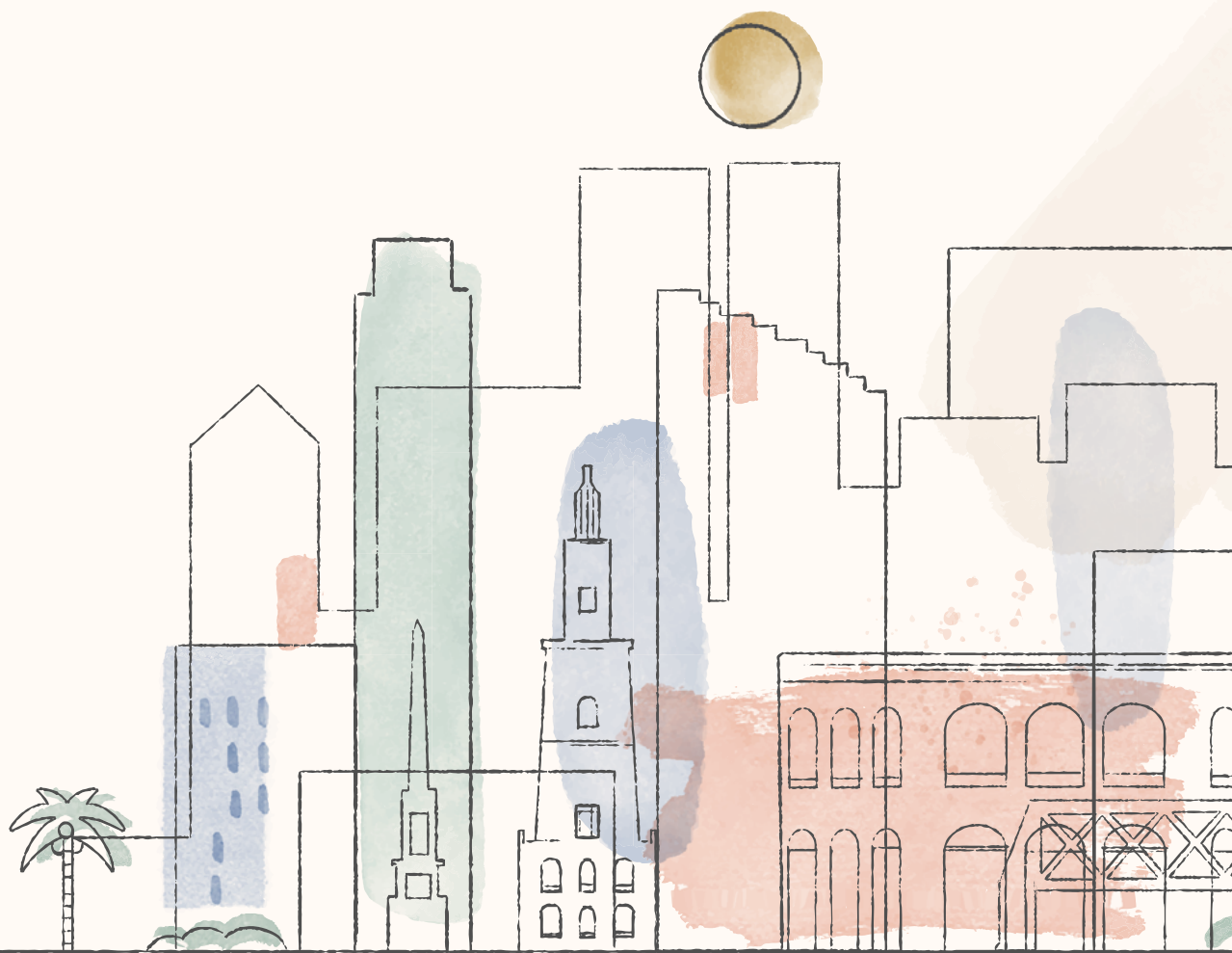


Coletânea Técnico-Jurídica

HABITAÇÃO E URBANISMO NO MPMG



Coletânea Técnico-Jurídica

HABITAÇÃO E URBANISMO NO MPMG



ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Jarbas Soares Júnior

Procurador-Geral de Justiça

Marcos Antônio Lopes de Almeida

Corregedor-Geral do Ministério Público

Nádia Estela Ferreira Mateus

Ouvidora do Ministério Público

Eliane Maria Gonçalves Falcão

Procuradora-Geral de Justiça Adjunta Jurídica

Márcio Gomes de Souza

Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Luiz Henrique Acquaro Borsari

Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

Carlos Alberto Valera

Chefe de Gabinete

Cláudia Ferreira Pacheco de Freitas

Secretária-Geral

Clarissa Duarte Belloni

Diretora-Geral

ELABORAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça – Coordenador da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Defesa da Habitação e Urbanismo - CEPJHU

Elbert Mendes Pinheiro

Assessor Jurídico – Assessor na Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Defesa da Habitação e Urbanismo - CEPJHU

Silvia Couto Monteiro de Moura

Analista do Ministério Público - Arquitetura e Urbanismo
Analista na Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Defesa da Habitação e Urbanismo - CEPJHU

COLABORAÇÃO

Deborah Aline Dias Pereira

Estagiária de Pós-Graduação



CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Élida de Freitas Rezende

Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Pablo Gran Cristóforo

Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos
e Aperfeiçoamento Funcional

Tereza Cristina Santos Barreiro

Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

Leonardo Camargo Souza

Diretor de Produção Editorial

FICHA TÉCNICA

REVISÃO

Estela Costa Tiburcio

Larissa Vasconcelos Avelar

Luiz Carlos Freitas Pereira

Renato Felipe de Oliveira Romano

Sofia Cerqueira Borges

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Laurent Porto Bernardino

Produzido, editorado e diagramado pelo Centro de Estudos e
Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (CEAF)
em Novembro de 2024.

M663c

Minas Gerais. Ministério Público. Procuradoria-Geral de Justiça.
Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Defesa da
Habitação e Urbanismo.

Coletânea técnico-jurídica : habitação e urbanismo no MPMG /
Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Defesa da
Habitação e Urbanismo. – Belo Horizonte: CEAF, 2024.
PDF (455 p.)

Publicação digital no formato PDF.
ISBN nº 978-65-88261-21-7

1. Parcelamento do solo. 2. Regularização fundiária. 3. Plano diretor
(urbanismo). I. Título

CDDir 341.374
CDU 349.4



Prefácio



É com grande satisfação que apresento esta coletânea de informações técnico-jurídicas e pareceres técnicos, fruto do meticuloso trabalho realizado no âmbito da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), com a coordenação do Promotor de Justiça Leonardo Castro Maia, cuja experiência na área ambiental e urbanística é amplamente reconhecida, refletindo a excelência técnica da equipe desse órgão de apoio e o comprometimento institucional do MPMG com a defesa da ordem jurídica, do meio ambiente equilibrado e do desenvolvimento urbano inclusivo, valores que permeiam toda a nossa atuação no campo da habitação e do urbanismo.

A presente obra reúne análises aprofundadas e pareceres técnicos que têm como objetivo orientar e subsidiar a atuação dos promotores de justiça na defesa do direito à cidade sustentável e da ordem urbanísticas, com diretrizes institucionais nas áreas de parcelamento do solo, preservação ambiental, regularização fundiária, proteção e defesa civil, desenvolvimento urbano, entre outras, sempre respeitada a independência funcional de cada órgão de execução.

Esses temas, que se apresentam cada vez mais complexos no cenário contemporâneo, são abordados à luz da legislação vigente, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) e a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), entre outros diplomas que formam o alicerce jurídico para a promoção de um ordenamento territorial sustentável e socialmente justo.

Esta obra não apenas documenta, mas também compartilha a expertise construída ao longo dos anos de atuação da Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo, oferecendo um guia valioso para a tomada de decisões que envolvem as complexidades do direito urbanístico e da sustentabilidade ambiental.

Espero que este livro seja uma fonte rica de consulta e reflexão para todos que, no Ministério Público e fora dele, se dedicam a construir cidades mais justas, seguras e sustentáveis para as futuras gerações.

Jarbas Soares Júnior
Procurador-Geral de Justiça
Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Apresentação do CEAF



A iniciativa de reunir esta coletânea de informações técnico-jurídicas da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais representa um importante marco na construção e compartilhamento do conhecimento institucional, especialmente na defesa da ordem urbanística e do meio ambiente urbano.

Este compêndio de manifestações técnico-jurídicas e pareceres é fruto do trabalho comprometido da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, com o objetivo de fornecer uma referência sólida para a atuação dos membros do Ministério Público na proteção do meio ambiente e no ordenamento de nossas cidades.

A consolidação desses saberes fortalece a capacidade do Ministério Público de responder de forma eficiente e fundamentada aos desafios urbanos e ambientais, que em um cenário de rápida urbanização, demanda soluções cada vez mais complexas e integradas.

Além disso, a preservação e a divulgação de nossa memória institucional são essenciais para garantir que o conhecimento acumulado, tanto teórico quanto prático, contribuam continuamente para o aprimoramento dos promotores de Justiça e servidores, possibilitando uma atuação mais qualificada e alinhada à nossa missão constitucional em defesa da sociedade.

Assim, esta coletânea não apenas preserva o conhecimento, mas também amplia seu alcance, oferecendo subsídios para uma intervenção jurídica embasada e contextualizada nas questões urbanísticas e ambientais que impactam diretamente a vida nas cidades mineiras.

Expresso meu reconhecimento e meus cumprimentos à equipe da CEPJHU pelo trabalho dedicado e pelo compartilhamento generoso de informações, que certamente lançarão luzes no caminho dos que buscam um urbanismo mais responsável e sustentável.

Élida de Freitas Rezende

Procuradora de Justiça

Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF

Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Apresentação do CAOMA



Recebi com grande entusiasmo a notícia do Dr. Leonardo Castro Maia, Coordenador de Habitação e Urbanismo, sobre a disposição de publicar uma coletânea das manifestações técnicas da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, sintetizando parte das orientações emanadas desse importante órgão de apoio do MPMG, e sinto-me honrado com o convite para apresentá-la.

Este trabalho representa não apenas uma fonte sólida de reflexões técnicas e jurídicas, mas também um testemunho dos esforços desenvolvidos nas coordenadorias que integram o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e da Habitação e Urbanismo (CAOMA).

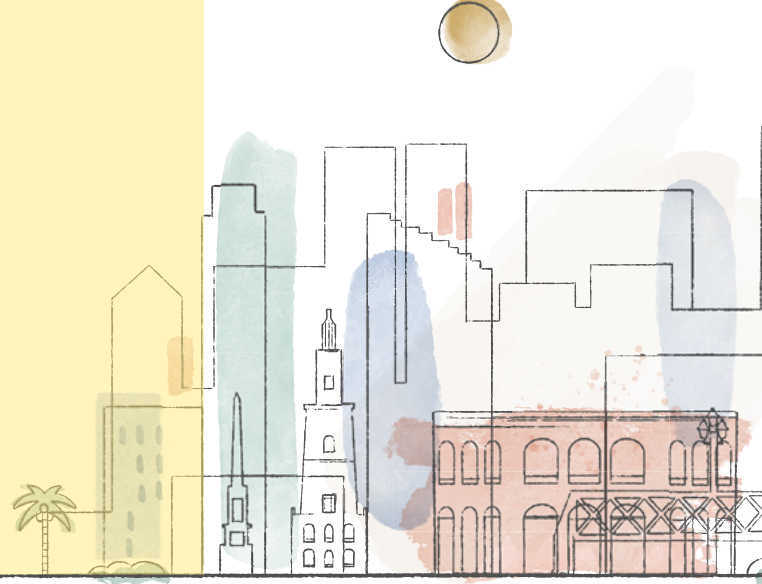
A coletânea, organizada pela equipe da Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo, consolida manifestações que abordam temas fundamentais para o trabalho do Ministério Público mineiro, como o parcelamento do solo para fins urbanos, áreas de preservação permanente urbanas, regularização fundiária, prevenção e resposta a desastres, elaboração e revisão de planos diretores, saneamento básico, entre outros tópicos indispensáveis à boa gestão urbana e à qualidade de vida dos cidadãos.

Diante dos desafios que a urbanização sem controle e a falta de infraestrutura adequada em nossas cidades representam, é crucial que os promotores de Justiça possam contar com orientações técnico-jurídicas bem fundamentadas e acessíveis, como as que esta obra oferece, garantindo a boa aplicação do nosso ordenamento jurídico e fortalecendo a defesa dos direitos urbanos e ambientais.

Agradeço e parablenizo o Dr. Leonardo Castro Maia por sua diligente atuação na Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo, na expectativa de que esta obra inspire todos os que, como nós, acreditam que um ordenamento urbano justo e sustentável é condição essencial para um futuro digno e equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Carlos Eduardo Ferreira Pinto
Promotor de Justiça
Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente – CAOMA
Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Palavra Inicial



O compromisso do Ministério Público de Minas Gerais com a defesa da ordem urbanística e a proteção ao meio ambiente urbano é um reflexo de seu papel essencial na salvaguarda da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais.

Em Minas Gerais, Estado com o maior número de municípios no país, este compromisso convola-se em desafio para a atuação das promotoras e promotores de justiça, considerando que cada município é um centro de produção normativa de direito urbanístico e, portanto, reflete suas variadas características, paisagens e culturas únicas. Desde as montanhas e cachoeiras da Serra do Cipó, até as planícies do Triângulo Mineiro; características que contrastam aspectos históricos, como em Ouro Preto e Mariana, com suas igrejas barrocas e ruas de pedra, até as paisagens de modernidade e desenvolvimento urbano, que marcam a capital Belo Horizonte, sintetizando a essência multifacetada das cidades brasileiras que unem passado e presente em uma harmonia cultural única.

Neste contexto de diversidade, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) do Ministério Público de Minas Gerais, desempenha um papel importante ao atuar como órgão de apoio às Promotorias de Justiça presentes em cada uma das Comarcas do Estado, não apenas dando suporte à elaboração de peças processuais submetidas aos membros do MP (minutas de ações judiciais, de acordos, etc.), mas também com a emissão de informações técnico-jurídicas e pareceres técnicos, entre outras manifestações sobre as complexas e variadas situações que aportam nas Promotorias de Justiça, respeitando sempre a independência funcional dos órgãos de execução, mas prezando pelo ideal da unidade institucional.

Com esse espírito, de atuação colaborativa, e com o objetivo de oferecer uma visão abrangente sobre o material de apoio produzido pela CEPJHU, foi idealizada a presente coletânea como mais uma ferramenta à disposição dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - agentes políticos ativos na transformação positiva dos espaços urbanos.

Ao longo da obra, serão abordados temas centrais e amplamente relevantes na defesa da ordem urbanística, como o parcelamento do solo para fins urbanos, inclusive os que são implantados em áreas rurais; a regularização fundiária; uso e ocupação do solo; preservação de áreas ambientais; planos diretores municipais; gestão de desastres, entre outros. Esses tópicos refletem a crescente demanda por um ordenamento territorial que promova o direito à cidade sustentável, que equilibre a expansão urbana com a preservação dos recursos naturais, cidades

inclusivas, seguras, e resilientes, que possam cumprir sua função social e proporcionar uma vida digna e saudável a todos.

De fato, um dos grandes desafios enfrentados pelas Promotorias de Justiça é assegurar que o crescimento urbano atenda aos preceitos constitucionais e legais de maneira responsável. Neste contexto, o tema do parcelamento do solo ocupa um lugar de destaque. O trabalho da CEPJHU debruça-se em boa parte sobre as diretrizes legais que regulamentam o parcelamento para fins urbanos, abordando a responsabilidade de entes públicos e particulares no que diz respeito aos padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes das unidades habitacionais, inclusive mediante a implantação da infraestrutura necessária para garantir o uso ordenado e seguro das áreas parceladas, sempre buscando oferecer fundamentação jurídica e técnica para embasar decisões informadas e eficazes dos membros do Ministério Público.

Outro aspecto fundamental da coletânea é o tratamento das áreas de preservação permanente e das áreas verdes no contexto urbano, exigente, cada vez mais, de uma visão que privilegie as soluções baseadas na natureza para os problemas das cidades, como uma infraestrutura verde (ou natural) que é essencial para a vida dos seus cidadãos.

De fato, com o avanço da urbanização, muitas dessas áreas, que são indispensáveis à fruição do direito à cidade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estão em risco, demandando a atuação do Ministério Público para evitar degradações irreversíveis e, inclusive, a ocupação de áreas de risco, que ameaçam a vida e o patrimônio dos cidadãos mineiros.

A regularização fundiária urbana é outro ponto de destaque no trabalho do MPMG, dado seu papel na promoção do direito à moradia e na garantia da função social da propriedade.

No Brasil, muitos assentamentos urbanos foram formados sem a observância dos parâmetros ideais de ocupação do solo, o que impõe desafios para a sua regularização plena. Neste sentido, manifestações emitidas pela CEPJHU e reproduzidas na presente coletânea dedicam-se ao exame de mecanismos legais na legislação de regularização fundiária urbana, analisando os critérios para sua aplicação em núcleos urbanos informais consolidados, as obrigações do município em áreas com ocupação irreversível e a responsabilidade de parceladores do solo, proprietários de imóveis e do poder público na promoção de uma urbanização segura e conforme a lei e os direitos envolvidos, construindo soluções abrangentes, com medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Em um cenário de crescente vulnerabilidade urbana e de mudanças climáticas, a preparação e a resposta a desastres também são elementos indispensáveis para a promoção da resiliência urbana. A coletânea também oferece um vislumbre da atuação do Ministério Público na prevenção de desastres urbanos e no exame das responsabilidades envolvidas, a exemplo das obrigações do Poder Público quanto à remoção de edificações e moradores em áreas de risco, orientando os membros do MPMG quanto aos deveres legais dos municípios, à criação de planos de contingência e à implementação de ações de defesa civil, ressaltando a importância de estratégias preventivas para evitar tragédias e proteger vidas.

Outro aspecto que merece destaque na coletânea diz respeito aos planos diretores municipais, principal instrumento de planejamento e gestão do uso e ocupação do solo urbano, com manifestações da CEPJHU abordando requisitos legais e técnicos para sua elaboração e revisão, bem como sobre a necessidade de participação da sociedade civil.

Questões de saneamento básico, um direito fundamental relacionado ao acesso à água e vital para a saúde pública e a preservação ambiental, também são tratadas nas manifestações produzidas, a exemplo da obrigatoriedade de ligação às redes públicas de água e esgoto, dos impactos ambientais da ausência de infraestrutura sanitária e das responsabilidades municipais e estaduais na prestação desses serviços.

Com a organização desta coletânea, reafirma-se a importância do contínuo aprimoramento e atualização dos membros do Ministério Público de Minas Gerais para enfrentar os desafios contemporâneos da urbanização. As questões urbanísticas e ambientais abordadas aqui não apenas refletem a complexidade do cenário atual, mas também evidenciam a necessidade de uma atuação integrada e bem fundamentada, capaz de promover o desenvolvimento urbano sustentável e a proteção ambiental.

A coletânea é um convite à reflexão e ao debate sobre o papel do Ministério Público na construção de cidades mais justas, resilientes e inclusivas, onde o direito à cidade e ao meio ambiente equilibrado seja assegurado a todos os cidadãos.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo

Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Sumário



1. PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS	16
1.1. NOTA TÉCNICA • PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS EM ZONA RURAL.....	17
1.2. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5206072/2023 • A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ENTE MUNICIPAL NA REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO PARA FINS URBANOS	23
1.3. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA • ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE ATRIBUI RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA A ENTE MUNICIPAL PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO	29
1.4. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6594115 • A INDIVISIBILIDADE DO IMÓVEL RURAL EM ÁREAS INFERIORES À FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO NOS CASOS DE SUCESSÃO CAUSA MORTIS E PARTILHA.....	34
1.5. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5509839/2023 • ANÁLISE DE PROPOSTA DE ESTABELECIMENTO DE CONDOMÍNIO RURAL COM UNIDADES IMOBILIÁRIAS INFERIORES À FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO NO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA	46
1.6. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6130378/2023 • ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO RURAL PARA FINS DE CHACREAMENTO NO MUNICÍPIO DE ARCOS.....	50
1.7. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7347346 • TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO COM A CEMIG PARA IMPEDIR LIGAÇÕES DE ENERGIA EM PARCELAMENTOS CLANDESTINOS E IRREGULARES.....	56
1.8. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6833507 • A LEGITIMIDADE PARA COMPOR O POLO PASSIVO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO CASO DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO	63
1.9. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5783261/2023 • A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DE NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO NO PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO	71
1.10. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4479313 • A NATUREZA PERMANENTE DO CRIME DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO TIPIFICADO NO ART. 50 DA LEI FEDERAL Nº 6.766/1979.....	83
1.11. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 2901458 • ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE AVERBAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE INQUÉRITO CIVIL NA MATRÍCULA DE IMÓVEL OBJETO DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO	92

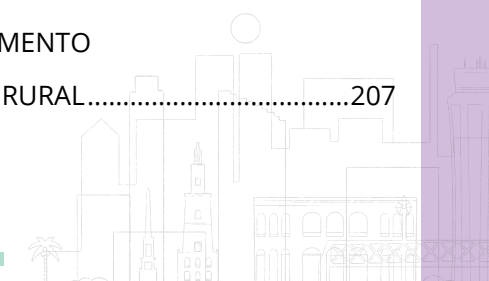
1.12. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 2825248-2022 • ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE IMÓVEL ESPECIAL URBANO SITUADO EM LOTEAMENTO CLANDESTINO	97
1.13. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7234550 • ASPECTOS LEGAIS DA DESAFETAÇÃO E ALIENAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS NAS CIDADES	102
1.14. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 2705665 • ANÁLISE DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE EIA/RIMA E EIU/RIMU PARA FINS DE APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA	122
1.15. NOTA TÉCNICA 15/2021 • ANÁLISE DE PROJETO DE LEI REFERENTE AO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA	128
1.16. PARECER TÉCNICO • ANÁLISE DE LEI MUNICIPAL FACE À LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E OS IMPACTOS DECORRENTES DAS PROPOSTAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM	138
1.17. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5840348 • ORDENAMENTO TERRITORIAL E O PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO, DO PARCELAMENTO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM ZONAS DE AUTOSSALVAMENTO.....	148

2. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP 163

2.1. NOTA TÉCNICA • INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA	164
2.2. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5821988 • LIMITES DA COMPETÊNCIA DE ENTE MUNICIPAL PARA EXPEDIR AUTORIZAÇÃO DE INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE CARACTERIZADA PELA PRESENÇA DE VEGETAÇÃO INTEGRANTE DO BIOMA DA MATA ATLÂNTICA	173
2.3. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 2474271 • REPERCUSSÕES DA LEI FEDERAL Nº 14.285/2021 E A NOVA DISCIPLINA NORMATIVA ACERCA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ENTORNO DE CURSOS D'ÁGUA EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS	179
2.4. NOTA TÉCNICA • APLICABILIDADE DO INCISO IX, DO ART. 1º, DA DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM 236/2019, QUE ESTABELECE ATIVIDADES EVENTUAIS OU DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL PARA FINS DE INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	190

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 197

3.1. NOTA TÉCNICA • REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO EM ÁREA QUALIFICADA OU INSCRITA COMO RURAL.....	198
3.2. INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4327303 • REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E A INSTITUIÇÃO DE CONDOMÍNIO DE LOTES OU LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO NOS PARCELAMENTOS IRREGULARES DE SOLO RURAL.....	207



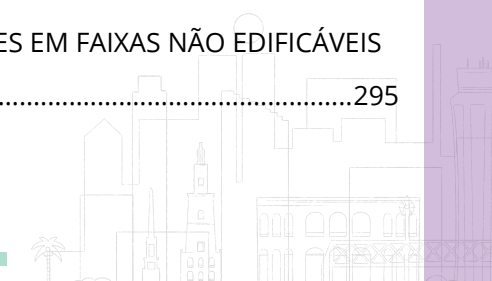
3.3.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7152892 • ELABORAÇÃO E CUSTEIO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S).....	220
3.4.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7035805 • A IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM FAIXA DE DOMÍNIO PÚBLICO E FAIXA NÃO EDIFICÁVEL AO LONGO DE FERROVIAS.....	229
3.5.	NOTA TÉCNICA • ANÁLISE DE LEI MUNICIPAL ACERCA DO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO ART. 42-B DO ESTATUTO DA CIDADE E DA POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) DO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS	234
3.6.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7175298 • ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E) QUE CULMINOU NA APROVAÇÃO DO CONDOMÍNIO TRILHAS DO RIACHO NO MUNICÍPIO DE ESMERALDAS	238
3.7.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA 8139529 • ANÁLISE DA LEGALIDADE DA ENTREGA DE TÍTULOS DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA PELO MUNICÍPIO DE IBIRITÉ EM PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	248

4. DESASTRES URBANOS 259

4.1.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 3787395/2022 • A RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL NA REMOÇÃO DE PESSOAS E EDIFICAÇÕES EM ÁREAS DE RISCO.....	260
4.2.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4921889 • RUÍNA DE MURO PARTICULAR E A RESPONSABILIDADE CIVