seguintes objetivos:

- dar publicidade do pedido de registro a terceiros interessados; e
- dar a possibilidade de impugnação do pedido de registro do loteamento a terceiros.

O §. 1º estabelece que, findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro.

Havendo impugnação serão intimadas as duas partes: o requerente e a Prefeitura Municipal para se manifestarem no prazo de 15 dias sob pena de arquivamento do processo de registro.

Quanto às intimações previstas neste dispositivo (§. 1º, §. 2º) seja em relação à Prefeitura, seja em relação ao requerente ou ao Ministério Público, deverão ser feitas pessoalmente, na forma do art. 49 dessa Lei.

Do §. 2º ao 5º temos todo um procedimento de jurisdição voluntária, que se rege na forma prevista no próprio dispositivo e, subsidiariamente, pelo dispositivo nos artigos 1.103 a 1.112 do Código de Processo Civil, que estabelece o procedimento especial, no caso de jurisdição voluntária. (SÃO PAULO, 1980, p. 41)

Note-se que a decisão judicial que rejeita a impugnação e autoriza o registro do loteamento não faz coisa julgada, podendo ser discutida pelas vias ordinárias, conforme previsão do artigo 23, I, da Lei n.º 6.766/1979.

Somente após o registro do parcelamento do solo é que o proprietário pode efetuar a venda de lotes, conforme dispõe o artigo 37 da Lei n.º 6766/1979: “É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.”

¹² § 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

Quem vende lote em loteamento não registrado pratica o crime previsto no artigo 50, parágrafo único, I, da Lei n.º 6.766/1979, apenado com reclusão, de um a cinco anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no país.

Pelo atual sistema legal, somente quando há a publicação do decreto de aprovação do parcelamento do solo pela Municipalidade é que o cidadão toma conhecimento do pedido de aprovação do empreendimento. Ou seja: o cidadão somente toma conhecimento do empreendimento quando o pedido já tiver sido aprovado perante a Municipalidade. Tão logo o decreto seja publicado, o empreendimento já poderá ser levado a registro perante o Cartório de Registros.

Segundo Mazzilli:

O processamento do pedido de registro perante o Cartório Imobiliário, após aprovação do projeto pela Municipalidade ou pelo Distrito Federal, permite uma oportuna fiscalização por meio do oficial do Registro, que pode levantar as dúvidas necessárias; permite a fiscalização do Ministério Público e do juiz, nas suas normais funções de correição. É meio mais adequado para solucionar as hipóteses, sempre possíveis, de existência de impugnações ao pedido de registro, muitas vezes por aspectos de legalidade. Ademais, quando o Estado tem certos interesses, embora administrativos, mas de ordem indisponível, é comum que submeta a apreciação de tais matérias ao crivo judicial, para administração pública ainda que de interesses também privados, pela jurisdição voluntária. (MAZZILLI, 1982, p. 2)

Embora conste que a impugnação deva ser formalizada durante os 15 dias após a publicação do último edital pelo Cartório, entende-se que este seria o prazo final para o interessado (qualquer cidadão, inclusive o Ministério Público e entidades interessadas) efetivamente impugnar o pedido, alegando algum descumprimento da legislação vigente, principalmente a própria Lei n.º 6.766/79 e as demais leis ambientais e urbanísticas vigentes.

Portanto, a melhor interpretação do prazo estipulado no art. 19 da Lei n.º 6.766/79 seria que o interessado teria o prazo de até 15 dias após o último edital, porquanto, se o impugnante tiver conhecimento de ilegalidade já praticada dentro do processo de aprovação do parcelamento do solo, poderá já impugnar o registro, antes mesmo da prenotação do pedido de registro da aprovação do loteamento, ou seja, antes mesmo da aprovação do parcelamento do solo pelo Município.

Conforme leciona Mazzilli (1982), qualquer cidadão é parte legítima para a impugnação do registro de parcelamento do solo urbano, como o seria para uma ação popular. O principal é o aspecto da moralidade administrativa, em que o particular atua em auxílio da Administração, ao impugnar o registro de um loteamento possivelmente irregular. A extensão da faculdade de impugnar a qualquer terceiro, mesmo que não detentor de direito real, é uma

clara alusão aos possíveis adquirentes dos lotes, a quem a lei precipuamente quis proteger e a quem ela mesma se referiu no artigo anterior do mesmo capítulo (art. 18, § 2º).

Machado (1980) menciona a possibilidade de impugnação do registro do loteamento como o momento em que o parcelamento do solo passa a ser público para o cidadão. Menciona o autor que a Lei n.º 6.766/79 não previu um mecanismo de publicidade das fases de fixação das diretrizes e de aprovação do loteamento, mas, pelo princípio constitucional da publicidade, o cidadão deveria ter acesso aos documentos desde a fase de fixação de diretrizes, dando-se publicidade ao procedimento administrativo.

Sendo assim, sugere-se à Administração Pública que estabeleça rotina de publicação, junto à imprensa oficial, do teor dos pedidos de emissão de diretrizes para novos empreendimentos de parcelamento do solo. Tal cuidado se impõe tanto em razão do princípio da publicidade, a vigorar na Administração Pública, quanto em razão do princípio da gestão democrática, estampado no Estatuto da Cidade. O cidadão tem o direito não somente de fiscalizar os atos do poder público, mas também de acompanhar o crescimento da urbe e de participar das decisões sobre o ordenamento e a ocupação do solo urbano.

Em assim sendo, o cidadão ou qualquer interessado poderá acompanhar o procedimento de aprovação do parcelamento do solo, enquanto tramita perante o Município e perante o órgão ambiental estadual, para que, tão logo vislumbrada alguma ilegalidade, possa apresentar impugnação ainda em sede administrativa, antes da aprovação final ou, ao cartório de registros, antes mesmo da abertura do prazo que flui a partir da publicação do edital, impossibilitando que lotes irregulares sejam alienados e minimizando, assim, prejuízos ao meio ambiente.

Uma vez impugnado o pedido de registro do parcelamento do solo, o Oficial do Cartório remeterá o expediente ao Judiciário, que o processará e decidirá, após oitiva do Ministério Público.

Segundo leciona Machado:

Havendo impugnação de terceiros, o oficial intimará o requerente (loteador) e a Prefeitura Municipal. Se não houver manifestação no prazo de cinco dias, o processo de registro será arquivado, isto é, não será realizado o registro do loteamento. Havendo a manifestação dos intimados, o processo será remetido ao juiz competente, que ouvirá o Ministério Público. Quando a matéria não exigir alta indagação, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária. O julgamento é realizado, ou pelo juiz corregedor do Cartório do Registro de Imóveis, ou pelo juiz da Vara dos Registros Públicos. (MACHADO, 1980, p. 284-285)

A seguir, transcreve-se trecho de decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre a competência para apreciar o procedimento da Impugnação de Registro Público:

Compete à Corregedoria do Tribunal de Justiça ou ao Conselho Superior da Magistratura – e não a órgão jurisdicional de segunda instância do Tribunal de Justiça – julgar recurso intentado contra decisão de juízo que julga impugnação ao registro de loteamento urbano. De fato, o caráter eminentemente administrativo do pedido de registro de loteamento urbano, iniciado perante o Oficial de Registros Públicos, não se transmuda pelo fato de a impugnação intentada por terceiros ser decidida no âmbito do Judiciário, que, ao fazê-lo, não exerce, a toda evidência, atividade típica jurisdicional. De acordo com o § 1º do art. 236 da CF, incumbe ao Poder Judiciário, de modo atípico, exercer função correcional e regulatória sobre a atividade registral e notarial, a ser exercida, nos termos da Lei de Organização Judiciária e Regimento Interno de cada Estado, pelo Juiz Corregedor, Corregedorias dos Tribunais e Conselho Superior da Magistratura. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.370.524-DF, Rel. Min. Marco Buzzi, julgado em 28.04.2015, *DJe* 27.10.2015)

A mesma decisão do STJ também enfrenta a questão da natureza da impugnação ao pedido de registro do parcelamento do solo:

É justamente no desempenho desta função correcional que o Estado-juiz exerce, dentre outras atividades (como a de direção e a de disciplina), o controle de legalidade dos atos registrais e notariais, de modo a sanear eventuais irregularidades constatadas ou suscitadas, o que se dará por meio de processo administrativo. A atuação do Judiciário, ao solver a impugnação ao registro de loteamento urbano apresentada por terceiros, não exara provimento destinado a pôr fim a um suposto conflito de interesses (hipótese em que se estaria diante do exercício da jurisdição propriamente dita), ou mesmo a possibilitar a consecução de determinado ato ou à produção válida dos efeitos jurídicos perseguidos (caso em que se estaria no âmbito da jurisdição voluntária). Como enfatizado, o Estado-juiz restringe-se a verificar a presença de requisitos exigidos em lei para a realização do registro, tão-somente. A própria lei de regência preconiza que, em havendo controvérsia de alta indagação, deve-se remeter o caso às vias ordinárias (art. 19, § 2º, Lei 6.766/1979), depreendendo-se, por consectário lógico, que o “juiz competente” referido na lei, ao solver a impugnação ao registro de loteamento, de modo algum exerce jurisdição, mas sim, atividade puramente administrativa de controle de legalidade do ato registral. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.370.524-DF, Rel. Min. Marco Buzzi, julgado em 28.04.2015, *DJe* 27.10.2015)

E, mais adiante, o julgado dispõe ainda sobre a competência para apreciar o recurso – porventura aviado – de processos oriundos do Distrito Federal:

Devidamente delimitada a natureza da atividade estatal desempenhada pelo Poder Judiciário ao julgar o incidente sob comento, a via recursal deve, igualmente, observar os comandos legais pertinentes ao correlato procedimento administrativo. Nessa linha de raciocínio, cabe recurso administrativo, e não apelação, da decisão que julga a impugnação ao registro de loteamento. Em se tratando de questão essencialmente administrativa, o conhecimento e julgamento do recurso administrativo acima referenciado integra, inarredavelmente, a competência das Corregedorias dos Tribunais ou do Conselho Superior da Magistratura (a depender do que dispõe o Regimento Interno e a Lei de Organização Judiciária do Estado), quando do desempenho, igualmente, da função fiscalizadora e correcional sobre as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro. (BRASIL.

Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.370.524-DF, Rel. Min. Marco Buzzi, julgado em 28.04.2015, *DJe* 27.10.2015)

Conforme se depreende do julgado, o procedimento de impugnação, quando encaminhado para a Justiça, tem caráter administrativo e, conforme legislação de organização judiciária daquele ente federativo em questão (DF), será julgado pelo Juiz Corregedor ou pelo Juiz da Vara de Registros Públicos. Quanto ao recurso porventura aviado, este também dependerá da Lei de Organização Judiciária de cada Estado ou do Regimento Interno de cada Tribunal de Justiça. No caso do julgado acima transcrito, no Distrito Federal, o recurso de apelação contra decisão proferida no procedimento de impugnação deve ser julgado perante a Corregedoria do Tribunal de Justiça ou o Conselho Superior da Magistratura.

Em Minas Gerais, a competência para processar o procedimento de impugnação ao registro do parcelamento do solo é da Vara de Registros Públicos, nos moldes da decisão que se segue:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL - DIREITO REGISTRAL - CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA - LOTEAMENTO - REGISTRO - IMPUGNAÇÃO - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO JUDICIALIFORME - COMPETÊNCIA - VARA DE REGISTROS PÚBLICOS - INEXISTÊNCIA NA COMARCA - VARA CÍVEL. - A impugnação de registro de loteamento, administrativamente apresentada, deve ser encaminhada ao Juízo da Vara dos Registros Públicos, ou da Vara Cível, onde não houver vara especializada, e não à Direção do Foro, que só tem competência para procedimentos relativos à administração da comarca. (MINAS GERAIS. Conflito Negativo de Competência n.º 1.0000.08.469863-8/000. Comarca de Curvelo. Suscitante: JD 2 Vara Cível da Comarca de Curvelo. Suscitado(a): JD Vara Criminal, Infância e Juventude, Acidente do Trabalho e Execuções Fiscais de Curvelo. Relator: Exmo. Sr. Des. Moreira Diniz. Data da publicação: 02.09.2008)

Já a competência para o recurso de apelação, no Estado de Minas Gerais, é das Câmaras Cíveis do TJMG, nos termos dos artigos 36, I, “d”, e 40, XI, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Justiça mineiro:¹³

EMENTA: APELAÇÃO - IMPUGNAÇÃO A REGISTRO DE LOTEAMENTO IMOBILIÁRIO URBANO - CAUSA RELATIVA A REGISTRO PÚBLICO -

¹³ “Art. 36. Ressalvada a competência do Órgão Especial, os feitos cíveis serão julgados:

I - nas Primeira à Oitava Câmaras Cíveis nos casos de:

[...]

d) causa relativa a registro público;

[...]”

Art. 40. São atribuições do Conselho da Magistratura:

[...]

XI - julgar recurso contra decisão de juiz de direito referente a reclamação sobre percepção de custas ou emolumentos, e dúvida levantada por titular dos órgãos auxiliares dos juízes e do foro extrajudicial, exceto a relativa a registro público; [...].”

ARTIGO 19-A, I, “d”, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - COMPETÊNCIA DA UNIDADE GOIÁS. A matéria tratada nos autos é, indiscutivelmente, afeta a registro público, sendo a competência para julgar este processo em grau de recurso, por conseguinte, das Câmaras Cíveis da Unidade Goiás deste Tribunal de Justiça (1ª à 8ª Câmaras), por força do artigo 19-A, I, “d” de seu Regimento Interno. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0382.07.079071-4/001. Comarca de Lavras. Apelante(s): Eduardo Vilela e outro(a)(s). Apelado(a)(s): Pontual Incorporadora e Empreendimentos Imobiliários Ltda. E outro(a)(s). Relator: Exmo. Sr. Des. Eduardo Mariné da Cunha. Data da publicação: 25.11.2008)

Outra questão de suma importância é a obrigatoriedade de os Oficiais do Cartório de Registro de Imóveis exercerem o controle de legalidade dos atos administrativos de aprovação dos projetos de parcelamento dos municípios. Não é porque o Município aprovou o parcelamento do solo que o Oficial Registrador tem o dever de registrar o ato sem analisar se o projeto de parcelamento afronta ou não as normas ambientais e urbanísticas vigentes. Essa é a interpretação do comando do art. 19, § 4º, da Lei n.º 6.766/79.¹⁴

Lado outro, vigoram no direito registral alguns princípios a que o Oficial de Registros está adstrito a respeitar, tais como o princípio da legalidade e o da especialidade, dentre outros.

O princípio da legalidade tem como objetivo impedir que sejam registrados títulos inválidos, ineficazes ou imperfeitos. Pelo princípio da legalidade, quando um título é apresentado para ser registrado, este é examinado à luz da legislação em vigor ou da época de sua firmação e, havendo exigência a ser cumprida, o Oficial as indicará por escrito, conforme preceitua o artigo 198 da Lei Federal n.º 6.015/1973. Então, a validade do registro de um título diz respeito à validade do negócio jurídico causal. Nulo o negócio, nulo será o registro. Anulado o negócio, anulado será o registro.

Conforme explicita Serra:

O princípio da legalidade é um dos princípios que informam os requisitos do registro, uma vez que determina quais títulos terão ingresso na serventia imobiliária e como deve ser o conteúdo destes títulos, tanto sob o ponto de vista formal quanto sob o ponto de vista material.

[...]

Já o segundo aspecto do princípio da legalidade se refere ao controle de legalidade exercido pelo registrador sobre os títulos previstos em lei como hábeis para que

¹⁴“Art. 19 [...]

[...]

§ 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.”

tenham ingresso na serventia imobiliária. Esse controle de legalidade é considerado um poder-dever do registrador e como tal deve ser exercido sobre todos os títulos que ingressarem na serventia, sem distinção de sua origem ou forma. Abrange tanto os aspectos extrínsecos ou formais do título como os aspectos intrínsecos ou materiais dele, e é exercido por meio da chamada qualificação registral. (SERRA (2013, p. 133-134)

O princípio da especialidade consiste na determinação precisa do conteúdo do direito que se procura assegurar e da individualidade do imóvel que dele é objeto. A Lei n.º 6.015/1973, em seus artigos 225 e 176, § 1º, inciso II, item 3, esmerou-se no sentido de individualizar cada imóvel, tornando-o inconfundível com qualquer outro, exigindo a plena e perfeita identificação deste nos títulos apresentados, devendo haver correspondência exata entre o imóvel objeto do título e o imóvel constante do álbum imobiliário para que o registro seja levado a efeito.

Ademais, o Oficial do Cartório tem o dever de realizar a qualificação registral, ou seja, verificar a existência, no título, de todos os requisitos necessários para que ele possa ingressar no Registro de Imóveis.

Na lição de Serra (2013, p. 161), “a qualificação registrária consiste na verificação pelo registrador de que o título obedece a todos os princípios registrais e em especial à legalidade”.

