



NOTA TÉCNICA

PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS EM ZONA RURAL

Assunto: Parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural.

1. OBJETO

O Procurador de Justiça Marco Antônio Lopes de Almeida, eminente Conselheiro Relator nos autos em referência, determinou que esta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) apresentasse manifestação sobre a situação do parcelamento do solo da Fazenda Ponte Alta, sugerindo medidas voltadas à regularização.

Registre-se, outrossim, que o Órgão de Execução do Ministério Público na Comarca de Nova Serrana promoveu o arquivamento dos autos, considerando a prescrição do crime do art. 50, I, parágrafo único, I, da Lei 6.766/1979, bem como o fato do empreendimento estar situado em zona rural, o que acarretaria a inexigibilidade da implantação de infraestrutura no local.

2. ANÁLISE

DISTINÇÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE CIVIL E A CRIMINAL

De início, há que se estabelecer a distinção entre a responsabilidade por crime contra a Administração Pública, tipificado no art. 50 da Lei 6.766/1979, e a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor (adquirentes dos lotes) e à ordem urbanística, que é regulada pela Lei 7.347/1985.

As duas esferas de responsabilização são independentes, conforme preconiza o § 3º do art. 225 da Constituição Federal.

Averbe-se que a pretensão de reparação civil de dano ambiental – e também do urbanístico, por se referir ao meio ambiente urbano – é imprescritível, conforme reconhecido pelo STF, por ocasião do julgamento do RE nº 654833/AC, com a fixação do Tema 999, de repercussão geral.

Neste contexto, a prescrição da pretensão punitiva pelo crime do art. 50 da Lei 6.766/1979 é indiferente para a avaliação do prosseguimento do Inquérito Civil e eventual promoção de ação civil pública.

LOTEAMENTO CLANDESTINO NA FAZENDA PONTE ALTA

Segundo consta dos autos, PEDRO FERNANDES DOS SANTOS é responsável por parcelamento do solo rural para fins urbanos, de forma clandestina, do imóvel “Fazenda Ponte Alta”, de matrícula n. 28.345, do Cartório de Registro de Imóveis de Nova Serrana (f. 29/49), havendo alienado vários lotes, medindo 1.500 m², 3.000 m² e 30.000 m², por meio de contratos particulares de compromisso de compra e venda (f. 2/4; f. 26/27, f. 90/99, f. 119/120), realizado em violação ao art. 3º da Lei 6.766/1979, c/c § 1º do art. 65 da Lei 4.504/1964, c/c art. 8º da Lei 5.868/1972.

De fato, o Presidente da Câmara Municipal informou que não existe lei ou projeto de lei em tramitação para a alteração do perímetro urbano da cidade (f. 53) e o Município destacou que não ter ciência da formalização de requerimento para regularização do loteamento Fazenda Ponte Alta (f. 102), não possuindo documentação referente ao referido loteamento, de modo que tal parcelamento e divisões do solo seriam irregulares (f. 105).

Adicione-se que, entre as irregularidades no referido parcelamento do solo, Relatório de Vistoria emitido pelo Departamento de Engenharia do Município apontou ausência das obras de infraestrutura, tais como pavimentação das vias públicas, sistema de drenagem de águas pluviais, sistema de esgotamento sanitário, sistema de abastecimento de água, sistema de iluminação pública e de energia elétrica, dentre outras (f. 137, v.).

Também ficou constatado que o empreendimento não respeita as áreas de preservação permanente (APP) e de Reserva Legal, havendo intervenções e construções irregulares nestes espaços protegidos, a exemplo da abertura de estrada e construção de residências, executadas sem as autorizações necessárias pelos órgãos ambientais competentes (f. 03/05, f. 23/26, f. 55/56 dos autos de Inquérito Civil MPMG-0452.02.00009-0 e f. 05/06 dos autos de Inquérito Civil MPMG-0452.06.000036-4).

Sendo assim, é correto afirmar que se está diante de empreendimento irregular, que viola as normas ambientais e urbanísticas.

PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS, EM ZONA RURAL. POSSIBILIDADE DE MANEJO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPREENDEDOR POR DANOS MORAIS E PATRIMONIAIS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE, AO CONSUMIDOR (ADQUIRENTES DOS LOTES) E À ORDEM URBANÍSTICA

A prática de parcelamento irregular do solo para fins urbanos em zona rural pode demandar o ajuizamento de ação civil pública para a regularização do empreendimento ou, conforme o caso, seu desfazimento, sobretudo se não for obtida solução negociada para a reparação de danos ao meio ambiente e à ordem urbanística.

Com efeito, a Constituição Federal, fundamentada na cidadania e na dignidade da pessoa humana (incs. II e III do art. 1º), assegura o direito à moradia, à segurança (art. 6º) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225).

Neste contexto, o texto constitucional estabelece ser competência dos municípios a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII do art. 30 da CF).

Importa consignar que a Constituição também define os fundamentos de uma Política Urbana, cuja execução atribui ao Poder Público municipal (art. 182 da CF), observadas as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, norma geral federal), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, enumerando, em seu art. 2º, as diretrizes que devem pautar a execução da política urbana:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

(...)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

(...)

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

(...)

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

Como se faz sentir, o arcabouço jurídico brasileiro está alinhado com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 11, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Ainda no âmbito cível e dentro das diretrizes gerais acima, a Lei 6.766/1979 somente admite 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 (art. 3º), o que não é o caso dos autos.

Mas não é só. Os artigos 65 da Lei 4.504/1964 e 8º da Lei 5.868/1972 vedam expressamente a divisão do imóvel rural em áreas com dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.

Além disto, nos parcelamentos do solo para fins urbanos, os lotes devem contar com infraestrutura básica, constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2º, § 5º da Lei 6.766/1979), e os loteamentos devem possuir áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbano e comunitário, além de espaços livres de uso público, que devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem (art. 4º, inc. I, da Lei 6.766/1979).

Estes espaços livres são bens de uso comum do povo, a exemplo das vias e praças, das áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, que devem constar do projeto do loteamento e do memorial descritivo, sendo certo, desde a aprovação do loteamento, não podem ter sua destinação alterada pelo loteador (art. 17 da Lei 6.766/1979), passando a integrar o domínio do Município, com o registro do loteamento (art. 22).

O repasse destas áreas ao Município tem por objetivo assegurar que a coletividade seja também beneficiada, de modo que as áreas verdes e institucionais devem ser vistas como formas urbanísticas de garantia do

desenvolvimento sustentável da cidade e, por isso, imprescindíveis.

Nessa esteira, faz-se necessário que, tanto o responsável pelo loteamento, quanto pelo município (subsidiariamente), cumpram com as normas legais de parcelamento do solo.

Além disto, é bem de ver que há vedação legal à venda ou promessa de venda de lotes ou parte de loteamento ou desmembramento não registrados (art. 37 da Lei 6.766/1979).

Mesmo em casos de regularização fundiária urbana, na qual são reconhecidos os núcleos urbanos informais consolidados, ainda que situados em áreas qualificadas ou inscritas como rurais (inc. I do art. 11 da Lei 13.465/2017), o requerimento de instauração da regularização não exime de responsabilidades administrativa, civil ou criminal os proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação dos referidos núcleos (§ 3º do art. 14 da Lei 13.465/2017).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, sem prejuízo da independência funcional do Órgão de Execução da Comarca de Nova Serrana, bem como do Eg. Conselho Superior do Ministério Público, conclui-se pela necessidade de prosseguimento da tramitação do procedimento, seja no sentido da solução negociada, mediante a tomada de termo de compromisso de ajustamento de conduta do responsável, seja mediante a adoção de outras medidas a cargo do Ministério Público, a exemplo da promoção de ação civil pública.

Registre-se que material de apoio está disponível na intranet do Ministério Público e poderá ser encaminhado ao Órgão de Execução.

Com as considerações acima, devolvo os autos ao Eg. Conselho Superior, para exame e deliberação.

Belo Horizonte - MG, 21 de maio de 2021.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo