

1.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5206072/2023

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ENTE MUNICIPAL NA REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO PARA FINS URBANOS

Referência: Inquérito Civil n. MPMG-0027.17.000898-4 (SEI 19.16.1092.0027798/2021-44)

Assunto: Parcelamento do solo urbano clandestino. Regularização. O município tem o poder-dever de agir para que parcelamento do solo urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua implantação, nos termos dos arts. 30, viii, e 182 da cr/88, bem como do art. 40 da Lei Nº 6.776/1979, se os responsáveis deixam de proceder com suas obrigações, sem prejuízo do ressarcimento junto aos responsáveis pelos custos despendidos com a regularização.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Carolina Mendonça de Siqueira, da Comarca de Betim, cumprindo diligência determinada pelo Conselho Superior do Ministério Público (Voto relator AJCS [3857178](#)), solicita manifestação

da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a responsabilidade do Município quanto à regularização de parcelamento irregular de imóvel para fins urbanos (Despacho BETPJ-08PJGES [3938649](#)).

Segundo consta dos autos do Inquérito Civil, Francisco Faustino de Araújo, titular do imóvel de matrícula 85.658, doou o imóvel para seus herdeiros, em 8 de junho de 1989, em condomínio (SEI [1029927](#), p. 24), que passaram a parcelá-lo irregularmente, para fins urbanos, a exemplo do herdeiro José Francisco Araújo, que dividiu a parte sobre qual exercia a posse direta entre seus 6 filhos, tendo conhecimento que alguns deles haveriam alienado parcelas do imóvel para terceiros (declarações de José Francisco Araújo, SEI [1029927](#), p. 17).

Com efeito, em diligência da Polícia Militar de Meio Ambiente, foram identificados os moradores Geraldo Maria de Almeida, Jessica Leandra da Silva de Almeida e Zaqueu de Souza Basilio, na área objeto da investigação (BO PM, SEI [1029927](#), p. 74).

Também consta dos autos contrato de compra e venda relativo a uma área de 2.626 m², vendida por Sebastião Valentim Neto e Diva Carvalho Valentim para Zaqueu de Souza Basílio e Arthur Rander Reis Basílio (SEI [3613251](#)), bem como contrato de compra e venda de uma área de 1.948 m², transmitida por José Francisco de Araújo e Maria Lúcia da Silva a Wellington da Silva Almeida (SEI [3625873](#)).

Informações da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação do Município (SEI [1387292](#) e [2895255](#)) revelam que o parcelamento em questão é clandestino e constituiu um núcleo urbano informal, passível de regularização na forma da Lei 6.766/1979 ou, para as áreas consolidadas, nos moldes da Lei 13.465/2017.

Após regular tramitação, a Promotora de Justiça responsável pelo Inquérito Civil decidiu promover o arquivamento do Inquérito Civil (Decisão de Arquivamento BETPJ-08PJGES [3626053](#)), ao argumento de que a atuação do Ministério Público visando à regularização deste parcelamento mais se assemelharia à advocacia de interesses dos ocupantes do núcleo.

Entretanto, no Conselho Superior do Ministério Público, o Conselheiro Relator decidiu baixar os autos em diligência para manifestação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo.

2. ANÁLISE

A Constituição da República de 1988 estabelece ser competência dos municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII, art. 30), bem como define os fundamentos da 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), que estabelece normas de ordem pública e interesse social (art. 1º, parágrafo único, da Lei), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Entre as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade que pautam a execução da política urbana,

encontra-se o 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 (art. 2º).

Isso significa que a implantação de um parcelamento do solo urbano, com lotes dotados de infraestrutura, equipamentos urbanos e comunitários, sistema viário (no caso de loteamento), espaços livres de uso público, entre outras exigências da legislação, transcende os direitos subjetivos dos proprietários e possuidores¹, ante o reconhecimento da “existência de um direito comunitário, de todo o povo, ao desfrute do novo bairro, como unidade urbanística do todo que é a Cidade”².