O autor ainda explica, mais adiante, o que deveria ser analisado pelo Oficial Registrador, segundo o dever da qualificação registraria:

A análise da legalidade do título engloba não só as características extrínsecas formais do título como também os elementos de validade e existência do negócio jurídico, tais como objeto lícito e não defeso em lei, partes capazes, forma prescrita ou não defesa em lei etc. Desta forma, o registrador deve buscar no título possíveis causas de invalidade do negócio que ele representa. Devemos lembrar que em nosso sistema registral vige a presunção relativa de veracidade dos atos inscritos na serventia imobiliária, o que significa dizer que os atos inscritos no registro de imóveis são considerados válidos e eficazes, salvo se for decretada a sua invalidade por vícios existentes na formação dos direitos nele expressos. Em virtude disso é que podemos dizer que a qualificação registral busca ao máximo prevenir possíveis decretações de invalidade de direitos que já tiveram ingresso no registro de imóveis, exercendo um papel de filtro destes direitos antes que consigam inscrição. Por este motivo, o registrador imobiliário deve examinar minuciosamente os títulos apresentados, tanto sob o aspecto formal quanto sob o aspecto material, e, dentro dos limites da qualificação registrária, acatá-los para o registro ou, caso contrário, emitir o seu parecer explicitando os motivos da impossibilidade do seu registro. Assim caso o registrador entenda que o título não atende a algum dos requisitos registrares, deverá elaborar uma nota de devolução fundamentada contendo os motivos de sua recusa, bem como as exigências que devem ser cumpridas para que o título possa ter ingresso no fôlio real. (SERRA, 2013, p. 161-162)

Portanto, seja pelo comando do art. 19, § 4º, Lei n.º 6.766/79, seja pela força de dispositivos da Lei n.º 6.015/73 e dos princípios que vigoram no direito registral imobiliário, o Oficial Registrador deve analisar a legalidade do ato de aprovação de parcelamento de solo que está sendo levado a registro.

A seguir, cita-se julgado que corrobora o entendimento de que cabe aos Oficiais do Cartório Registrador, analisar a adequação do projeto de parcelamento do solo às normas urbanísticas vigentes, sob pena de responsabilidade:

APELAÇÃO CÍVEL. SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA. REGISTRO DE LOTEAMENTO. ÁREA INUNDÁVEL. CRITÉRIO DEFINIDO EM LEI URBANÍSTICA MUNICIPAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS. PLANO DIRETOR. LEI MUNICIPAL DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. MUNICÍPIO DE ARROIO DO MEIO.

1. Ao Oficial Registrador, uma vez aprovado o projeto de loteamento pelo Município, cumpre-lhe o controle de legalidade do projeto às normas urbanísticas vigentes, sob pena de responsabilidade pessoal (art. 19, § 4º da Lei 6.766/79).

2. O Plano Diretor do Município de Arroio do Meio e a Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano, ambas publicadas na mesma data, vedam o loteamento em áreas inundáveis, porém fixam critérios diversos de cota mínima para área inundável. Pelo princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, prevalece a altura mínima da Lei Municipal 2.491/2006, pois sendo o Plano Diretor instrumento *básico* da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182 da CF/88 e art. 40 da Lei 10.257/2001), nada obsta que outra lei municipal determine regras mais restritivas, justamente visando o bem-estar da população. Sentença confirmada. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNANIME. (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação Cível n.º 70028564573, 18ª Câmara Cível, Rel. Des. Nelson José Gonzaga)

Estipula o art. 19, § 4º, da Lei n.º 6.766/79 que, uma vez levado a registro o ato de aprovação do parcelamento do solo, o Oficial do Cartório de Registro deverá recusar o registro em desacordo com as exigências da Lei.

Segundo a Secretaria dos Negócios Metropolitanos de São Paulo:

Ressalte-se a inovação contida no p. 4º, que prevê, para o oficial que efetuar os registros em desacordo com as exigências da Lei, a multa equivalente a 10 vezes os emolumentos regimentais fixados para o Registro, na época em que for aplicada pelo Juiz Corregedor do Cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

As sanções penais são as previstas no artigo 52, nas quais incide o serventuário do Cartório de Registro de Imóveis que registrar o loteamento ou desmembramento não registrado.

As sanções administrativas serão as previstas nos Estatutos aplicáveis aos mesmos. No Estado de São Paulo, é o Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado. (SÃO PAULO, 1980, p. 42)

Pelo dispositivo do art. 19, § 4º, da Lei n.º 6.766/79, ainda que não haja impugnação, o Registrador tem o dever de conferir se houve cumprimento da legislação. Essa

obrigação imposta pela Lei n.º 6.766/79 está em consonância com os princípios da legalidade, da qualificação e da especialidade, que imperam no direito registral imobiliário, e com a regra implícita do art. 198 da Lei n.º 6.015/73.

Segundo Melo Filho (2008, p. 35), “este princípio [da legalidade] impede o ingresso no Cartório de Registro de Imóveis de títulos inválidos ou imperfeitos, contribuindo, desse modo, para a concordância do mundo real com o mundo registral”.

Ceneviva, ao comentar o art. 28 da Lei n.º 6.015/73, assim pontua:

Todo prejuízo causado em função do ofício registrário deve ser indenizado, conforme o montante comprovado, na medida de sua repercussão patrimonial. O sujeito passivo do prejuízo (“interessados no registro”) é entendido em seu sentido mais amplo, de titular de pretensão legítima e não apenas daquele cujo nome figura no registro. Alguém que faça uma determinada transação com base numa certidão errônea tem direito a ser indenizado, muito embora não tenha interesse em registro feito, mas naquele que, por hipótese, poderia ser realizado se a certidão fosse correta. A indenização é dever do serventuário e do Estado. (CENEVIVA, 1994, p. 47)

Logo, se o registrador toma conhecimento de que uma aprovação de parcelamento do solo foi dada em descumprimento da legislação, responderá pelo dano patrimonial a terceiros se, mesmo assim, decidir registrar o ato irregular.

Na linha de entendimento contrário, seguem ementas de decisões colegiadas dos Tribunais pátrios:

REGISTRO DE IMÓVEIS. Pedido de desmembramento - Impugnação ao registro - Remessa ao Juiz Corregedor Permanente ante o disposto no art. 19, § 2º, da Lei nº 6.766/1979 - Apresentação da documentação ao registrador, com aprovação pelo órgão público municipal competente - Suficiência para reconhecimento da legalidade formal do parcelamento, no âmbito da qualificação registral - Circunstância que torna prejudicada a apreciação, nesta via, do alegado descumprimento, pela Municipalidade, de TAC firmado em ação civil pública - Afastamento da impugnação ofertada - Recurso provido. (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação n.º 1000515-22.2017.8.26.0099. Apelante: Pontual Bragança Incorporadora Empreendimentos Imobiliários S/A, Apelado: Oficial de Registro de Imóveis e Anexos de Bragança Paulista)

REGISTRO PÚBLICO. DÚVIDA. IMPUGNAÇÃO. NULIDADE.

- 1 - Se a intimação era para o ente estatal manifestar-se nos autos, se houve manifestação desse, o ato surtiu seus efeitos, sanando eventual nulidade.
- 2 - Na dúvida de registro público, procedimento de natureza administrativa (L. 6.015/73), não é possível decisão a respeito de domínio, limites e confrontações de propriedade imóvel.
- 3 - Apelação não provida. (DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível n.º 200001.1.006540-3, Rel. Jair Soares)

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE LOTEAMENTO. DÚVIDA DO OFICIAL E IMPUGNAÇÃO POR TERCEIRO. NATUREZA DOS PROCEDIMENTOS E DAS DECISÕES QUE LHEM PÕEM FIM. ATUAÇÃO JUDICIAL NA ESFERA ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. CABIMENTO DO RECURSO DE APELAÇÃO, NA CASUÍSTICA. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. DESNECESSIDADE DE REMESSA ÀS VIAS ORDINÁRIAS. IMPROCEDÊNCIA DA IMPUGNAÇÃO.

[...] Se houve aprovação do projeto pelo município, na forma do inc. V do art. 18 da Lei 6.766/79, não caberia ao Oficial do Registro contestar o teor de tal documento, em razão de suplantar dimensões ou normas técnicas, pois tal tipo de discricionariedade não se inclui no espectro de competência do cargo.

[...]

Na casuística, as características da área, bem como as barreiras urbanísticas e ambientais existentes, foram consideradas na aprovação do projeto pelo Município, que autorizou, com base nas características da área e em plano viário, a construção.[...]

PRELIMINARES REJEITADAS. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E DESPROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação n.º 70079749321, Comarca Campo Bom)

Ademais, outro objetivo da impugnação é controlar os atos ilegais da Administração Pública e impedir a concretização de todos os seus efeitos.

Como explanado por Meirelles:

Após a aprovação pela Prefeitura, o loteamento será levado à inscrição no registro imobiliário competente, sendo passível de levantamento de dúvida pelo oficial do registro e de impugnação por terceiros, as quais serão processadas e decididas judicialmente. A inscrição do loteamento produz, dentre outros, os seguintes efeitos imediatos: legitima a divisão e as vendas de lotes; torna imodificável unilateralmente o plano de loteamento e o arruamento; transfere para o domínio público do Município as vias de comunicação e os espaços livres, constantes do memorial e da planta, independentemente de qualquer outro ato alienativo. (MEIRELLES, 1976, p. 63)

Logo, se o Oficial do Cartório tiver conhecimento de que, na aprovação do parcelamento do solo perante os órgãos estadual ou municipal, houve alguma ilegalidade, deverá recusar o registro e iniciar, de ofício, o procedimento de impugnação previsto no art. 19 da Lei n.º 6.766/79.

Conforme dispõe Ceneviva, a venda de lotes somente pode ocorrer após o efeito moralizador do registro:

Além disso, constitui crime contra a Administração Pública dar início a loteamento ou desmembramento em desacordo com a lei, punível com reclusão de um a quatro anos. Igual crime comete aquele que der início à execução de projeto em desacordo com licença do Poder Público ou quem por conduta omissiva ou comissiva fizer afirmação falsa sobre a legalidade dele. São qualificantes do crime: vender ou manifestar intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado, agir por essa forma sem título legítimo de propriedade ou com omissão fraudulenta de fato relativo à iniciativa. Ocorrendo a qualificadora a pena máxima é elevada a cinco anos, além da multa. Nas mesmas penas incide quem concorra para

a prática do crime. A severidade do apensamento e a variedade das condutas criminais tipificadas se destinam a um efeito moralizador na venda de lotes. (CENEVIVA, 1994, p. 235)

As condutas descritas como criminosas no artigo 50 da Lei n.º 6.766/79 servem não somente como proteção aos adquirentes dos lotes, mas também como norma a evitar que parcelamentos do solo não registrados e que não sofreram o controle pelo Registrador e pelo cidadão, pelo Ministério Público ou por qualquer outro interessado sejam levados à venda.

A impugnação tratada neste trabalho pode ser aliada a uma atuação preventiva de danos ambientais, o que atende ao preconizado pelos princípios constitucionais da prevenção e da precaução.

Conforme lição de Canotilho e Leite:

[...] o princípio da prevenção implica então a adopção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente os seus efeitos. [...] Em suma, poderíamos dizer que o princípio da prevenção implica que seja dada uma atenção particular ao controle das fontes de poluição. (CANOTILHO; LEITE, 2015, p. 73-74)

Embora semelhantes os termos “prevenção” e “precaução”, eles têm definições distintas em se tratando de princípios constitucionais. Enquanto, no princípio da prevenção, tem-se a certeza acerca da ocorrência do dano, no da precaução ainda não se tem certeza científica do impacto negativo que a atividade causará no ambiente.

É ainda de Canotilho e Leite o seguinte ensinamento:

[...] o princípio da precaução funciona como uma espécie de princípio “in dubio pro ambiente”: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma ação em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e que adoptou medidas de precaução específicas. (CANOTILHO; LEITE, 2015, p. 70-71)

Enquanto o loteamento ou o desmembramento não são registrados, o Município pode ser chamado, atendendo aos princípios da prevenção e da precaução, a rever seus atos ilegais e a suprir suas omissões. Essa possibilidade é dada ao Administrador Público pelo direito administrativo e pelo princípio da autotutela. Após o registro do parcelamento e desde que tenha ocorrido venda de lotes, somente após decisão judicial ou com concordância de

todos os adquirentes dos lotes é que o registro poderá ser cancelado (art. 23 da Lei n.º 6.766/79).

Além disso, após o advento da Constituição da República do Brasil de 1988, tendo os princípios da prevenção e da precaução alcançado *status* constitucional de proteção ambiental, a impugnação aos pedidos de registro passou a ser um instrumento para impedir intervenções ambientais desastrosas e danosas, autorizadas por agentes públicos sem observar as normas legais vigentes.

6 DA POSSIBILIDADE DE SOLUCIONAR A IMPUGNAÇÃO PELA MEDIAÇÃO OU COMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL PERANTE AS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS OU PERANTE O CARTÓRIO REGISTRADOR

Com o advento da Constituição da República Federativa de 1988, muitos direitos foram criados, principalmente os direitos sociais, e, paralelamente, o princípio da inafastabilidade da apreciação pelo Poder Judiciário de toda ameaça ou lesão a direito. Essa conjugação de fatores gerou um aumento alarmante de processos em trâmite perante o Poder Judiciário, tornando-se inviável atender de forma eficaz o jurisdicionado.

Em razão disso, iniciou-se um movimento de desjudicialização ou de compartilhamento da justiça para as ações sem litigiosidade, de cunho meramente voluntário. Como exemplos dessa tendência, tem-se o reconhecimento da paternidade diretamente nos registros civis (Lei n.º 8.560/92), o reconhecimento de filiação homoparental (Provimento CNJ n.º 52/16) e também o da filiação socioafetiva, com o Provimento CNJ n.º 63/17, que revogou o Provimento CNJ n.º 52/16, o processamento do inventário, do divórcio e da separação extrajudiciais, diretamente nos Ofícios de Notas (Lei n.º 11.441/07 e Resolução CNJ n.º 35/07) e o reconhecimento da usucapião extrajudicial diretamente no Registro de Imóveis (art. 1.071 do CPC e Provimento CNJ n.º 65/17).

Com esse mesmo objetivo foram editadas a Lei da Arbitragem (Lei n.º 9.307/96) e a Lei da Mediação (Lei n.º 13.140/15), ou seja, como forma de desafogar o Poder Judiciário.

Conforme dispõe o art. 42 da Lei n.º 13.140/15 (Mediação), “aplica-se esta lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências”.

Observe-se que a Lei de Regularização Fundiária de 2017, Lei n.º 13.465, previu a possibilidade de solucionar, através da mediação, as impugnações à averbação do auto de demarcação e à aprovação da REURB. A solução de conflitos extrajudicial foi prevista na fase da demarcação urbanística da área e após a instauração do procedimento de regularização fundiária. Esses procedimentos podem tramitar perante o poder público municipal por meio da instalação das Câmaras de Mediação (art. 34, § 5º, da Lei n.º 13.465/2017) ou perante o Cartório Registrador, se assim desejar o Município. Esses dispositivos legais demonstram a tendência de desjudicialização dos conflitos também no processo de regularização fundiária.

É cabível, portanto, a mediação para solucionar o procedimento de impugnação ao pedido de registro do parcelamento do solo, previsto no art. 19 da Lei n.º 6.766/79, por aplicação analógica dos artigos 21 e 34 da Lei n.º 13.465/2017.

No entanto, por determinação do CNJ proferida nos autos da Consulta n.º 0003416-44.2016.2.00.0000, formulada pelo Tabelião Ricardo Rage Ferro, os cartórios ficaram até março de 2018 impedidos de realizar mediação. A decisão, na íntegra, encontra-se no Anexo A deste trabalho.

De acordo com a Decisão Terminativa de junho de 2017, enquanto não houvesse ato normativo editado pelo CNJ a regulamentar a matéria, estaria vedada a realização da atividade de conciliação ou mediação pelas autoridades cartorárias no âmbito extrajudicial.

Em 26 de março de 2018, o CNJ, por meio do Provimento n.º 67, regulamentou os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro.

Apesar de a Lei da Mediação permitir que qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e que seja capacitada para mediar poderá ser um mediador, o provimento CNJ n.º 67/18 determinou o cumprimento de diversas obrigações para que o serviço notarial ou de registro pudesse prestar o serviço de mediação ou conciliação, impondo ao Tabelionato e ao Escrevente as mesmas regras para se tornar um mediador judicial.

Estas são algumas das exigências para a mediação extrajudicial pela Serventia do Cartório: a) o serviço notarial deverá iniciar processo de autorização junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e sua Corregedoria, ambos do Tribunal de Justiça; b) o Escrevente responsável pela mediação deverá se submeter a aulas e estágio visando ao certificado; c) os procedimentos serão fiscalizados pelo coordenador do Cejusc e pela Corregedoria do Tribunal; d) a serventia somente poderá mediar o que for de sua competência.

Não há menção quanto à necessidade de graduação há pelo menos dois anos em curso de ensino superior, contrapondo a previsão do art. 11 da Lei de Mediação, que assim determina para o mediador judicial. Trata-se de uma grande restrição, que contradiz as bases constitutivas da mediação. Assim, esse requisito não se aplica às serventias extrajudiciais, que, mesmo sob a supervisão dos Tribunais Estaduais, devem ser compreendidas como câmaras privadas no desenvolvimento dos meios consensuais.

Em sendo o Ministério Público o impugnante ou não, entende-se pertinente e conveniente sua participação na mediação extrajudicial, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei n.º 13.140/2015, que assim dispõe: “O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público”.

Nesse momento, o Ministério Público tomará ciência de eventuais ilegalidades cometidas pela Municipalidade ao aprovar o parcelamento do solo e das consequências disso para o meio ambiente. Se, convidado, não participar, deverá ser dada a ele ciência dos termos do acordo entabulado previamente ao registro, no caso de serem feitas modificações no ato de aprovação e no projeto a ser registrado, ensejando adoção de medidas cabíveis em prol do interesse público, inclusive expedição de recomendação ao Cartório Registrador, ao empreendedor e/ou ao Município. Ressalte-se que, pelo menos, a oitiva do Ministério Público é necessária, sob pena de nulidade do acordo extrajudicial.

No caso de se obter-se o consenso por meio da mediação, entende-se que os editais devem ser republicados para conhecimento de terceiros, acerca das modificações introduzidas no projeto de parcelamento.

Caso não ocorra o consenso e a ilegalidade persista, o Ministério Público poderá, nesse caso, instaurar procedimento visando à formalização de Termo de Ajustamento de Conduta, no intuito de exigir que o empreendedor cumpra as exigências legais e regularize o empreendimento. Nesse momento, pelos princípios da prevenção e da precaução, o Ministério Público busca impedir que o empreendedor inicie ou dê continuidade à intervenção, buscando, assim, minimizar impactos ambientais.

Como a via da mediação é facultativa, caso o procedimento de impugnação seja remetido ao Juízo competente, o Ministério Público tomará conhecimento dos fatos em Juízo, caso não tenha sido ele mesmo (Ministério Público) o impugnante. A regra é que a impugnação deve ser remetida ao Juiz competente, mas, se os interessados requererem a mediação, uma sessão será designada, no intuito de obter-se a conciliação.

7 CASO LOTEAMENTO STELLA GAZOLLA

O Ministério Público de Ubá, Curador do Meio Ambiente, tomou conhecimento de que vários parcelamentos do solo estavam sendo aprovados sem que tivessem sido observadas as exigências legais. O Município de Ubá não estava cumprindo o que determinava a legislação federal nem mesmo as exigências da legislação municipal para todos os pedidos de aprovação de parcelamento.

Em razão disso, foi convocada uma reunião com os servidores responsáveis pelo processo de aprovação dos parcelamentos, dentro da estrutura da Prefeitura de Ubá. Após a referida reunião, realizada no final de 2015, com a equipe de urbanismo da Prefeitura Municipal de Ubá, observou-se que os procedimentos de aprovação não eram conduzidos pelo profissional de Arquitetura, profissional realmente capacitado para conceber novos bairros, soluções de mobilidade urbana, melhor aproveitamento de áreas para equipamentos comunitários (equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares).

Além disso, observou-se que o Município não exigia cronograma de execução de obras dos empreendedores (art. 12 da Lei n.º 6766/79), tampouco que estes implantassem o sistema de tratamento de efluentes sanitários, desrespeitando, assim, o que determinam os arts. 10 a 15 da Lei n.º 6.938/81. Não observava também a proibição de parcelar terrenos com declividade superior a 47% (ou 25º), permitia que se parcelassem áreas com declividade superior a 30%, mesmo sem exigir estudo geotécnico e projetos de engenharia que assegurassem ser viável a edificação no terreno, não analisava a tipologia da vegetação a ser suprimida na área, muitas vezes autorizando supressão de vegetação da Mata Atlântica, em total desrespeito à Lei n.º 11.428/2006. Da mesma forma, jamais exigiu o plano de gerenciamento de resíduos sólidos da construção civil, quanto ao solo removido do imóvel, contrariando o que dispõe a Lei n.º 12.305/2010, e também jamais exigiu do empreendedor que apresentasse estudo de impacto de vizinhança, o que contraria o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2011). Ademais, nunca exigiu parecer do grupo interdisciplinar sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, contrariando, assim, a Lei Complementar Municipal n.º 123/2010, dentre outras ilegalidades.

Foram detectadas inúmeras aprovações de parcelamento de solo com essas ilegalidades, que já estavam a causar sérios danos ambientais. O Ministério Público, então, decidiu expedir um ofício, contendo, em si, a impugnação do art. 19 da Lei n.º 6.766/79 e uma Recomendação ao Oficial do Cartório, dando-lhe conhecimento de que a Municipalidade vinha aprovando parcelamentos de forma ilegal.

Eis a imagem do referido ofício:

Fotografia 1



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
01ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBA
CURADORIA DO MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBA
OFÍCIO Nº 70/2015/1ªPJU
Ref. IC 0699.14.000.115-6

Ubá, 29 de OUTUBRO de 2015.

Exmo. Sr.,

Considerando os princípios da prevenção e precaução que regem o Direito Ambiental e Urbanístico;

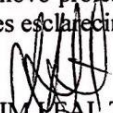
Considerando que nem todas as determinações das Leis 6766/79, Lei 9785/99, Lei 11.445/2007, Lei 10.932/2004, Lei 12.608/2012, Lei 12.424/2011, Lei 12.651/2012 estão sendo respeitadas pelos Municípios de Ubá, Tocantins, Divinésia, Rodeiro e Guidoal no momento da análise e concessão de alvarás de licença de loteamentos;

Considerando o que dispõe o art. 19, § 1º da Lei 6766/79;

IMPUGNO TODOS os processos de registro de loteamentos, em trâmite e os que ainda serão protocolados, sendo que o Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Ubá deverá encaminhar, SEM EXCEÇÃO, todos os processos de registro de loteamentos, ainda em trâmite, e os que serão protocolados ao Juiz Competente para que o mesmo proceda na forma do art. 19, §§ 1º e 2º, da Lei 6766/79.

Ressalto que o Oficial de Registro que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a dez vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, além das demais sanções civis e penais cabíveis à espécie.

Ao ensejo, renovo protestos de elevada estima e distinta consideração e desde já me coloco à disposição para maiores esclarecimentos sobre a questão.


THAIS LAMIM LEAL THOMAZ
PROMOTORA DE JUSTIÇA

Ao EXMO.
 Sr OFICIAL DO REGISTRO
 CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS
 UBÁ-MG

Atenção: ao responder, gentileza fazer referência ao número deste ofício.


Dirceu Ribeiro
OFICIAL SUBSTITUTO
 30/10/15

Após a impugnação, o Oficial Registrador decidiu acatar a Recomendação ministerial e deixou de registrar todos os pedidos de registro que vinham sendo prenotados junto ao Cartório, sem prejuízo de informar à Juíza Diretora do Foro o ocorrido.

Nesse ínterim, o Ministério Público foi procurado pelo representante legal do empreendedor denominado Gazolla Empreendimentos Imobiliários Ltda., solicitando que houvesse uma solução célere para a impugnação, visto que a ausência de registro o impedia de vender os lotes e lhe trazia sérios prejuízos.

Independentemente do andamento da impugnação perante o Juízo da Vara de Registros Públicos (a Magistrada, Diretora do Foro, encaminhou o procedimento à Vara de Registros Públicos), foi instaurado o Inquérito Civil n.º MPMG-0699.17.000060-7, que tramitou perante a 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ubá/MG, visando examinar minuciosamente os trâmites legais do procedimento de aprovação do denominado Loteamento Residencial e Comercial Stella Gazolla, executado pelo empreendedor Gazolla Empreendimentos Imobiliários Ltda.

No curso do referido inquérito civil, o Ministério Público requereu ao Município a realização de vistoria no Loteamento Stella Gazolla, encaminhando os quesitos que pretendia ver respondidos, tendo obtido da Municipalidade a seguinte resposta:

Segundo destacado nesse laudo pericial, o loteamento Stella Gazolla possui área loteada de 107.884,68 m² e é considerado loteamento, a teor do §1º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979. Foi autorizado pelo ente municipal, por meio de Alvará de Infraestrutura para Execução de Obras em setembro de 2015 e Decreto de Aprovação nº 5.773/2015. A implementação foi fiscalizada pelo Município, sem, contudo, ter sido alvo de autuações pelos órgãos municipais.

Consta que o empreendimento se destinou ao parcelamento do solo para fins urbanos, localizado em Zona Parcelada “A”, segundo a classificação de zoneamento definida pela Lei Complementar nº 030/1995 e Plano Diretor municipal e que possui uma área de equipamentos comunitários e uma área verde, sendo que esta última ocupa área de 23.386,59 m², correspondente a 21,52% da área loteada.

Em relação aos lotes com declividade superior a 30%, foi apresentado projeto com solução técnica bem como foi apresentado levantamento planimétrico do empreendimento, com as curvas de nível e delimitação de áreas não edificáveis.

O ente municipal concluiu, ainda, através do referido laudo que não existiam razões técnicas que inviabilizassem a aprovação e implementação do loteamento em questão. (laudo do Município – constante no Inquérito Civil MPMG-0699.17.000060-7)

Após sofrer autuação pela Polícia Militar Ambiental em 26.01.2017, quando foi constatado que no local havia uma placa anunciando a venda de lotes, o empreendedor do loteamento Stella Gazolla foi notificado a comparecer à sede da Polícia Militar, oportunidade em que afirmou saber que não poderia efetuar a venda de lotes, uma vez que o loteamento não se encontrava registrado junto ao Cartório de Registro de Imóveis, prática essa que constitui

crime previsto na Lei de Parcelamento do Solo (Lei n.º 6.766/1979). Por tal prática, o empreendedor foi denunciado perante a Vara Criminal.

Com o fito de instruir o Inquérito Civil, o órgão ministerial determinou a realização de perícia técnica, realizada por corpo de profissionais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)¹⁵, através da cooperação estabelecida entre o Ministério Público e a referida instituição de ensino. O Parecer Técnico foi elaborado mediante a análise do procedimento de Inquérito Civil e vistorias *in loco*, realizadas entre 10 e 12 de janeiro de 2017.

Constou no referido laudo que a gleba parcelada está inserida em área urbana, presente, de um lado, uma área densamente florestada, abrigando nascentes, e organismos da fauna e da flora do Bioma Mata Atlântica. Do lado oposto, a área conta com bairros residenciais, pontos comerciais e industriais. Consta também do laudo que, diante dos documentos apresentados pelo loteador, não se mencionou se a área verde do imóvel se encontrava com cobertura vegetal, bem como não houve apresentação de Projeto Técnico de Recuperação da Flora (PTRF) dessa área. O profissional de Arquitetura e Urbanismo ainda destacou o seguinte:

Diante dos quesitos elaborados pelo órgão ministerial, cumpre destacar as irregularidades a seguir enumeradas, apuradas no momento da elaboração do Parecer Técnico:

As vias projetadas se conectam com o prolongamento da Rua Manoel Casal, porém, entre as Ruas projetadas A, B e C não há conexão, prejudicando a mobilidade urbana no interior do imóvel.

No que se refere à topografia local, constatou-se a presença de trechos de greide de rua, cuja declividade era 25% superior ao limite permitido pela Lei Municipal nº 123/2010, em seu artigo 18, inciso V, sobretudo nas ruas “E” e “L”.

Em análise ao quesito acerca da realização do loteamento sem autorização dos órgãos públicos competentes ou em desacordo com as normas urbanísticas previstas na Lei n.º 6.766/1979 e em demais leis estaduais e municipais ou, ainda, sem observar as determinações constates do ato administrativo de licença, foi respondido “sim”, uma vez que, da análise de imagens de satélite, verifica-se que a execução de terraplanagem ocorreu antes da aprovação do projeto e que, em data anterior a agosto de 2010, a área já estava sofrendo intervenções em seus fragmentos florestais.

Os profissionais ressaltaram que os imóveis parcelados podem ser considerados lotes, diante da disposição do art. 2º, § 3º, da Lei n.º 6.766/1979; entretanto, esses lotes

¹⁵ Professores Fabio José Martins de Lima e Douglas Montes Barbosa

dependeriam de soluções projetuais, uma vez que foram traçados em forma triangular, com baixo percentual de aproveitamento de área edificável, desrespeitando, assim, os afastamentos e os recuos mínimos necessários.

O perito ressaltou ainda que as áreas de reserva de faixa *non aedificandi* (ao longo do eixo da linha férrea) não haviam sido respeitadas, bem como havia ficado caracterizado o desrespeito parcial em relação às áreas de preservação permanente, ao longo de curso d'água.

Analisando-se o procedimento de aprovação do referido loteamento, o Ministério Público pôde detectar as seguintes ilegalidades:

- a) ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança, na fase preliminar do processo de aprovação do projeto de parcelamento do solo, contrariando o disposto no art. 36 da Lei n.º 10.257/2011;
- b) ausência de realização de consultas e audiências públicas sobre o empreendimento, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n.º 10.257/2011;
- c) ausência de parecer quanto aos impactos e incômodos que poderiam ser gerados com o projeto do parcelamento do solo em questão, contrariando o art. 22, inciso I, da LC municipal n.º 123/2010;
- d) ausência do profissional de Arquitetura e Urbanismo na equipe de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança, contrariando a Lei n.º 12.378/2010, art. 2º, parágrafo único;
- e) ausência do profissional de Arquitetura e Urbanismo na equipe de elaboração do projeto urbanístico do loteamento, contrariando a Lei n.º 12.378/2010, art. 2º, parágrafo único;
- f) ausência de apresentação de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil, contrariando o que dispõe o art. 20 da Lei n.º 12.305/2010;
- g) ausência de praças de retorno em rua não interligada, contrariando o que dispõe o art. 18, inciso VIII, da LC municipal n.º 123/2010;
- h) precariedade das vias de ligação, deficiência no traçado das linhas internas, dificuldade para eventual trânsito de veículos de transporte coletivo, interrupção abrupta das vias sem interligação, contrariando o artigo 4º, inciso IV, da Lei n.º 6.766/1979;
- i) greide superior a 25% nas Ruas “E” e “L”, contrariando a norma do art. 18, inciso V, da LC Municipal n.º 123/2010;

- j) áreas destinadas a equipamentos comunitários (praças, escolas, unidades de saúde, quadras esportivas) com declividade média de 39% a 80%, tornando-as inviáveis para edificação, contrariando o disposto no art. 3º, parágrafo único III, da Lei n.º 6.766/79 e o disposto no art. 11 da Lei n.º 12.651/2012;
- k) ausência de projeto para sistema de destinação e tratamento de efluentes sanitários, sendo certo que este somente foi exigido após a aprovação do loteamento, contrariando o disposto na Lei n.º 11.445/2007;
- l) ausência de outorga para lançamento de efluentes da futura Estação de Tratamento de Esgoto no Rio Ubá, contrariando, à época, a DN COPAM n.º 74/04 e a Lei n.º 6.938/81, além do art. 17, inciso III, da Lei estadual n.º 13.199/1999;
- m) lotes com formato triangular, comprometendo o potencial edificável, causando prejuízo aos adquirentes, impossibilitando que estes cumpram a legislação do município, que dispõe sobre parâmetros construtivos;
- n) ausência de laudo geológico e projeto de engenharia para os lotes com declividade superior a 30%, com ângulo de 17º, contrariando o art. 6º, incisos III e IV, bem como o art. 70, inciso VI, ambos da LC municipal n.º 123/2010;
- o) inexistência de demarcação dos passeios no projeto urbanístico apresentado, contrariando o que estipula o art. 18, § 5º, da LC municipal n.º 123/2010;
- p) ausência de indicação, em planta e perfis, de todas as linhas de escoamento das águas pluviais, contrariando o que dispõe o art. 9º, § 1º, inciso VI, da Lei n.º 6.766/79;
- q) ausência das limitações que incidiam sobre os lotes e suas construções, no memorial descritivo, contrariando o que determina o art. 9º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 6.766/79

Logo, o Parecer Técnico concluiu que o empreendimento residencial denominado Stella Gazolla foi concebido de forma a resultar em problemas técnicos. Apontou várias falhas na concepção urbanística do loteamento e nos projetos referentes à infraestrutura.

Eis a imagem da planta do loteamento aprovado pelo Município de Ubá, antes da interferência do Ministério Público:

Fotografia 2



Deve-se ressaltar que, apesar de constar um desenho de uma praça de retorno (*cul de sac*) ao final da Rua 1, constatou-se em perícia que esse retorno não existia.

Diante das irregularidades constatadas, o Ministério Público oficiou ao empreendedor responsável, através da pessoa jurídica e de sócios (pessoas físicas), bem como ao Município de Ubá-MG, apontando a necessidade de adequação do projeto de loteamento às exigências legais, como forma de solução extrajudicial de conflito.

Por estarem de acordo, os loteadores e o Município firmaram junto ao órgão ministerial Termo de Ajustamento de Conduta, em que foram firmadas as seguintes cláusulas:

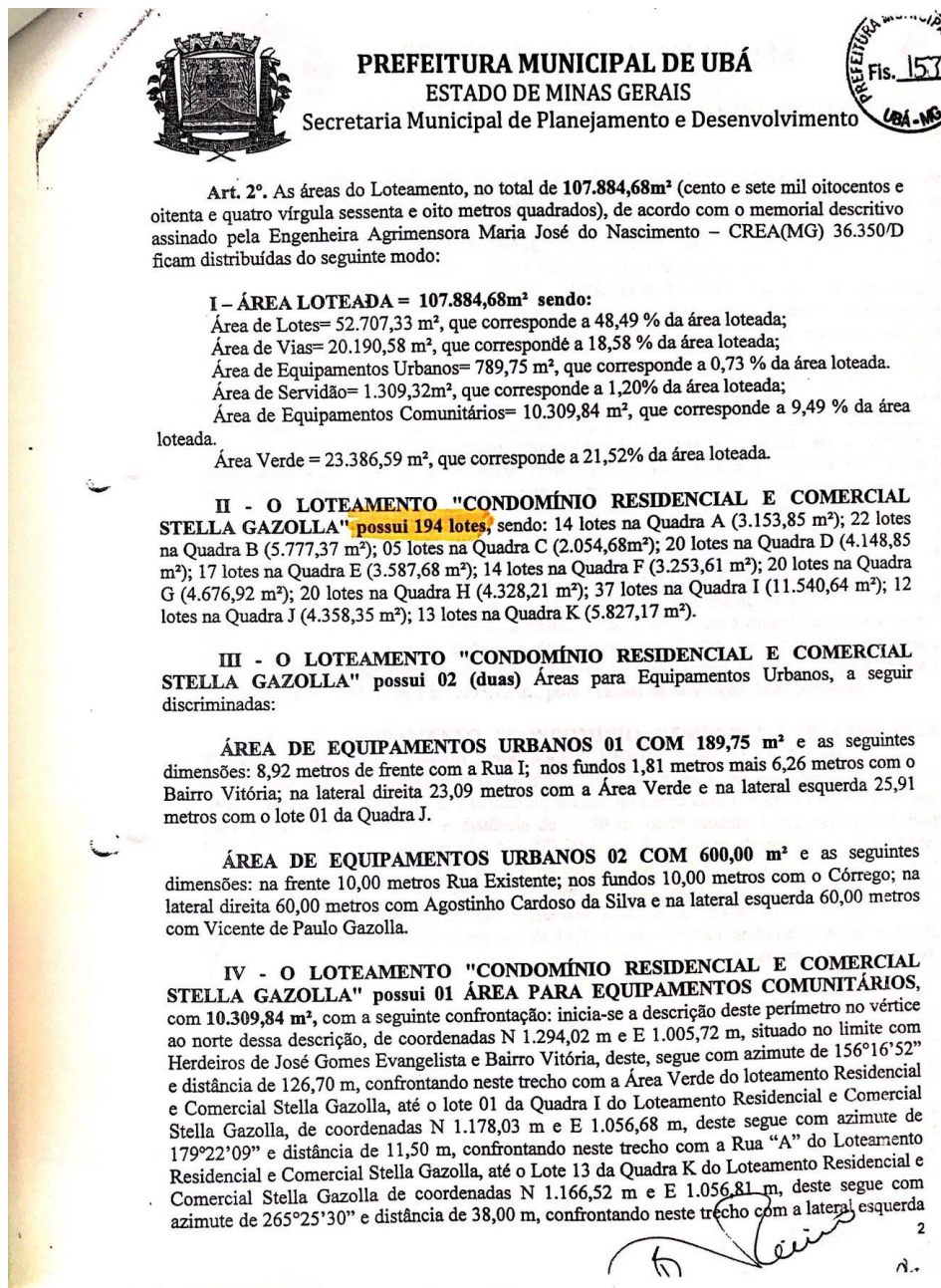
- a) o empreendedor obrigou-se a abster-se de comercializar lotes e a iniciar obras de urbanização até o efetivo registro junto ao cartório competente;
- b) obrigou-se a reapresentar novo projeto urbanístico, a ser submetido à reaprovação pelo Município, seguindo as disposições da Lei de Parcelamento do Solo e a Lei municipal n.º 123/2010;
- c) obrigou-se a unificar os lotes com formato triangular com os lotes limítrofes;
- d) obrigou-se a promover adequações no sistema viário, prevendo *cul de sac* com diâmetro mínimo de 20m;
- e) obrigou-se a apresentar novo Estudo de Impacto de Vizinhança elaborado por equipe multidisciplinar e projetos executivos de terraplanagem, pavimentação, drenagem pluvial, iluminação elétrica pública e domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário, laudo geológico e projetos de engenharia;
- f) obrigou-se a promover a adequação do memorial descritivo ao novo projeto urbanístico;
- g) obrigou-se a obter prévia autorização ambiental para intervenções em área de preservação permanente;
- h) obrigou-se a promover o cercamento de áreas verdes, de preservação permanente, e demais áreas non aedificandi;
- i) Obrigou-se a incluir cláusulas nos contratos de compra e venda dos lotes com declividade superior a 30% e a averbar, nas respectivas matrículas, que a área deveria cumprir as condições de segurança indicadas em projeto de engenharia específico;
- j) obrigou-se a transformar em áreas não edificáveis e inalienáveis os lotes 07 a 09, 15 a 18, todos da quadra G, e 05, 06 e 18, estes da quadra I, em razão de declividade superior a 47% (áreas de uso restrito, art. 11 do Código Florestal), totalizando 10 lotes;
- k) obrigou-se a doar uma área de 5% do empreendimento, destinada a equipamentos comunitários, com inclinação de até 30% e, se superior, até o limite de 47%, apresentar estudo geológico e projeto específico, dentre outras cláusulas.

Já o Município de Ubá-MG comprometeu-se a:

Vale mostrar também as imagens dos memoriais descritivos dos lotes antes e depois do trabalho de fiscalização preventiva do Ministério Público.

Este era o memorial descritivo que seria registrado antes:

Fotografia 4



Eis como foi republicado o memorial descritivo depois da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta:

Fotografia 5

MEMORIAL DESCRITIVO

As áreas resultantes do loteamento são as seguintes:

ÁREA LOTEADA= 108.665,48 m² (100,00%) sendo:

Área de lotes= 50.317,24 m², que corresponde a 46,30% da área loteada;

Área de Vias= 20.190,58 m², que corresponde a 18,58% da área loteada;

Área de Equipamentos Urbanos= 789,75 m², que corresponde a 0,73% da área loteada;

Área de Servidão= 1.309,32 m², que corresponde a 1,20% da área loteada;

Área de Equipamentos Comunitários= 10.309,84 m², que corresponde a 9,49% da área loteada;

Área Verde Total = 25.748,75 m² (AV1+AV2+AV3+AV4), que corresponde a 23,70% da área loteada;

O CONDOMÍNIO RESIDENCIAL E COMERCIAL STELLA GAZOLLA possui 174 lotes, sendo: 13 lotes na Quadra A (3.153,85 m²); 22 lotes na Quadra B (5.777,37 m²); 05 lotes na Quadra C (2.054,68 m²); 20 lotes na Quadra D (4.148,85 m²); 17 lote na Quadra E (3.587,68 m²); 11 lotes na Quadra F (3.265,13 m²); 13 lotes na Quadra G (3.214,76 m²); 19 lotes na Quadra H (4.327,58 m²); 32 lotes na Quadra I (10.638,25 m²); 11 lotes na Quadra J (4.358,35 m²); 11 lotes na Quadra K (5.827,17 m²).

O CONDOMÍNIO RESIDENCIAL E COMERCIAL STELLA GAZOLLA possui as seguintes ruas : Rua A (2.770,39 m²), Rua B (1.243,72 m²), Rua C (1.853,23 m²), Rua D (558,48 m²), Rua E (2.313,20 m²), Rua F (1.081,47 m²), Rua G (895,71 m²), Rua H (2.740,19 m²), Rua I (3.534,39 m²), Rua J (2.706,73 m²), Rua K (493,07 m²), somando uma área de **(20.339,91 m²)**.

O CONDOMÍNIO RESIDENCIAL E COMERCIAL STELLA GAZOLLA possui uma ÁREA VERDE total com 23.986,59 m², destinada à preservação ecológica, sendo a AV1 na seguinte confrontação:

Inicia-se a descrição deste perímetro no vértice de coordenadas **N= 7.662.098,5278 m e E= 713.266,6149 m**, situado no limite com **BAIRRO VITÓRIA**, deste, segue com azimute de 105°30'42" e distância de 79,30 m, confrontando neste trecho com **BAIRRO VITÓRIA**, até o vértice de coordenadas **N= 7.662.095,6724 m e E= 713.345,8608 m**, deste, segue com azimute de 180°29'21" e distância de 23,09 m, confrontando neste trecho com o **ÁREA DE EQUIPAMENTOS URBANOS 1 DO LOTEAMENTO RESIDENCIAL E COMERCIAL STELLA GAZOLLA**, até o vértice de coordenadas **N= 7.662.073,1729 m e E= 713.351,0383 m**, deste, segue com azimute de 164°45'01" e distância de 52,81 metros na praça de retorno, com um raio de 11,73 metros, confrontando neste trecho com a **RUA I DO LOTEAMENTO RESIDENCIAL E COMERCIAL STELLA GAZOLLA**, até o vértice, de coordenadas **N= 7.662.061,5856 m e E= 713.365,0948 m**, deste, segue com azimute de 180°29'21" e distância de 32,50 m, confrontando neste trecho com o **LOTE 32 DA QUADRA I e ÁREA DE SERVIDÃO DA QUADRA I DO LOTEAMENTO RESIDENCIAL E COMERCIAL STELLA GAZOLLA**, até o vértice de coordenadas **N= 7.662.029,8640 m. e E= 713.372,1686 m.**, deste, segue com azimute de 270°29'21" e distância de 40,00 m, confrontando neste trecho com os **LOTES 08, 07, 06, 05, DA QUADRA I** até o vértice de coordenadas **N=**

Loteamento Stella Gazolla - Memorial Descritivo Página 2 de 27

Observe-se como eram descritos os lotes antes da intervenção ministerial:

Fotografia 6

LOTE Nº 08	QUADRA "F"
FRENTE	15,63 metros com a Rua H;
FUNDOS	10,00 metros com a faixa de Esgoto;
LATERAL DIREITA	1,76 metros com o Lote 07 + 10,00 metros com Lote 06 + 10,00 metros com Lote 05 10,00 metros com o Lote 04 + 10,00 metros com o Lote 03;
LATERAL ESQUERDA	30,18 metros com o Lote 09;
ÁREA	377,69 metros quadrados;
OBS:	Lote de formato trapezoidal.

LOTE Nº 09	QUADRA "F"
FRENTE	14,89 metros com a Rua H;
FUNDOS	10,00 metros com a Faixa de Esgoto;
LATERAL DIREITA	30,18 metros com o Lote 08;
LATERAL ESQUERDA	19,65 metros com o Lote 10;
ÁREA	244,43 metros quadrados;
OBS:	Lote de formato trapezoidal.

LOTE Nº 10	QUADRA "F"
FRENTE	29,90 metros com a Rua H;
FUNDOS	7,63 metros com o Lote 11 + 10,00 metros com o Lote 12 + 2,00 metros com o Lote 13;

E depois:

Fotografia 7

R. 45130 LOTE Nº 09	QUADRA "F"										
FRENTE	32,84 metros + 2,37 metros com a Rua G;										
FUNDOS	17,63 metros com o Lote 08;										
LATERAL DIREITA	24,08 metros com a Rua H;										
LATERAL ESQUERDA	20,00 metros com o Lote 10;										
ÁREA	530,05 metros quadrados;										
OBS:	Lote irregular.										
RESTRIÇÃO	Este lote possui declividade superior a 30% devendo ser providenciada obra de desaterro devidamente aprovada pela Prefeitura e executada por profissional habilitado com Anotação de Responsabilidade Técnica.										
DECLIVIDADE MÉDIA	31%										
COORDENADAS DOS VÉRTICES DO LOTE	<table> <tr> <td>N= 7.661.937,2822 m.</td><td>E= 713.459,2985 m.</td></tr> <tr> <td>N= 7.661.912,3230 m.</td><td>E= 713.449,9263 m.</td></tr> <tr> <td>N= 7.661.921,7196 m.</td><td>E= 713.467,5814 m.</td></tr> <tr> <td>N= 7.661.937,2822 m.</td><td>E= 713.459,2985 m.</td></tr> <tr> <td>N= 7.661.943,1780 m.</td><td>E= 713.435,9539 m.</td></tr> </table>	N= 7.661.937,2822 m.	E= 713.459,2985 m.	N= 7.661.912,3230 m.	E= 713.449,9263 m.	N= 7.661.921,7196 m.	E= 713.467,5814 m.	N= 7.661.937,2822 m.	E= 713.459,2985 m.	N= 7.661.943,1780 m.	E= 713.435,9539 m.
N= 7.661.937,2822 m.	E= 713.459,2985 m.										
N= 7.661.912,3230 m.	E= 713.449,9263 m.										
N= 7.661.921,7196 m.	E= 713.467,5814 m.										
N= 7.661.937,2822 m.	E= 713.459,2985 m.										
N= 7.661.943,1780 m.	E= 713.435,9539 m.										

Quadra G

R. 45131 LOTE Nº 05	QUADRA "G"
FRENTE	10,00 metros com a Rua H;
FUNDOS	10,00 metros com a Área de Servidão;
LATERAL DIREITA	20,00 metros com o Lote 04;
LATERAL ESQUERDA	20,00 metros com o Lote 06;
ÁREA	200,00 metros quadrados;

O resultado dessa ação do Ministério Público, buscando a solução extrajudicial do conflito, possibilitou a regularização urbanística do loteamento e impediu novas ações lesivas ao meio ambiente.

Melhor sorte não teve o procedimento de impugnação do registro quando foi remetido à Justiça de Ubá, já que a Magistrada da Vara de Registros Públicos (1ª Vara Cível) entendeu por bem arquivar todos os procedimentos, porquanto o Ministério Público deveria tê-lo feito separadamente para cada loteamento, apesar de a própria Lei n.º 6.766/79 não estipular forma para a impugnação.

Dessa sentença o Ministério Público apelou, no intuito de ver processada a impugnação, para impedir o registro de aprovações ilegais, tais como aquelas do loteamento Stellla Gazolla, anteriormente descritas. Da mesma forma, o Ministério Público não obteve sucesso perante o Tribunal de Justiça mineiro.

A seguir, segue trecho da decisão correlata, tendo sido transcrita na íntegra a decisão no Anexo B deste trabalho:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA POR OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEL - REGISTRO DE LOTEAMENTO - LEI N. 6.766/1979 - IMPUGNAÇÃO APRESENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO SEM APONTAR IRREGULARIDADES - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO NÃO PROVIDO. Considerando que a impugnação apresentada pelo Ministério Público não apontou as eventuais irregularidades existentes no loteamento versado nos autos, gerando evidente prejuízo à defesa da parte contrária, bem como que foi feita antes mesmo da publicação do edital do pedido de registro, violando o disposto no art. 19 da Lei n. 6.766/1979, não há como restringir o registro do loteamento. 2- Recurso não provido. V O T O [...]

Cabe considerar, ainda, que as questões ventiladas pelo Ministério Público, após a sua intimação no presente feito, não suprem a impugnação (Ofício n. 70/2015/1ªPJU) anteriormente apresentada ao Oficial do Cartório.

Em face ao exposto, nego provimento ao recurso de apelação.

SÚMULA: “NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO”. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0000.18.044756-7/001. Relatora: Des. Hilda Teixeira da Costa. Comarca de Ubá. Apelante: MPMG. Apelado: CRI. Interessado: Condomínio Portal da Serra Ltda.)

Observe-se que o Judiciário de Minas Gerais extinguiu o procedimento da impugnação, utilizando-se de argumentos sobre a forma, sem adentrar-se no mérito propriamente dito. A decisão acarretou o registro, perante o Cartório, de loteamentos aprovados ilegalmente, que desrespeitam várias normas urbanísticas, trazendo não somente prejuízo ao meio ambiente artificial, mas contribuindo para formação de cidades inviáveis.

Em razão da decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, confirmando a decisão de rejeição da impugnação apresentada ao Cartório Registrador, o Ministério Público da Comarca instaurou Inquérito Civil Público contra cada

empreendimento, separadamente, figurando no polo passivo o Município licenciador e o empreendedor do parcelamento do solo.

Dentre esses inquéritos civis, o Ministério Público já ajuizou três ações civis públicas, com pedido de tutela de urgência (processos n.ºs 5003882-89.2017.8.13.0699, 5002850-49.2017.8.13.0699 e 5002854-86.2017.8.13.0699, todos perante o sistema de Processo Judicial Eletrônico do TJMG), no intuito de impedir o registro da aprovação dos loteamentos e obter a regularização deles. Os pedidos de tutela de urgência, nas três ações ajuizadas, foram julgados procedentes pelo magistrado de primeiro grau e as decisões foram confirmadas pelo Tribunal de Justiça.

Transcreve-se, a seguir, trecho da decisão liminar concedida nos autos de uma das ações civis públicas ajuizadas para impedir o registro do loteamento aprovado irregularmente pelo Município (a íntegra da decisão consta do Anexo C deste trabalho):

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS promove ação civil pública contra CARNEIRO BRANDÃO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA., [...] e MUNICÍPIO DE UBÁ, dizendo que o último réu aprovou loteamento dos demais réus contrariando diversas normas, especialmente a legislação que rege os loteamentos, a legislação ambiental e as normas locais. Pretende a suspensão do ato administrativo de aprovação do loteamento San Rafael III, bem como dos atos decorrentes, assim como do registro imobiliário e do prosseguimento de obras de infraestrutura, até que sejam atendidas as exigências legais. Requeru a tutela provisória de urgência. Juntou documentos. É o relatório necessário.

Com essas razões, defiro parcialmente a tutela urgente, determinando que o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Ubá se abstenha de efetuar registro do loteamento San Raphael III, sob pena de multa equivalente a dez vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro (art. 19, §4.º, Lei n.º 6.766, DE 1979), sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, defiro, ainda, a suspensão dos efeitos do decreto municipal, no. 5.853, de 2016, que aprovou o loteamento, finalmente, defiro os pedidos “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do requerimento “III.3” de ff. 21/22 da inicial (ID 30284911 – pags. 21/22). [...] (MINAS GERAIS. 2ª Vara Cível da Comarca de Ubá. Processo n.º 5002850-49.2017.8.13.0699. Classe: Ação Civil Pública. Assunto: Parcelamento do solo. Autor: Ministério Público – MPMG. Réus: Carneiro Brandão Empreendimentos Imobiliários Ltda., [...], Município de Ubá, j. Thiago Brega de Assis, 22.09.2017)

A decisão judicial mencionada foi confirmada perante o Tribunal de Justiça mineiro em junho de 2018.

Cita-se, a seguir, ementa da decisão proferida em sede de agravo de instrumento que confirmou a decisão do juiz de primeiro grau (a íntegra da decisão consta do Anexo D deste trabalho):

DIREITO ADMINISTRATIVO – DIREITO PROCESSUAL CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – NULIDADE DA DECISÃO

AGRAVADA – AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA A IMPOSIÇÃO DE MEDIDA – INOCORRÊNCIA – PROVIDÊNCIA QUE DECORRE DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE RECONHECIDOS – PRELIMINAR REJEITADA – DISCUSSÃO SOBRE A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E SOBRE POSSÍVEL ILEGITIMIDADE PASSIVA - QUESTÕES NÃO TRATADAS PELA DECISÃO AGRAVADA – CONHECIMENTO PARCIAL DO RECURSO – LOTEAMENTO APROVADO PELO MUNICÍPIO – POSSÍVEIS IRREGULARIDADES – INVASÃO DE FAIXA NÃO EDIFICÁVEL - PARCELAMENTO DE TERRENO COM DECLIVIDADE SUPERIOR A CONSIDERADA ADEQUADA PELA LEI, SEM O ATENDIMENTO DE EXIGÊNCIA LEGAL – ELEMENTOS QUE EVIDENCIAM A PROBABILIDADE DO DIREITO E O PERIGO DE DANO – RECURSO DESPROVIDO. [...] (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-CV nº 1.0000.18.009952-5/002. Comarca de Ubá. Agravante(s): Carneiro, Brandão Empreendimentos Imobiliários Ltda., Daniele Rosário Pereira Brandão Fernandes, Dayene Pereira Brandão Drumond, Délio Carneiro Brandão, Deylla Pereira Brandão, Dimas Carneiro Brandão, Dirceu Carneiro Brandão, Elizandra Brandão de Oliveira, Flavio Carneiro Brandão, Geraldo Carneiro Brandão, Maria Terezinha Baião. Agravado(a)(s): Ministério Público – MPMG. Rel. Moreira Diniz, j. 08.06.2018)

Os demais inquéritos civis instaurados para regularização dos parcelamentos do solo aprovados ilegalmente pelo Município cujas impugnações não tiveram acolhida junto ao Judiciário aguardam realização da perícia pelo Arquiteto Urbanista do Ministério Público, no intuito de documentar todos os equívocos dos projetos aprovados, omissões e descumprimento da legislação pelo Município. Após apresentação dos laudos, o Ministério Público ajuizará as ações civis públicas necessárias, visando à anulação dos atos de aprovação e à responsabilização criminal e administrativa dos servidores públicos e dos agentes políticos que aprovaram os projetos de parcelamento do solo sem cumprir a legislação, gerando sérios prejuízos ao equilíbrio ambiental.

Lado outro, merece destaque a experiência da Promotora de Justiça da Comarca de Videira – SC, pois logrou êxito com a impugnação do parcelamento do solo, junto ao Cartório Registrador, mesmo perante o Judiciário.

A digna Representante do Ministério Público na Comarca de Videira ofertou impugnação ao pedido – formulado por Finansolo Urbanização e Construções Ltda. – de registro do Loteamento Jardim Canadá, sustentando que não deveria ter sido aprovado pela municipalidade, em vista de desobediência às mínimas condições legais, causando prejuízos a terceiros, ao meio ambiente e a toda a comunidade. Salientou que, em vistoria realizada pessoalmente, pôde constatar que, no terreno em que se pretende implantar o loteamento, havia, em diversos pontos, declividade superior a 45°, supressão de área de preservação permanente e de nascentes, uma delas, inclusive, soterrada e tubulada. Requereu a notificação do loteador para que se abstinhasse de promover alterações físicas no local do imóvel.

Requisitou, ainda, informações ao Oficial do competente Registro de Imóveis. Acostou relatório de vistoria subscrito por autoridade ambiental.

Eis a transcrição da ementa da decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que mostra, com clareza, como o Judiciário foi sensível e decidiu favoravelmente ao acolher a impugnação do registro de parcelamentos de solo, prevenindo, assim, danos ambientais:

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE PARCELAMENTO DE SOLO URBANO - IMPUGNAÇÃO OFERTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO - INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS DEVIDAMENTE COMPROVADA - EXEGESE DA LEI FEDERAL N. 6.766/79 E DA LEI ESTADUAL N. 5.793/80 - INOBSERVÂNCIA DO ART. 3º, III, DA LEI ESTADUAL N. 6.063/82, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI ESTADUAL N. 10.957/98 - DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA MEDIANTE APELO - DESPROVIMENTO.

É louvável e recomendável a iniciativa do Ministério Público em prol do meio ambiente na fiscalização dos requisitos legais nos procedimentos administrativos de parcelamento do solo urbano. Consoante o art. 3º da Lei estadual n. 6.063/82, com as alterações da Lei estadual n. 10.957/98, não se permite o parcelamento do solo urbano em área com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento). Categórico laudo técnico emitido por experto, aliado às circunstâncias fáticas amplamente analisadas pela digna representante do Ministério Público de Primeira Instância, consubstanciam substrato probatório hábil a afastar pretensão de registro de loteamento manejada em desacordo com as prescrições legais pertinentes à espécie. Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n. 01.020385-5, da comarca de Videira (1ª Vara), em que é apelante Finansolo Urbanizações e construções Ltda., sendo apelado Representante do Ministério Público: ACORDAM, em Sexta Câmara Civil, por votação unânime, desprover o recurso. Custas na forma da lei. (SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Apelação Cível n.º 01.020385-5, de Videira-SC. Relator: Des. Francisco Oliveira Filho, decisão de 15.04.2002)

Conforme consta na íntegra da decisão (cf. Anexo E deste trabalho), os Desembargadores catarinenses reconheceram o procedimento administrativo de impugnação ao registro do parcelamento do solo, como forma de prevenir danos ambientais, analisando a argumentação de descumprimento de normas urbanísticas e ambientais federais e estaduais, sem, contudo, remeter o feito às vias ordinárias, evitando, assim, o registro de atos administrativos eivados de ilegalidades e a proliferação de bairros e de cidades inviáveis.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção ao meio ambiente significa proteção à vida e objetivo imperioso para as futuras gerações, considerando tratar-se de direito humano fundamental, constitucionalmente previsto. A Constituição também assegura um meio ambiente equilibrado e sadio no meio urbano, sendo, portanto, de suma importância o direito urbanístico, a ampliar a função social da propriedade, em detrimento do direito individual e civilista do direito de propriedade.

Considerando que o processo de expansão urbana ocorre por meio da atividade do parcelamento do solo, este deve ser ordenado para permitir o pleno desenvolvimento e atendimento das necessidades da população. A ordenação dessa expansão é de competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios, com primazia dessa última unidade da federação, em razão do critério da predominância de interesses (interesse local).

O grande marco legislativo nacional do parcelamento do solo é a Lei n.º 6.766/79, que traçou regras mínimas para a atividade, podendo os municípios complementar essa lei com maior rigor, no sentido de atender às peculiaridades locais e às exigências do desenvolvimento da cidade.

A atividade do parcelamento do solo deve se submeter ao licenciamento ambiental, de acordo com seu porte e potencial poluidor, nos termos da Lei n.º 6.938/81, da Resolução Conama n.º 237/97 e da atual Deliberação Normativa COPAM n.º 217/2017, e o órgão licenciador será a unidade da federação prevista na Lei Complementar n.º 140/2011.

Obtido o licenciamento ambiental ou sendo dispensada do licenciamento, a atividade deverá obter a aprovação do projeto de parcelamento do solo perante o Município, nos termos da Lei n.º 6.766/79 e das demais leis federais, estaduais e municipais aplicáveis ao tema.

Aprovado o parcelamento do solo, o ato de aprovação deve ser registrado perante o Cartório de Registro de Imóveis, podendo ser impugnado o pedido desse registro por qualquer interessado, inclusive pelo Ministério Público.

A impugnação pode versar sobre descumprimento das normas urbanísticas e da legislação ambiental, inclusive pelo Município, enquanto responsável pela aprovação do loteamento.

Em decorrência dos princípios da legalidade, da qualificação e da especialidade, que imperam no direito registral imobiliário, e também em razão da própria imposição contida no art. 19, § 4º, da Lei n.º 6.766/79, o Oficial Registrador tem a obrigação de analisar o

cumprimento da legislação, mesmo que tenha havido aprovação do parcelamento pelo Município.

Por força de analogia aos artigos 21 e 34 da Lei n.º 13.465/2017 e do permissivo contido na Lei de Mediação, os interessados poderão solicitar ao Cartório Registrador que a impugnação não seja remetida ao juiz competente (em Minas Gerais, o Juiz da Vara de Registros Públicos), mas sim submetida à sessão de Mediação, sempre com a oitiva do órgão do Ministério Público, por força de lei (Lei n.º 13.140/2015, art. 3º, § 2º). Em razão dessa participação, o órgão ministerial detectará irregularidades nas aprovações dos parcelamentos do solo e adotará providências para saná-las.

Sugere-se que os municípios editem leis que ampliem o princípio da publicidade que vigora na Administração Pública, determinando que, tão logo protocolado pedido de emissão de diretrizes para um novo parcelamento de solo, tal seja publicado na imprensa oficial, para fiscalização do cidadão e do próprio órgão ministerial.

Esse cuidado se impõe em razão tanto do princípio da publicidade (art. 37 da CR/88) quanto do princípio da gestão democrática, estampado no Estatuto da Cidade. O cidadão tem direito não somente de fiscalizar os atos do poder público, mas também de acompanhar o crescimento da urbe e participar das decisões sobre o ordenamento e a ocupação do solo urbano.

Em assim sendo, poderá acompanhar o procedimento de aprovação do parcelamento do solo, enquanto tramita perante o Município e o órgão ambiental estadual, para que, tão logo vislumbrada alguma ilegalidade, possa apresentar impugnação ao Cartório de Registros, antes mesmo da abertura do prazo, impossibilitando que lotes irregulares sejam alienados e minimizando, assim, prejuízos ao meio ambiente natural e artificial.

Quanto ao instrumento da impugnação aos pedidos de registro de parcelamento do solo, demonstrou-se que tal é hábil a:

- a) impedir o registro de aprovações de parcelamentos concedidos sem observância das normas urbanísticas;
- b) controlar os atos ilegais da Administração Pública;
- c) impedir que lotes irregulares sejam vendidos, em razão da cominação penal do art. 50, parágrafo único, I, da Lei n.º 6.766/79;
- d) auxiliar o Ministério Público na obtenção de solução extrajudicial de conflito ambiental, seja através do termo de ajustamento de conduta, seja através da mediação extrajudicial perante o Cartório de Registro de Imóveis;

d) auxiliar o Ministério Público a regularizar parcelamentos do solo que descumprem a legislação vigente;

e) apontar que o Oficial Registrador deve indenizar o adquirente de lote ou o terceiro de boa-fé, caso efetive registro de ato de aprovação ilegal;

f) apontar que o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis deverá responder às sanções do art. 19, § 4º, da Lei n.º 6.766/79, caso efetue o registro de aprovações que contrariem a legislação urbanística e/ou ambiental vigentes.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Luiz Carlos. O parcelamento do solo urbano. **Qualitas Revista Eletrônica**. v. 6, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 13.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- AMBROSIS, Clementina de. **O solo criado**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal, 1981.
- ANGLADA GOTOR, Santiago. Texto constitucional para la salvaguardia del medio ambiente. **Revista de Derecho Urbanístico**, 58, Ano XII. Madri, maio/jun. 1978.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- BARRAL, Welber. **Metodologia de pesquisa jurídica**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.
- BARREIROS, Mario Antonio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. **Escola Politécnica da USP**, BT/PCC/201, São Paulo, 1998.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Consulta n.º 0003416-44.2016.2.00.0000. Requerente: Ricardo Rage Ferro. Requerido: Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Conselheiro Relator: Lelio Bentes Corrêa, jun. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Provimento n.º 67, de 26 de março de 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3415>>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- BRASIL. **Lei n.º 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.
- BRASIL. **Lei n.º 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.
- BRASIL. **Lei n.º 12.651**, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.
- BRASIL. **Lei n.º 13.140**, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- BRASIL. **Lei n.º 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.
- BRASIL. **Lei n.º 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 58**, de 10 de dezembro de 1937. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 140**, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Federal n.º 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Federal n.º 12.378**, de 31 de dezembro de 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. **Resolução Conama n.º 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. **Resolução Conama n.º 279**, de 27 de junho de 2001. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=277>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. **Resolução Conama 377**, de 9 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=507>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. **Resolução Conama n.º 387**, de 27 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res38706.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. **Resolução Conama n.º 412**, de 13 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=605>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.370.524-DF. Rel. Min. Marco Buzzi, j. 28.04.2015, *DJe*, 27.10.2015.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MORATO LEITO, José Rubens (Coord.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5.ed.. São Paulo: Saraiva, 2012.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 9.ed., São Paulo: Saraiva, 1994.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível n.º 200001.1.006540-3. Rel. Jair Soares.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betania. **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FRANCISCO, Papa. **Encíclica Laudato Si**: sobre o cuidado da casa comum. São Paulo: Paulinas, 2016.

GUSTIN, Miracy Barbosa Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 4.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HENKES, Silvana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In.: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos (Org). **Paisagem, natureza e direito**/landscape, nature and law,. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro, 2001.

LARCHER, Marta Alves. Guia do parcelamento do solo e da regularização fundiária urbanos para municípios, **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, MPMG Jurídico**, CEAF, Belo Horizonte, nov., 2017.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. O parcelamento do solo urbano e a defesa do meio ambiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 139: 269-285, jan./mar. 1980. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Observações sobre loteamentos. **Revista de Direito Imobiliário**, jan.-jun 1982. p. 9-24.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. Urbanismo e proteção ambiental, **RDP**. São Paulo: RT, 1976. n. 39/40.

MELO FILHO, Álvaro. **Princípios do direito registral imobiliário**. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/008-melo-principios.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, Malheiros Editores, São Paulo: 2002

MINAS GERAIS. **Deliberação Normativa COPAM n.º 213**, de 22 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=43778>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Deliberação Normativa COPAM n.º 217**, de 6 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558>>. Acesso em: 29 jan.2019.

MINAS GERAIS. **Deliberação Normativa COPAM n.º 1**, de 22 de março de Acesso em: 29 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Deliberação Normativa COPAM n.º 74**, de 9 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=37095>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Minas

Gerais, atualizado em junho de 2018. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/atos-normativos/regimento-interno.htm#.XFNEmpc9yvw>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Conflito Negativo de Competência n.º 1.0000.08.469863-8/000. Comarca de Curvelo. Suscitante: JD 2ª Vara Cível da Comarca de Curvelo. Suscitado(a): JD Vara Criminal, Infância e Juventude, Acidente do Trabalho e Execuções Fiscais Curvelo. Relator: Exmo. Sr. Des.. Moreira Diniz. Data da publicação: 02.09.2008.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Conflito Negativo de Competência n.º 1.0000.08.469863-8/000. Comarca de Curvelo. Suscitante: JD 2ª Vara Cível da Comarca de Curvelo. Suscitado(a): JD Vara Criminal, Infância e Juventude, Acidente do Trabalho e Execuções Fiscais Curvelo. Relator: Exmo. Sr. Des.. Moreira Diniz. Data da publicação: 02.09.2008.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Apelação Cível n.º 1.0382.07.079071-4/001. Comarca de Lavras. Apelante(s): Eduardo Vilela e outro(a)(s). Apelado(a)(s): Pontual Incorporadora e Empreendimentos Imobiliários Ltda. e outro(a)(s). Relator: Exmo. Sr. Des. Eduardo Mariné da Cunha. Data da publicação: 25.11.2008.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Apelação Cível n.º 1.0000.18.044756-7/001. Apelante: MPMG. Comarca de Ubá. Apelado: CRI. Interessado: Condomínio Portal da Serra Ltda. Relatora: Des. Hilda Teixeira da Costa.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Agravo de Instrumento CV n.º 1.0000.18.009952-5/002. Comarca de Ubá. Agravante(s): Carneiro, Brandão Empreendimentos Imobiliários Ltda., Daniele Rosário Pereira Brandão Fernandes, Dayene Pereira Brandão Drumond, Délio Carneiro Brandão, Deylla Pereira Brandão, Dimas Carneiro Brandão, Dirceu Carneiro Brandão, Elizandra Brandão de Oliveira, Flávio Carneiro Brandão, Geraldo Carneiro Brandão, Maria Terezinha Baião. Agravado(a)(s): Ministério Público – MPMG. Rel. Moreira Diniz, j. 08.06.2018.

MINAS GERAIS. **2ª Vara Cível da Comarca de Ubá**. Processo n.º 5002850-49.2017.8.13.0699. Classe: Ação Civil Pública. Assunto: Parcelamento do Solo. Autor: Ministério Público – MPMG. Réus: Carneiro Brandão Empreendimentos Imobiliários Ltda., Daniele Rosário Pereira Brandão Fernandes, Dayene Pereira Brandão Drumond, Délio Carneiro Brandão, Deylla Pereira Brandão, Dimas Carneiro Brandão, Dirceu Carneiro Brandão, Elizandra Brandão de Oliveira, Flavio Carneiro Brandão, Geraldo Carneiro Brandão, Maria Terezinha Baião, Município de Ubá, Juiz: Thiago Brega de Assis, 22.09/2017.

MORETTI, Ricardo de Sousa. **Critérios de urbanização para empreendimentos habitacionais**. São Paulo, 1993. 193p. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.

MOTA, Francisco Suetonio Bastos **Disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano visando a preservação do meio ambiente**. São Paulo, 1980. 254p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

MUNICÍPIO DE UBÁ. **Lei Complementar n.º 123**, de 13 de julho de 2010. Disponível em: <https://sapl.uba.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2010/273/273_texto_integral.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

ONU-Habitat. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos. **A situação mundial das cidades 2006/2007**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. 18ª Câmara Cível. Apelação Cível n.º 70028564573. Rel. Des. Nelson José Gonzaga.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Apelação n.º 70079749321. Comarca Campo Bom.

ROCHA, Anacélia Santos et al. **O dom da produção acadêmica: manual de normalização e metodologia de pesquisa**. Belo Horizonte: Dom Helder Escola de Direito. 2016.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**. Apelação Cível n.º 01.020385-5, de Videira-SC. Relator: Des. Francisco Oliveira Filho, j. 15.04./2002.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria dos Negócios Metropolitanos. **Da nova lei de parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Emplasa, 1980. p. 41-42.

SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Apelação n.º 1000515-22.2017.8.26.0099. Apelante: Pontual Bragança Incorporadora Empreendimentos Imobiliários S/A. Apelado: Oficial de Registro de Imóveis e Anexos de Bragança Paulista.

SERRA, Marcio Guerra. **Registro de imóveis I: parte geral**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. Parcelamento do solo urbano e as implicações da recente lei reguladora da matéria com os interesses do município. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 18, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2a. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 36.

VIANA, Marco Aurélio S. **Comentários à lei sobre parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Saraiva, 1980.

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.

ANEXO A

Consulta formulada por RICARDO RAGE FERRO, delegatário de serventia extrajudicial, em que questiona a possibilidade de notários e registradores realizarem atividade de conciliação e/ou mediação no âmbito dos processos judiciais, em caráter voluntário.

[...]

É o relatório. Decido.

[...]

A segunda questão é relativa à prestação de serviços de mediação e de conciliação por cartórios extrajudiciais no âmbito extrajudicial.

A respeito, a Presidente da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania, Conselheira Daldice Santana, em sua manifestação, ratifica manifestação do Comitê Gestor Nacional da Conciliação, no sentido de que a matéria carece de regulamentação a ser editada por este CNJ, que contenha a previsão mínima das seguintes exigências: a) obrigatoriedade da existência prévia de centro judiciário de solução consensual de conflitos na comarca ou subseção em que o cartório extrajudicial pretender atuar; b) sujeição das atividades referentes aos meios consensuais prestadas pelo cartório à fiscalização por parte do juiz coordenador do centro judiciário de solução consensual de conflitos respectivo; c) sujeição dos cartórios extrajudiciais, bem como de seus conciliadores e/ou mediadores, à legislação pertinente, especialmente no tocante à capacitação, ao cadastramento, ao regime de avaliação, aos impedimentos, às suspeições e às sanções; d) estabelecimento de contrapartida de sessões de conciliação e mediação não remuneradas a serem suportadas pelos cartórios extrajudiciais, em percentual superior ao estabelecido para as Câmaras Privadas; e) prestação de serviços relativos aos meios consensuais pelos cartórios extrajudiciais limitadas ao âmbito das respectivas competências (Id 20688902).

O Exmo. Corregedor Nacional de Justiça, a seu turno, manifestou-se pela “possibilidade da realização de mediação e conciliação por parte das autoridades cartorárias, desde que haja regulamentação da matéria e controle sobre os atos praticados pelo órgão censor local de cada Estado da federação, com a supervisão do Conselho Nacional de Justiça” (Id 2105286).

Apontou, ainda, os temas que devem ser abordados pela Resolução a ser editada pelo CNJ, a saber: a) atos que estariam sujeitos à submissão da autoridade cartorária e o prazo para a solução do litígio; b) que as partes interessadas deverão instruir o feito com todos os documentos necessários, de modo a dar maior segurança ao procedimento extrajudicial; c) que deve ser assegurada a participação de todo e qualquer interessado no ato, a fim de evitar prejuízos aos que não detiveram conhecimento, mas têm interesse jurídico na solução do litígio.

Ao final, sugeriu que o presente procedimento seja “redistribuído para sua competência, pois há interesse em regulamentar a matéria por provimento no intuito de uniformizar o procedimento em todas as serventias extrajudiciais do País”.

Como já apontado pela Exma. Presidente da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania e pelo Exmo. Corregedor Nacional de Justiça, a realização de mediação e/ou conciliação por autoridades cartorárias depende de prévia normatização, cuja edição é da competência deste Conselho Nacional de Justiça. Tal regulamentação revela-se fundamental para a uniformização do tratamento da matéria, inclusive no que se refere à fiscalização das atividades de conciliação e mediação a serem prestadas.

A manifestação da Exma. Conselheira Daldice Santana exaure o tema, e merece ser transcrita (Id 2068902 – os grifos são do original):

[...]

Os serviços notariais e de registro, embora exercidos em caráter privado, assim são por delegação do Poder Público estão, desse modo, sujeitos à fiscalização pelo Poder Judiciário.

O artigo 236, caput e § 1º, da Constituição Federal, assim estabelece:

‘Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.’

Essa norma constitucional foi regulada pela Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1995 (‘Lei dos Cartórios’), que trata especificamente da fiscalização pelo Poder Judiciário nos seguintes termos (artigos 37 e 38):

‘Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

Parágrafo único. Quando, em autos ou papéis de que conhecer, o Juiz verificar a existência de crime de ação pública, remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.’

‘Art. 38. O juízo competente zelar para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística’.

Desse modo, admitida a prestação de serviços de mediação e de conciliação, deverão os cartórios extrajudiciais sujeitarem-se à fiscalização pelo Poder Judiciário da mesma forma que ocorre em relação aos demais serviços prestados por eles.

Para que tal fiscalização seja minimamente uniforme, convém ao Conselho Nacional de Justiça regulamentar a matéria. A competência do CNJ abrange o recebimento e o conhecimento de reclamações em face desses órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuam por delegação do Poder Público, nos termos do artigo 103-B, § 4º, III, da Constituição Federal, sem prejuízo da competência dos tribunais.

Desse modo, é patente a competência do CNJ para regulamentar a matéria pertinente à realização de sessões de conciliação e/ou mediação nos cartórios extrajudiciais.”

Ao discorrer sobre os parâmetros mínimos para tal regulamentação a ser editada pelo Conselho, tanto a ilustre Conselheira quanto o eminente Corregedor Nacional ressaltam a importância da fiscalização a ser exercida pelos Tribunais, com a supervisão do Conselho Nacional de Justiça. A Presidente do Comitê Gestor Nacional da Conciliação destacou, ainda, a centralidade do papel a ser desempenhado pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Centros ou CEJUSCs. Tal entendimento revela-se absolutamente alinhado com as diretrizes do artigo 165 do Novo Código de Processo Civil e com a Resolução nº 125/10 deste Conselho Nacional de Justiça, parcialmente alterada pela Emenda nº 02/16, de seguinte teor:

“Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.” (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16).

Recomendou, ainda, a ilustre Conselheira, uma vez editada a regulamentação necessária, a implantação gradual dos serviços de mediação e conciliação, mediante “projetos-piloto”, em atenção à complexidade da matéria, cujos efeitos não se podem antever.

Forçoso concluir, de todo o exposto, pela absoluta necessidade de normatização, emanada deste Conselho Nacional de Justiça, que estabeleça regras e parâmetros uniformes para todo o território nacional, observadas as cautelas indispensáveis à correta implementação do instituto, com observância estrita dos ditames constitucionais e legais aplicáveis à espécie e com o necessário prestígio da normativa já existente no âmbito do CNJ.

Assim, enquanto não houver ato normativo editado pelo CNJ a regulamentar a matéria, conclui-se que é vedada a realização da atividade de conciliação e/ou mediação pelas autoridades cartorárias no âmbito extrajudicial.

Por fim, diante da necessidade de regulamentação da matéria, e considerando as manifestações do Exmo. Corregedor Nacional de Justiça e da Presidente do Comitê Gestor Nacional da Conciliação, determino a expedição de ofício a ambas as autoridades, para adoção das providências que entenderem cabíveis.

Ante o exposto, respondo à presente Consulta nos seguintes termos: a) é possível que notários e registradores realizem atividade de conciliação e/ou mediação no âmbito dos processos judiciais, em caráter voluntário, de forma não remunerada, desde que tal exercício se dê exclusivamente no âmbito dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), a que se refere o art. 8º, caput, da Resolução CNJ 125/2010 e seja supervisionado diretamente por um magistrado; b) enquanto não houver ato normativo editado pelo CNJ a regulamentar a matéria, conclui-se que é vedada a realização da atividade de conciliação e/ou mediação pelas autoridades cartorárias no âmbito extrajudicial.

Expeça-se ofício ao Exmo. Corregedor Nacional de Justiça e ao Presidente do Comitê Gestor Nacional da Conciliação para adoção das providências que entenderem cabíveis.

ANEXO B

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA POR OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEL - REGISTRO DE LOTEAMENTO - LEI N. 6.766/1979 - IMPUGNAÇÃO APRESENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO SEM APONTAR IRREGULARIDADES - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO NÃO PROVIDO.

1- Considerando que a impugnação apresentada pelo Ministério Público não apontou as eventuais irregularidades existentes no loteamento versado nos autos, gerando evidente prejuízo à defesa da parte contrária, bem como que foi feita antes mesmo da publicação do edital do pedido de registro, violando o disposto no art. 19 da Lei n. 6.766/1979, não há como restringir o registro do loteamento. 2- Recurso não provido.

VOTO

[...]

Ao que se verifica, a impugnação realizada pelo Ministério Público (Ofício n. 70/2015/1ªPJU) viola o disposto no art. 19 da Lei n. 6.766/1979, já que apresentada antes mesmo da publicação do edital a que alude o referido dispositivo, datado de 21/03/2017 (JPe 17).

Percebe-se, também, que o Ministério Público, ao sustentar a existência de irregularidades na aprovação de loteamentos na Comarca, não fez qualquer menção ao loteamento em questão, tampouco aponta as supostas irregularidades nele encontradas, o que, inclusive, implica evidente prejuízo à defesa dos interessados, haja vista a dificuldade em identificar as infrações supostamente cometidas.

Nestes termos e considerando o entendimento registrado nos autos n. n. 5000576-49.2016.8.13.0699, tenho que a sentença recorrida não merece reparos, eis que a impugnação apresentada efetivamente não atende a legislação aplicável à espécie.

Cabe considerar, ainda, que as questões ventiladas pelo Ministério Público, após a sua intimação no presente feito, não suprem a impugnação (Ofício n. 70/2015/1ªPJU) anteriormente apresentada ao Oficial do Cartório.

Em face ao exposto, nego provimento ao recurso de apelação.

Sem custas.

JD. CONVOCADO BAETA NEVES - De acordo com o (a) Relator (a).

DES. MARCELO RODRIGUES

Após minucioso exame dos autos, acompanho a e. relatora, fazendo uma pequena ressalva acerca da natureza jurídica do procedimento de impugnação ao pedido de registro de loteamento, que é procedimento administrativo diverso da dúvida registrária, tal como ressaltado pela juíza de primeiro grau:

Inicialmente, observo que o procedimento foi equivocadamente distribuído como “DÚVIDA”, quando, na verdade, trata-se de IMPUGNAÇÃO nos moldes previstos no art. 19 da Lei nº 6.766/79. Em sendo assim, faz necessária a retificação da distribuição, o que ora determino.

O procedimento de impugnação ao pedido de registro de loteamento é especificamente disciplinado pela Lei 6.766 de 1979, não podendo, em nenhuma hipótese, orientar-se pelo procedimento aplicado à dúvida registrária.

Assim, afastam-se as alegações do apelante no sentido de que o oficial de registro deveria ter suscitado dúvida para cada parcelamento separadamente e de que a sentença não aclarou a dúvida apresentada pelo oficial.

Superada essa questão, passa-se à análise do mérito recursal, que se restringe às alegações de que a Lei 6.766 de 1979 não prevê forma para a impugnação e que o apelante expôs de forma clara os dispositivos legais que foram violados pelos Municípios.

Pois bem.

O procedimento de impugnação ao pedido de registro de loteamento é previsto na mencionada Lei 6.766 de 1979 em seu artigo 19, cujo texto foi transcrito no voto da relatora.

Em que pese a Lei 6.766 de 1979 não mencionar expressamente a forma de apresentação da impugnação ao pedido de registro de loteamento, certo que ela deve ser específica para garantir ao requerente o direito de defender. Logo, a ausência de previsão legal da forma em que deve ser apresentada a impugnação, não autoriza o impugnante afastar-se do postulado da ampla defesa.

Quanto à alegação de que a impugnação foi apresentada de forma específica, com a indicação de todos os dispositivos legais violados, mais uma vez sem razão o apelante.

Ora, da simples leitura da impugnação que se encontra nos autos 5000576-49.2016.8.13.0699, verifica-se que o apelante apenas afirmou que os Municípios de Ubá, Tocantins, Divinésia, Rodeiro e Guidoal

não respeitaram as Leis 6.766 de 1979, 9.785 de 1999, 11.445 de 2007, 13.932 de 2004, 12.608 de 2012, 12.424 de 2011 e 12.651 de 2012, sem qualquer indicação dos dispositivos supostamente violados.

Portanto, tratando-se de impugnação manifestamente genérica, deve ser mantida a sentença que a julgou improcedente.

Mediante tais fundamentos, nego provimento ao recurso, mantendo a sentença por seus jurídicos fundamentos.

SÚMULA: “NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO”.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0000.18.044756-7/001. Relatora: Des. Hilda Teixeira da Costa. Comarca de Ubá. Apelante: MPMG. Apelado: CRI. Interessado: Condomínio Portal da Serra Ltda.

ANEXO C

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS promove ação civil pública contra CARNEIRO BRANDÃO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA., FLÁVIO CARNEIRO BRANDÃO, ELIZANDRA BRANDÃO DE OLIVEIRA, DAYENE PEREIRA BRANDÃO DRUMOND, DEYLLA PEREIRA BRANDÃO, DANIELE ROSÁRIO PEREIRA BRANDÃO FERNANDES, DIMAS CARNEIRO BRANDÃO, MARIA TEREZINHA BAIÃO, DÉLIO CARNEIRO BRANDÃO, GERALDO CARNEIRO BRANDÃO, DIRCEU CARNEIRO BRANDÃO e MUNICÍPIO DE UBÁ, dizendo que o último réu aprovou loteamento dos demais réus contrariando diversas normas, especialmente a legislação que rege os loteamentos, a legislação ambiental e as normas locais. Pretende a suspensão do ato administrativo de aprovação do loteamento San Rafael III, bem como dos atos decorrentes, assim como do registro imobiliário e do prosseguimento de obras de infraestrutura, até que sejam atendidas as exigências legais. Requereu a tutela provisória de urgência. Juntou documentos.

É o relatório necessário.

Conforme art. 300 do Código de Processo Civil.

A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Foi juntado aos autos o documento ID 30284926, parecer técnico sobre a situação do loteamento objeto desta ação, dando amparo à pretensão urgente requerida, uma vez que são indicadas violações a diversas normas que regem a matéria.

Constou no documento ID 30284945, págs. 9 e 10, que da área total do loteamento “76% se insere em faixas de declividade superior a 30%” e que “29.191,47 metros quadrados de área pública se encontram em desconformidade” com as normas sobre faixa *non aedificandi* e com declividade superior a 30%. Sobre este ponto, a Lei n.º 6.766, de 1.979, em seu art. 3.º, parágrafo único, inciso III, veda o parcelamento do solo em terrenos com declividade igual superior a 30%, salvo atendimento específico da autoridade competente.

Também foi informado o descumprimento do Decreto Estadual n.º 44.646, de 2007, quanto ao projeto de terraplenagem (30284945 – Pág. 12).

Além disso, a área está suscetível a inundações e deslizamentos de terra, desabamentos, como constou na resposta 30 do referido parecer técnico.

Outro fundamento para deferir o pleito urgente está no fato de ter sido constado no BO de ID 30285064, pág. 8, a supressão de vegetação arbórea, indicando a possibilidade de se tratar de área remanescente de mata atlântica, sendo lavrados os autos de infração 125974 e 125951, por atividade exercida sem autorização ambiental.

Portanto, a prova inicial trazida com inicial evidencia a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, podendo ser deferido o pleito de suspensão do registro do loteamento, para evitar a alienação de lotes, fato que poderá causar prejuízos a terceiros de boa-fé adquirentes de terrenos no local, tornando ainda mais complexa a questão dos autos.

Cabível, pois o embargo do loteamento. Nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PARCELAMENTO DO SOLO. MUNICÍPIO DE CONTAGEM. ABERTURA DE POSSÍVEL LOTEAMENTO EM ÁREA RURAL. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPETENTES. CONSTATAÇÃO DE DESMATAMENTO DE VEGETAÇÃO RASTEIRA, MÉDIO E GRANDE PORTE. LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO. EMBARGO DAS ATIVIDADES ATÉ A EFETIVA APROVAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. ABSTENÇÃO DE EFETIVAÇÃO DE QUALQUER OUTRO PARCELAMENTO OU EDIFICAÇÃO NO LOCAL, BEM COMO DE CELEBRAÇÃO DE PROMESAS DE COMPRA E VENDA E/OU OUTROS NEGÓCIOS JURÍDICOS. DISCUSSÃO ACERCA DA METRAGEM DO MÓDULO MÍNIMO RURAL À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. IRRELEVÂNCIA IN CASU. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. A legislação local do Município de Contagem, apesar de restringir o parcelamento e uso do solo rural à metragem mínima de 20.000m² (vinte mil metros quadrados) (art. 16, I, da LCM n.º 033/06 e arts. 31, §1º, e 113, III, ambos da LCM n.º 082/2010), estabelece uma série de exigências a serem cumpridas para aprovação, por parte do Poder Executivo Municipal (arts. 94 da LCM n.º 082/2010), dentre as quais se inserem o registro da gleba no CRI, a preservação de todas as áreas e reservas florestais previstas por Lei (art. 113, II, da LCM n.º 082/2010 e art. 16, IV, da LCM n.º 033/2006) e a estrita observância às diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente, disciplinada na Lei Municipal n.º 3.789/2003, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 11.292/2004. 2. In casu, independentemente da alegação dos agravantes no sentido de que inexistente prova da implantação de loteamento no local

e que a metragem do lote alienado atende à legislação local, dúvidas não há de que houve parcelamento do solo sem observância da legislação municipal de regência, o que causou prejuízos ao meio ambiente, questão essa que, apesar de comprovada, sequer foi impugnada no recurso. (TJMG – Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.17.048509-8/001, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/08/0017, publicação da súmula em 05/09/2017)

Assim, ainda que emitido decreto municipal autorizando o loteamento, os indícios de ilegalidade permitem a suspensão do ato, adotando-se na espécie, notadamente, o princípio da precaução que rege as questões ligadas à matéria ambiental, para prevenir ainda maiores danos, além dos possíveis já ocorridos.

A consolidação de obras irregulares também caracterizará risco de dano irreparável ou de difícil reparação a justificar a tutela de urgência requerida.

COM ESSAS RAZÕES, DEFIRO PARCIALMENTE A TUTELA URGENTE, DETERMINANDO QUE O OFICIAL DO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS, TÍTULOS E DOCUMENTOS E PESSOAS JURÍDICAS DE UBÁ SE ABSTENHA DE EFETUAR REGISTRO DO LOTEAMENTO SAN RAFAEL III, SOB PENA DE MULTA EQUIVALENTE A DEZ VEZES OS EMOLUMENTOS REGIMENTAIS FIXADOS PARA O REGISTRO (ART. 19, §4.º, LEI N.º 6.766, DE 1979), SEM PREJUÍZO DAS SANÇÕES PENAIS E ADMINISTRATIVAS CABÍVEIS; DEFIRO, AINDA, A SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO DECRETO MUNICIPAL N.º 5.853, DE 2016, QUE APROVOU O LOTEAMENTO; FINALMENTE, DEFIRO OS PEDIDOS ‘A’, ‘B’, ‘C’, ‘D’ E ‘E’ DO REQUERIMENTO “III.3” DE FF. 21/22 DA INICIAL (ID 30284911 – Págs. 21/22).

Citem-se. Intimem-se, inclusive o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca, com urgência. Cumpra-se como diligência do juízo, pois o autor é o Ministério Público.

MINAS GERAIS. 2ª Vara Cível da Comarca de Ubá. Processo n.º 5002850-49.2017.8.13.0699. Classe: Ação Civil Pública. Assunto: Parcelamento do solo. Autor: Ministério Público – MPMG. Réus: Carneiro Brandão Empreendimentos Imobiliários Ltda., Daniele Rosário Pereira Brandão Fernandes, Dayane Pereira Brandão Drumond, Délio Carneiro Brandão, Deylla Pereira Brandão, Dimas Carneiro Brandão, Dirceu Carneiro Brandão, Elizandra Brandão de Oliveira, Flávio Carneiro Brandão, Geraldo Carneiro Brandão, Maria Terezinha Baião, Município de Ubá, j. Thiago Brega de Assis, 22.09.2017.

ANEXO D

DIREITO ADMINISTRATIVO – DIREITO PROCESSUAL CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – NULIDADE DA DECISÃO AGRAVADA – AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA A IMPOSIÇÃO DE MEDIDA – INOCORRÊNCIA – PROVIDÊNCIA QUE DECORRE DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE RECONHECIDOS – PRELIMINAR REJEITADA – DISCUSSÃO SOBRE A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E SOBRE POSSÍVEL ILEGITIMIDADE PASSIVA - QUESTÕES NÃO TRATADAS PELA DECISÃO AGRAVADA – CONHECIMENTO PARCIAL DO RECURSO – LOTEAMENTO APROVADO PELO MUNICÍPIO – POSSÍVEIS IRREGULARIDADES – INVASÃO DE FAIXA NÃO EDIFICÁVEL - PARCELAMENTO DE TERRENO COM DECLIVIDADE SUPERIOR A CONSIDERADA ADEQUADA PELA LEI, SEM O ATENDIMENTO DE EXIGÊNCIA LEGAL – ELEMENTOS QUE EVIDENCIAM A PROBABILIDADE DO DIREITO E O PERIGO DE DANO – RECURSO DESPROVIDO.

- A determinação de apresentação da relação de eventuais lotes comercializados no loteamento impugnado na ação civil pública tem como fundamento os indícios de irregularidade apontados na decisão agravada, de forma que não procede a alegação de nulidade por falta de fundamentação. A determinação em questão não se trata da medida de exibição de documentos prevista no Código de Processo Civil, mas decorre das próprias medidas de urgência deferidas, a fim de que o Ministério Público possa tomar ciência sobre os possíveis adquirentes afetados pela decisão e, eventualmente, incluí-los na lide e/ou promover ações contra os mesmos, já que a decisão agravada aponta elementos indicando que o loteamento, em tese, está desrespeitando a legislação no tocante à declividade do terreno aceitável para a construção. - O agravo de instrumento leva ao conhecimento do Tribunal a decisão interlocutória alvo da insurgência, e a tanto deve se limitar a decisão do recurso.

- Embora o loteamento San Rafael III tenha sido aprovado, em 05/08/2016, pelo Município de Ubá, por meio do decreto 5.853/2016, o Ministério Público questiona na ação civil pública a legalidade deste decreto e apresenta elementos, apurados em sede de inquérito civil, como a perícia realizada “in loco” por profissionais da área, que indicam, a princípio, que o referido loteamento não observou a legislação que cuida do parcelamento do solo urbano (invasão de área “non aedificandi” e parcelamento de terreno com declividade superior a exigida, sem o cumprimento de exigência legal). Como as referidas irregularidades geram perigo de dano aos adquirentes dos lotes que poderão construir no local, são justificáveis as medidas liminares impostas na decisão agravada.

A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 4ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em REJEITAR PRELIMINAR, CONHECER PARCIALMENTE DO AGRAVO E NEGAR PROVIMENTO.

DES. MOREIRA DINIZ, RELATOR.

[...]

No caso, diferentemente do que alegam os agravantes, o Ministério Público instruiu a ação civil pública com elementos que evidenciam a probabilidade do direito, bem como o perigo de dano.

Embora o loteamento San Rafael III tenha sido aprovado, em 05/08/2016, pelo Município de Ubá, por meio do decreto 5.853/2016 (documentos 09/12), o Ministério Público questiona a legalidade deste decreto e apresenta elementos, apurados no inquérito civil 0699.15.001163-2, que indicam, ao menos em sede de cognição sumária, que o referido loteamento não observou a legislação que cuida do parcelamento do solo urbano, sendo que tal inobservância gera perigo de dano aos adquirentes que poderão construir no local.

No inquérito civil nº. 0699.15.001163-2 foi elaborado um parecer técnico (documentos 27/30) por profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, vinculados ao Núcleo de Pesquisa e Extensão da Universidade Federal de Juiz de Fora, que se baseou em visitas técnicas realizadas no loteamento no período de 10 a 12 de janeiro de 2017.

De acordo com o referido parecer, mesmo com a aprovação do loteamento pela Divisão de Urbanismo da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Ubá, foram

apurados aspectos a serem revistos no projeto urbanístico e na sua implantação já iniciada (quesito 38 – documento 29)

Entre as várias irregularidades apontadas pelo Ministério Público, observo que a perícia apurou que a rua projetada “F”, as áreas destinadas às Praças 01, 02 e 03 e as áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos 01, 02 e 04 estão invadindo trecho da área *non aedificandi*, constituída pela rede de transmissão de energia da ENERGISA (documento 28/29 – quesitos 04, 11 e 31).

A perícia mencionada no inquérito civil público, como dito, foi realizada *in loco* e constitui indício da ocorrência de invasão indevida de área *non aedificandi*, o que é de extrema gravidade, tendo em vista o perigo de acidente envolvendo as redes de transmissão de energia elétrica.

A referida perícia destacou, ainda, que o projeto de loteamento apresentado ao Município não indica com clareza as áreas não edificáveis (quesito 7 – documento 28).

Apesar dos agravantes negarem tal invasão, que, repito, foi apurada por perícia realizada no inquérito civil público, não há elementos nos autos que amparam tal afirmação.

O fato da ENERGISA ter declarado a existência de viabilidade técnica de fornecimento de energia elétrica para o loteamento, como alegam os agravantes, não significa que não possa ter ocorrido a invasão da referida área *non aedificandi*. Uma coisa é atestar que há viabilidade de se fornecer energia para o local, outra é apurar se a limitação administrativa decorrente da passagem da rede de transmissão está sendo respeitada. As análises são diferentes.

Aliás, na declaração emitida pela ENERGISA, que acompanhou o laudo produzido pela consultoria contratada pela loteadora (anexo I – documento 06), consta que a declarante apurou, em 19 de janeiro de 2010, a existência de linhas de transmissão de energia passando sobre parte do terreno, sendo a área de domínio com extensão de 30 metros, considerando 15 metros para cada lado a partir do eixo da linha.

Destaco que o laudo produzido pela consultoria contratada pelos próprios agravantes (MG engenharia & meio ambiente) não afasta os indícios apresentados pelo Ministério Público, primeiro, porque a empresa contratada não é dotada de imparcialidade, já que atua mediante pagamento de seu cliente, que tem interesse em sair vencedor na lide, e segundo, porque, como destacado, há documento da própria ENERGISA indicando a existência de linha de transmissão sobre parte do loteamento.

Considerando que há documento da ENERGISA reconhecendo a passagem da rede de transmissão no loteamento e tendo em vista o laudo apresentado no inquérito civil, a tese de possível invasão indevida da área não edificável tem embasamento, justificando a adoção das medidas impostas na decisão agravada.

Outra irregularidade apontada na referida perícia consiste na existência de lotes e áreas públicas em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, não tendo sido observadas exigências específicas pelas autoridades com relação ao projeto urbanístico e ao memorial descritivo (quesitos 11 e 26 – documentos 28 e 29).

O inciso III, do parágrafo único, do artigo 3º, da lei federal 6.766/79 veda o parcelamento do solo em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes.

Já o artigo 6º, inciso III, da lei complementar 123/06 do Município de Ubá prevê que não é permitido o parcelamento do solo “*em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendido um projeto específico, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais, atestando ser viável edificar-se no local*”.

Portanto, a lei municipal exige que seja realizado um projeto específico atestando a viabilidade de se edificar no terreno com declividade igual ou superior a 30%, sendo que os agravantes não apontam, entre os números documentos que instruíram o agravo, a existência de um projeto específico apresentado ao Município, tratando da declividade do terreno e atestando que, mesmo com tal característica, a edificação é viável.

O decreto municipal que aprovou o loteamento também não faz referência à existência de projeto específico sobre a declividade do terreno.

Por se tratar de exceção à proibição de construção em área com declive igual ou superior a 30%, o projeto, numa primeira análise, ao que me parece, deve ser específico sobre a declividade e deixar clara a viabilidade da edificação.

Ademais, conforme mencionado no quesito 05 da perícia realizada no inquérito civil público (documento 28), “*a área de equipamento comunitários foi inserida ao lado do Horto Florestal, em trecho de alta declividade – sendo a declividade média da área 35.12%, atingindo máximas de 77,56%*”, sendo que “*do total de área de 19.257,30 metros quadrados, 14.759,88 metros quadrados, ou seja, 76% se insere em faixas de declividade superior a 30%*”.

Ressalto que é inegável o risco de se construir em terreno com declividade que a lei considera, a princípio, inadequada, sem a certeza da viabilidade da construção.

Destaco, ainda, que o Ministério Público apresenta questionamentos, embasados em dispositivos legais, sobre a possibilidade do projeto de loteamento apresentado pela loteadora e aprovado pelo Município ser

elaborado apenas por um engenheiro agrimensor, alegando que este somente poderia atuar em conjunto com o arquiteto e se limitar a locar o loteamento, ou seja, demarcar no solo o projeto previamente elaborado pelo arquiteto.

Essa questão é controversa e, além disso, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico/Divisão de Urbanismo do Município tem em sua composição uma Arquiteta e Urbanista que autorizou o loteamento (quesitos 4, 5 e 6 – documentos 47/48).

Todavia, como se está examinando um pedido liminar e há outros indícios de irregularidade no loteamento em relação à ocupação do solo, que geram perigo de dano, devem ser mantidas as medidas de urgência pleiteadas pelo Ministério Público e deferidas pela decisão agravada.

Acrescento, ainda, que, de acordo com o boletim de ocorrência apresentado pelo Ministério Público (documento 36), o loteamento foi autuado, em 24/06/2015, por não ter autorização ambiental de funcionamento para atividade de loteamento urbano e não ter autorização para a supressão de vegetação arbórea que estava realizando.

Consta do referido boletim de ocorrência que a autuada apresentou o requerimento para o corte de uma árvore e uma declaração de não passível de licenciamento ambiental e de autorização ambiental de funcionamento, mas com validade somente até 03/09/13.

Ou seja, há elementos indicando que o loteamento violou normas ambientais, cabendo destacar que as afirmações lançadas no boletim de ocorrência por policial militar tem presunção relativa de veracidade.

Destaque-se que a declaração de não passível de licenciamento e de autorização ambiental para funcionamento considerou o porte o potencial poluidor do empreendimento e tinha validade somente até 03/09/13, sendo que a implantação do loteamento ultrapassou a referida data, como pode se ver no boletim de ocorrência lavrado em 24/06/2015.

Além disso, destaco que o loteamento foi implementado em área remanescente do Bioma Mata Atlântica e consta do boletim de ocorrência a supressão de vegetação arbórea sem autorização, o que gera a possibilidade de desrespeito à legislação ambiental alegada na inicial (art. 11, I “c” e “d”, da lei 11.428/06).

O desrespeito à legislação ambiental apontada na inicial e o desmatamento já implementado, sem autorização, não justificariam, por si só, o deferimento das medidas liminares de embargo das obras e a proibição de venda dos lotes, até porque o loteamento obteve autorização ambiental de funcionamento em 18/08/2015 (documento 06). Mas, como destacado, há outras possíveis irregularidades no loteamento, como a invasão indevida de área não edificável e o parcelamento de solo com declividade superior a 30%, sem projeto específico, que recomendam a aplicação das medidas de urgência reclamadas pelo Ministério Público.

Cumprе salientar, também, que, no laudo emitido pela consultoria contratada pela própria loteadora, datado de agosto de 2007, consta que as obras tiveram início em maio de 2015 e até o presente momento encontram-se em andamento, sendo que não há prova de que, no momento em que proferida a decisão agravada, elas estavam concluídas.

Portanto, sem razão os agravantes ao afirmarem que é descabido o embargo de obra já encerrada, até porque as medidas deferidas não visam apenas impedir a conclusão do loteamento, mas a comercialização dos lotes.

Por fim, os agravantes sustentam que, como o Ministério Público indica apenas alguns lotes de terreno que estariam com alguma irregularidade (não exigência de projeto específico e estudos geológicos daqueles lotes acima de 30% de declividade, não seria razoável inviabilizar o empreendimento inteiro com as restrições impostas pela decisão agravada, devendo as medidas recaírem somente sobre os lotes especificadamente indicados.

Tal pretensão não procede, porque o Ministério Público aponta irregularidades, embasadas em elementos apurados no inquérito civil, que comprometem o loteamento como um todo, a exemplo da existência de ruas e de áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, como praças, em trecho da área limitada pela passagem da rede de transmissão de energia elétrica e em área com inclinação superior a 30%, sem projeto específico sobre a viabilidade da construção. Ou seja, as irregularidades não se restringem a determinados lotes que seriam comercializados, mas comprometem áreas de equipamento comunitários, praças e ruas.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo.

Custas, pelos agravantes.

DES. RENATO DRESCH - De acordo com o Relator.

DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o Relator.

SÚMULA: REJEITARAM PRELIMINAR, CONHECERAM PARCIALMENTE DO AGRAVO E NEGARAM PROVIMENTO

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-CV n.º 1.0000.18.009952-5/002. Comarca de Ubá. Agravante(s): Carneiro, Brandão Empreendimentos Imobiliários Ltda., Daniele Rosário Pereira Brandão Fernandes, Dayene Pereira Brandão Drumond, Délio Carneiro Brandão, Deylla Pereira Brandão, Dimas Carneiro Brandão, Dirceu Carneiro Brandão, Elizandra Brandão de Oliveira, Flavio Carneiro Brandão, Geraldo Carneiro Brandão, Maria Terezinha Baião. Agravado(a)(s): Ministério Público – MPMG. Rel. Moreira Diniz, j. 08.06.2018.

ANEXO E

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE PARCELAMENTO DE SOLO URBANO - IMPUGNAÇÃO OFERTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO - INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS DEVIDAMENTE COMPROVADA - EXEGESE DA LEI FEDERAL N. 6.766/79 E DA LEI ESTADUAL N. 5.793/80 - INOBSERVÂNCIA DO ART. 3º, III, DA LEI ESTADUAL N. 6.063/82, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI ESTADUAL N. 10.957/98 - DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA MEDIANTE APELO - DESPROVIMENTO.

É louvável e recomendável a iniciativa do Ministério Público em prol do meio ambiente na fiscalização dos requisitos legais nos procedimentos administrativos de parcelamento do solo urbano.

Consoante o art. 3º da Lei estadual n. 6.063/82, com as alterações da Lei estadual n. 10.957/98, não se permite o parcelamento do solo urbano em área com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento).

Catégorico laudo técnico emitido por experto, aliado às circunstâncias fáticas amplamente analisadas pela digna representante do Ministério Público de Primeira Instância, consubstanciam substrato probatório hábil a afastar pretensão de registro de loteamento manejada em desacordo com as prescrições legais pertinentes à espécie.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n. 01.020385-5, da comarca de Videira (1ª Vara), em que é apelante Finansolo Urbanizações e construções Ltda., sendo apelado Representante do Ministério Público:

ACORDAM, em Sexta Câmara Civil, por votação unânime, desprover o recurso.

Custas na forma da lei.

A digna Representante do Ministério Público na Comarca de Videira ofertou impugnação ao pedido formulado por Finansolo Urbanização e Construções Ltda. de registro do Loteamento Jardim Canadá (fls. 325 e 326), sustentando que não deveria ter sido aprovado pela municipalidade, em vista de desobediência às mínimas condições legais, causando prejuízos a terceiros, ao meio ambiente e a toda a comunidade. Salientou que, em vistoria realizada pessoalmente, pôde constatar que, no terreno em que se pretende implantar o loteamento, em diversos pontos há declividade superior a 45º (quarenta e cinco graus), supressão de área de preservação permanente e de nascentes, uma delas inclusive soterrada e tubulada. Requereu a notificação do loteador para que se absteresse de promover alterações físicas no local do imóvel. Requisitou, ainda, informações ao Oficial do competente Registro de Imóveis. Acostou relatório de vistoria subscrito por autoridade ambiental (fl. 327).

As informações foram prestadas pelo registrador (fl. 331).

Instada a se manifestar, Finansolo Urbanizações e Construções Ltda. ofertou resposta à impugnação ministerial opondo, preliminarmente, “exceção de impedimento e suspeição” da representante do *parquet*, eis que esta estaria sendo movida por interesses particulares, advindos do fato de seu esposo ser o único loteador da região. Quanto ao mérito, afirmou que, por se tratar de área inserida no perímetro urbano, as limitações constantes das alíneas do art. 2º da Lei n. 4.771/61 não seriam aplicáveis em face do que estabelece o parágrafo único do mesmo dispositivo. Aplicar-se-ia, assim, o que estatui o plano diretor municipal. Postulou a improcedência da impugnação.

Após o acolhimento de proposição ministerial (fl. 358), veio aos autos a Fundação do Meio Ambiente - FATMA trazendo à baila documentos atinentes à concessão de Licença Ambiental Prévia - LAP, através da qual estaria autorizada provisoriamente a implantação do loteamento (fls. 360 a 365).

Com vista dos autos, a digna Promotora de Justiça emitiu parecer (fls. 389 a 391) rechaçando as suspeitas levantadas sobre aquele órgão e destacando a desídia do registrador e da fiscalização municipal, que aprovara o projeto de loteamento mesmo sem a indispensável licença ambiental. Frisou, ainda, que, não fosse sua intervenção, as restrições apontadas pela FATMA na LAP, que concernem às áreas de preservação permanente existentes no imóvel, não teriam sido levantadas. Enfatizou, também, a existência de mais dois óbices à pretensão de registro, quais sejam, a necessidade de implantação de praça de retorno conforme a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Complementar n. 13/99) e a existência de partes do terreno que excedem o limite de 30% (trinta por cento) de declividade, aspecto este que fora observado pela Técnica em Controle Ambiental da FATMA (fl. 358 v.) e que afrontaria o art. 3º, III, da Lei n. 6.068/82, tornando indispensável a realização de perícia para a verificação, com segurança, dessa circunstância.

A promoção ministerial foi acolhida pelo MM. Juízo *a quo* (fl. 392).

Nova manifestação da empresa loteadora às fls. 395 a 397.

Após oficiado ao CREA e designado perito, esse compareceu aos autos emitindo parecer (fl. 409).

A impugnação, então, restou acolhida através da r. decisão de fls. 411 a 420, determinando-se ao registrador que se absteresse de proceder os atos de registro do loteamento em questão.

Irresignada, Finansolo Urbanizações e Construções Ltda. interpôs recurso de apelação destacando que a maior declividade do que a permitida em lei acarreta apenas a indisponibilidade do terreno para a venda, mas não a impossibilidade de loteamento. Enfatizou, ainda, que o projeto de loteamento fora aprovado pela municipalidade e que a FATMA, instada a se manifestar, pronunciou-se favoravelmente à efetivação do loteamento. Frisou, por fim, o fato de a FATMA ter afirmado que a declividade do terreno não ultrapassa os limites legais, bem assim que todas as exigências da lei foram cumpridas.

Resposta foi apresentada.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça pronunciou-se no sentido do desprovimento do reclamo.

É a síntese do essencial.

As considerações do eminente Procurador de Justiça que oficiou neste feito, Dr. Jacson Corrêa, por se mostrarem de todo pertinentes, merecem ser transcritas *in totum* à guisa de fundamentação:

“Antes de entrar no mérito da insurgência, oportuno tecer algumas considerações sobre a pertinência de conduta da 1ª Promotora de Justiça da Comarca de Videira - MARIA REGINA D. LAKUS FORLIN, em face das suspeitas que foram lançadas a esta última pelo recorrente, por ocasião da impugnação posta ao empreendimento.

“O Parcelamento do Solo Urbano é regulado pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, e a tutela do interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

“Para análise e aprovação do loteamento e do desmembramento a lei reguladora impõe sejam cumpridos requisitos que estão expressos como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o empreendimento, compreendendo as seguintes e principais fases: - pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); - apresentação do projeto (arts. 9º a 11); - aprovação pela Prefeitura Municipal (arts. 12 a 17); - pré-registro (art. 18); - execução (art. 18, V) e registro.

“A intervenção do Ministério Público surge, primeiramente, quando o projeto de loteamento ou desmembramento, já aprovado pela Prefeitura Municipal, for impugnado por terceiro interessado antes do registro. É o que disciplina o art. 19, § 2º. Deverá o membro do Ministério Público manifestar-se no prazo legal, atentando para a rigorosa observância dos requisitos impostos pela legislação. A segunda intervenção ocorrerá quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, feito com a anuência da Prefeitura Municipal, no caso do disposto no art. 23, inciso II, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou, em outro caso, quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência da Prefeitura Municipal e do Estado (art. 23, inciso III).

“Assim ocorrendo, o Oficial do Registro de Imóveis deverá publicar um resumo do pedido de cancelamento e, havendo ou não impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação, após prévia manifestação do Ministério Público (art. 23, § 2º).

“A lei comentada prevê outras hipóteses de intervenção do parquet (art. 38, §§ 2º e 3º), todas situações que respeitam um procedimento de jurisdição voluntária, no qual o Ministério Público exercerá tipicamente a função de fiscal da lei.

“Todavia, a hipótese dos autos não fica adstrita a isto, mas, e principalmente, à observância de normas de proteção ambiental insculpidas na Carta Republicana a partir do art. 225, seu núcleo normativo principal. Eis a razão pela qual a Carta Constitucional de 1988 consolidou o momento normativo mais importante para a proteção ambiental no Brasil, já que antes disso essa matéria era tratada apenas de passagem pelas Constituições pretéritas, e isto somente dentro dos critérios de distribuição das competências legislativas, cuidando-se de atribuir à União a responsabilidade privativa para legislar sobre água, solo, florestas, caça e pesca.

“Logo, tendo seguido o perfil adotado a partir da década de 70 pelas Constituições contemporâneas da Europa, a Carta Política vigente deu relevância de tratamento à questão ambiental, consagrando uma disciplina específica para o meio ambiente ao dedicar-lhe um longo artigo no Capítulo VI, inserido no título destinado à Ordem Social, além de permear todo o seu texto com várias outras disposições versando sobre o tema, em preceitos de cunho processual, civil, penal e administrativo. RAUL MACHADO HORTA assegura que “[...] a Constituição da República de 1988 promoveu a incorporação do meio ambiente ao texto constitucional, em decisão que não encontra precedentes nas Constituições que a precederam no Direito Constitucional Brasileiro. As referências ao meio ambiente são abundantes e elas percorrem a Constituição em toda a sua extensão, desde os direitos individuais, em título localizado na abertura do documento, para findar no

capítulo derradeiro da parte permanente da Lei Fundamental' (HORTA, Raul Machado. Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 308).

"O mesmo autor (HORTA, Raul Machado. Ob. cit, p. 308-310) observa que as alusões constitucionais sobre o meio ambiente encontram-se reunidas de acordo com a natureza típica de cada referência, sendo classificadas conforme sejam elas regras de garantia, regras de competência, regras gerais e regras específicas.

"As regras de competência dizem respeito às atribuições materiais e legislativas entregues à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos do Estado, conforme a seguinte disposição metódica:

"a) O artigo 23, incisos VI e VII, que discrimina dentre as competências materiais que são comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

"b) O artigo 24, incisos VI, VII e VIII, que dentre as competências concorrentes entregues à União, aos Estados e ao Distrito Federal arrola a possibilidade destes entes federativos legislarem sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, e, sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

"As regras gerais, por sua vez, identificam as noções de princípio ou conduta, podendo-se incluir, dentre outros, o inciso III do art. 129, na seção dedicada ao Ministério Público, que preceitua, dentre suas funções institucionais, a promoção do 'inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos'.

"Conforme se depreende dessas transcrições, observa-se que o constituinte de 1988 fez referências explícitas e implícitas ao meio ambiente, interpondo a temática ecológica em diversos de seus preceptivos. Todavia, o núcleo normativo da proteção ambiental foi posto no artigo 225, com seus parágrafos e incisos, compreendendo na verdade três conjuntos de normas, dentro do esquema proposto por JOSÉ AFONSO DA SILVA (Direito ambiental constitucional. 2 ed. rev. 3 tir. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 52). A saber:

"a) Normas-princípio ou norma matriz, que dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inscrito no caput do art. 225;

"b) Normas-instrumento, necessárias para se dar efetividade ao princípio revelado no caput do art. 225, e que se encontram alinhadas no § 1º, com seus incisos, outorgando direitos e impondo deveres ao Poder Público, conferindo-lhe os instrumentos fundamentais para a atuação em defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

"c) Normas que impõem determinações particulares, haja vista os setores e objetos determinados nos §§ 2º a 6º do art. 225, 'nos quais a incidência do princípio contido no caput se revela de primordial exigência e urgência, dado que são elementos sensíveis que requerem imediata proteção e direta regulamentação constitucional, a fim de que sua utilização, necessária talvez ao progresso, se faça sem prejuízo ao meio ambiente' (SILVA, José Afonso da. Idem, p. 52).

"Percebe-se, portanto, que a nova ordem constitucional teve a intenção direta e específica de formatar um conjunto normativo apto à prescrição de limites para a utilização dos recursos naturais, razão pela qual tratou das questões ambientais de forma difusa ao longo de todo o texto constitucional, tanto em disposições de natureza administrativa, quanto em preceitos de natureza processual, civil e penal, com destaque para a responsabilidade civil e para a reparação do dano ecológico. O núcleo normativo, entretanto, foi concentrado no art. 225, que consagrou o direito autônomo ao meio ambiente sadio, distinto dos valores e bens materiais, tutelado, pois, de modo independente dos interesses de caráter individual e privado.

"Além disso, convocou todos os poderes públicos e a coletividade para a implementação dos valores ambientais recém protegidos, permitindo que se concretize a aclamada transmigração do ideário liberal individualista para uma concepção normativa que contemple as exigências sociais, voltadas para a garantia e o aprimoramento da sadia qualidade de vida, evitando-se que os princípios garantidores do Direito Ambiental se mostrem ineficazes e não se realizem de forma efetiva no cotidiano das pessoas, acabando por transmutar-se, por consequência, em um ideário vazio e vão.

"O Município de Videira, tudo indica, não se apercebeu disso ainda, senão como explicar a autorização dada a um empreendimento imobiliário, tomado como apto ao **registro**, sem que tivesse ele obtido o necessário licenciamento ambiental, e, o que é pior, em atentado flagrante a dispositivos de lei federal e estadual que compreendem determinadas áreas, por sua localização, como de preservação especial?

"Daí porque a participação do Ministério Público em todas as fases do processo de **registro** é imprescindível, notadamente para exercer a vigilância que o Município e demais órgãos públicos não fazem. Sua atuação vem legitimada, senão por disposição da própria lei que regula o parcelamento do solo urbano, mas, e principalmente, pelo comando normativo constitucional e, de resto, pelas disposições de sua Lei Orgânica Estadual (LC-197/00), a considerar como função institucional do Órgão a proteção de outros interesses

individuais indisponíveis, individuais homogêneos, sociais, difusos e coletivos (art. 82, inciso VI, 'e'), e a exigir sua manifestação nos processos em que a sua participação seja obrigatória por lei ou, quando entender cabível a intervenção em razão de interesse público, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou o grau de jurisdição em que se encontrem os processos (art. 82, inciso X).

“Vale citar, em reforço a esse entendimento, a posição da doutrina sobre a intervenção do parquet:

“Compreendeu claramente o legislador que os adquirentes de lotes, comumente pessoas de condição humilde, quase sempre não têm meios de defender seus direitos e, muitas vezes, ignoram mesmo quais sejam estes. Justifica-se, pois, a participação do Ministério Público, não só pelo tratamento legal dado aos adquirentes de lotes, considerados hipossuficientes em relação à outra parte, como também pelo forte conteúdo social da lei, de ordem pública e de caráter cogente. Pode-se mesmo ver nessa atribuição conferida ao Ministério Público uma espécie de substituição extraprocessual destinada a garantir a efetiva realização de interesse e direito privados de pessoas que se encontram em condições desfavoráveis para exercitá-los ou defendê-los’ (PAZZAGLINI FILHO, Marino. São Paulo: Revista Justitia, vol. 114, p.141).

“Em casos análogos a jurisprudência pátria já firmou posição a respeito:

“‘ILEGITIMIDADE DE PARTE - MINISTÉRIO PÚBLICO - INOCORRÊNCIA - Impugnação ao registro de loteamento - Lei nº 6.766/79 que não define o rol de interessados - Hipótese, ademais, de atuação na defesa do interesse público - Recurso não provido’ (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apel. Cível n. 213.023-2, de Marília. Rel. Des. Ricardo Brancato. Julgado em 5.5.1994).

“‘ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PATRIMÔNIO PÚBLICO - INTERESSE COLETIVO - LOTEAMENTO - REGULARIZAÇÃO - INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI 6.766/79, ARTS. 38 E 40 - LEI Nº 7.347/85, ART. 21 - C. F., ART. 129, III E IX - PRECEDENTES STF E STJ - É dever constitucional do Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art. 129, III e IX C. F.). - O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de parcelamento de solo urbano, em face de inadimplência do parcelador na execução de obras de infraestrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos. - A iterativa jurisprudência do Pretório Excelso acompanhada por incontáveis julgados desta Eg. Corte, vem reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. - Recurso conhecido e provido’ (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP n. 108249 - (199600590150), de São Paulo, 2ª Turma. Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins. Fonte: DJU de 22.5.2000, p. 00092).

“Posto isto, resulta evidenciada a necessidade de intervenção do Ministério Público nos pedidos de registro de loteamento e desmembramento de imóveis e em todas as ações correlatas, devendo, sempre que necessário, promover a impugnação ou o cancelamento do registro imobiliário.

“Bem de se ver que diante da relevância da matéria preocupou-se a Corregedoria Geral do Ministério Público, em recomendar aos Promotores de Justiça o exercício de rigorosa fiscalização sobre os pedidos de registro de loteamento ou desmembramento de imóveis que derem entrada no Registro Imobiliário, promovendo o cancelamento e procedendo as impugnações, desde logo, sempre que em desacordo com as condições previstas na legislação de regência - federal, estadual e municipal.

“Sanada esta questão, importa considerar se os óbices levantados pelo Órgão de Execução do Ministério Público eram de molde a impugnar a implantação, naquelas condições, do Loteamento Jardim Canadá.

“Como dito anteriormente, é a Lei Federal n. 6.766, de 19/12/1979, o instrumento legal que rege o Parcelamento do Solo Urbano no Brasil. Em seu artigo 13, a Lei delega aos Estados o exame e a anuência prévia, para posterior aprovação pelos municípios, de loteamentos e desmembramentos de terras em condições especiais. No Estado de Santa Catarina, o Parcelamento do Solo Urbano é regido pela Lei 6.063/82, (com as alterações da Lei Estadual n. 10.957/98), cabendo a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente proceder ao exame e dar anuência prévia em projetos de parcelamento quando, dentre os casos que enumera, estiverem localizados em áreas de interesse especial. O art. 3º da norma estadual consubstancia os impedimentos legais postos ao parcelamento do solo. A saber:

“‘Art. 3º - Não será permitido o parcelamento do solo:

“‘I - em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

“‘II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública sem que sejam previamente saneados;

“‘III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento);

“‘IV - em terrenos onde as condições geológicas e topográficas desaconselhem a edificação;

“‘V - em áreas de proteção especial, definidas na legislação, e naquelas onde o parcelamento do solo possa causar danos relevantes à flora, fauna e outros recursos naturais;

““VI - em áreas onde as condições ambientais ultrapassem os limites máximos dos padrões de qualidade ambiental ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis.

““Parágrafo único. Os municípios, em consideração às características locais, poderão estabelecer, supletivamente, outras limitações desde que não conflitem com as disposições desta Lei'.

“Por igual, a Lei Estadual n. 5.793, de 16 de outubro de 1980, obriga o loteamento, como qualquer outra atividade empresarial, à 'apreciação e licença do órgão competente do Estado responsável pela proteção e melhoria do meio ambiente, ao qual serão submetidos os projetos acompanhados dos relatórios de impacto ambiental' (art. 3º, §2º).

“Aí estão, portanto, os preceptivos legais que deram o contorno necessário à impugnação ofertada pelo Ministério Público.

“Todavia, até o édito do Juízo a situação do loteamento continuava inalterada em relação ao impedimento alinhado no art. 3º, inciso III da Lei n. 6.063/82, uma vez que o Parecer do expert confirmou a existência no empreendimento imobiliário de terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), mesmo excluindo-se as Áreas Verdes e a Área de Preservação Permanente (fl. 405). Logo, não havia mesmo como conferir autorização para o Registro do Loteamento, dès que até ali não procedera, o empresário responsável, à devida regularização do empreendimento para atender as disposições legais reguladoras.”

Ante o exposto, nega-se provimento ao recurso.

Participaram do julgamento, com votos vencedores, os Exmos. Srs. Des. Newton Trisotto e Luiz César Medeiros, e lavrou parecer pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, o Exmo. Sr. Dr. Jacson Corrêa.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Apelação Cível n.º 01.020385-5, de Videira-SC. Relator: Des. Francisco Oliveira Filho. j. 15.04.2002.