De fato, conforme explica José Carlos de Freitas:

Clandestino é o loteamento desconhecido oficialmente pelo Poder Público, por inexistir solicitação de aprovação. Também o é aquele que deriva do indeferimento do respectivo pedido, por não atender as exigências legais. Nas duas hipóteses ele é implantado fisicamente pelo loteador sem a chancela oficial, com abertura de ruas, demarcação de quadras e lotes, vendas, ultimando-se com a edificação de casas pelos adquirentes.

(...)

Raros são os espaços reservados às áreas públicas para fins comunitários (praças, áreas verdes, sistema de recreio), formando um maciço de casas modestas amontoadas, sem respeito aos recursos que garantam aeração e insolação.

A ausência de áreas institucionais nesses assentamentos, que se prestariam a comportar, por exemplo, a edificação de creches e escolas para as crianças, ou mesmo de postos de saúde destinados a oferecer os serviços básicos de atendimento ambulatorial à comunidade local emergente, ocasiona a saturação dos equipamentos públicos e comunitários dos bairros vizinhos a esses loteamentos, dando margem à superlotação de seus hospitais e estabelecimentos de ensino.

(...)

As ruas abertas são desprovidas de sistema para a drenagem das águas pluviais (guias, sarjetas, bocas de lobo, canaletas e galerias), o que gera o acúmulo de água de chuva no solo, e quando implantadas com larguras mínimas, dificultam a circulação, o serviço de transporte coletivo, de coleta de lixo, de limpeza e manutenção das vias, e mesmo ingresso de viaturas de salvamento (ambulância, corpo de bombeiros) e patrulhamento policial, favorecendo o domínio da marginalidade.³

1 FREITAS, José Carlos de. Loteamentos Clandestinos e suas Modalidades Fraudulentas: Atuação Preventiva dos Agentes Públicos. In: **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo**. São Paulo: MPSP, 2005. p. 172.

2 BARROSO, Roberto. **O município e o parcelamento do solo urbano**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 194, p. 56-61.

3 FREITAS, José Carlos de. Loteamentos Clandestinos e suas Modalidades Fraudulentas: Atuação Preventiva dos Agentes Públicos. In: **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo**. São Paulo: MPSP, 2005. p. 173-175.

No presente caso, não há dúvida de que o parcelamento é irregular (já que clandestino), sendo passível de regularização, conforme admitido pelo Município, que cogitou possibilidades de regularização na forma da Lei Federal nº 6.766/1979, que regulamenta o parcelamento do solo urbano, bem como nos moldes da Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais consolidados.

Neste sentido, em 18/06/2021, a Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação do Município apresentou as seguintes informações:

(...) a matrícula original é 85.658 e tem divisão de 1/13 para herdeiros com o último registro de venda em 1991 de apenas 4.612,31m², sendo um dos proprietários Geraldo Maria de Almeida. A área não faz parte de nenhum parcelamento registrado e não possui processo de regularização fundiária aberto pelo(s) promotor(es) do parcelamento até o presente momento. (Memo. 107/2021, da Divisão de Licenciamento e Regularização de Parcelamento do Solo da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação - SORTEH, SEI [1387292](#))

O Memorando 107/2021 é instruído com o Relatório Técnico Estância do Sereno – Alameda dos Cisnes, que registra:

Em análise prévia e superficial sem vistoria *in loco*, a área parece ainda possuir potencial de ser regulamentada via parcelamento do solo, com previsão legal na Lei 6.766/1979. No caso de legalização via regularização fundiária com previsão legal na Lei 13.465/2017, a mesma se daria apenas nas áreas caracterizadas como consolidadas e irreversíveis, o que não parece ser a realidade fática de toda a alameda. (SEI [1387292](#)).

Posteriormente, o Memo. 060/2022 da Divisão de Educação Urbana (DEUF) e Fiscalização da Secretaria de Ordenamento Territorial e Habitação (SORTEH), de 18/03/2022, informou que:

Informamos que foi realizada diligência fiscalizatória na Alameda dos Cisnes, n. 200, Estância do Sereno, e identificado que o local consta com parte da infraestrutura urbana mínima. No local existe uma via não asfaltada de acesso ao parcelamento, além de lotes murados, cercados e casas consolidadas. Durante a vistoria não foi identificado rede de esgoto sanitário, acreditamos que seja utilizado o sistema de Fossa Séptica ou Fossa Negra. Na rua existe iluminação pública, energia elétrica de água que abastece as residências. Com relação à coleta de resíduos sólidos, a mesma é realizada na Alameda dos Cisnes. (SEI 2895255)

Ademais, considerando que o empreendimento está situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte,

imprescindível é a anuência (já agora corretiva) à aprovação do projeto pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, observados os ditames do Decreto Estadual nº 48.254/2021, que regulamenta o licenciamento urbanístico metropolitano, tudo nos termos dos arts. 13 e 15 da Lei 6.766/1979.

Nesse contexto, considerando a competência constitucional dos municípios para o ordenamento territorial do solo urbano, bem como o disposto no art. 40 da Lei 6.766/1979, é de se reconhecer o poder-dever do Poder Público de regularizar parcelamentos irregulares do solo urbano, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, se os responsáveis deixam de proceder às suas obrigações previstas na Lei 6.766/1979, sem prejuízo do ressarcimento dos custos despendidos com a regularização junto aos responsáveis pelas irregularidades.

Conforme destaca Rosangela Staurenghi, a “regularização fundiária consiste na adequação do parcelamento ilegal aos padrões legais ambientais, urbanísticos e fundiários, no interesse da população beneficiada e da sociedade como um todo”⁴.

A propósito, já decidiu o TJMG:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ESTRUTURA URBANA. LOTEAMENTOS CLANDESTINOS E IRREGULARES. REGULARIZAÇÃO. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. INEFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, EXCESSIVAMENTE TOLERANTE COM OS ABUSOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. ART. 40 DA LEI N.º 6.766/79.

- **É dever do Município, responsável solidário, cumprir as normas urbanísticas de modo a assegurar o bem-estar da coletividade, bem como fiscalizar o ordenamento territorial e controle do uso do parcelamento e ocupação do solo urbano.** Tem ele obrigação de observar os deveres previstos na Constituição Federal principalmente por se tratar de interesse público indisponível visando o efetivo cumprimento da função social da propriedade (art. 40 da Lei 6.766/79).
- **Os Municípios têm o poder-dever de agir no sentido de regularizar o uso e a ocupação do solo, assegurando o bem-estar da população, e, com isto, evitando a proliferação de loteamentos clandestinos ou irregulares.** (TJMG - Apelação Cível 1.0112.10.012992-6/001, Relator(a): Des. (a) Wander Marotta, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/04/2013, publicação da súmula em 05/04/2013).

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **LOTEAMENTO CLANDESTINO - REGULARIZAÇÃO - MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - DEVER DE FISCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO - SENTENÇA CONFIRMADA.**

4 STAURENGHI, Rosangela. Regularização de Parcelamentos Ilegais. In: **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo**. São Paulo: MPSP, 2005. p. 190.

- O Município tem o poder-dever de agir para que loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua implantação, nos termos dos arts. 30, VIII e 182 da CR/88, bem como do art. 40 da Lei nº 6.776/1979. (TJMG - Reexame Necessário-Cv 1.0112.10.012994-2/001, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/02/2013, publicação da súmula em 08/03/2013).

A possibilidade de regularização voluntária por parte do Município, dos responsáveis pelo parcelamento do solo ou pelos adquirentes e ocupantes (beneficiários da regularização, na dicção da Lei 13.465/2017) não afasta a possibilidade de regularização compulsória, requerida em ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à ordem urbanística (art. 1º, VI, da Lei 7.347/1985), ante o poder-dever do Ente Municipal de executar uma política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas nas leis federais, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que cabe ao Ministério Público, entre outras providências, propor solução negociada ao Município, bem como aos particulares responsáveis por parcelamento irregular do solo urbano, visando à sua regularização, sem prejuízo do manejo de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à ordem urbanística.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 19 de maio de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo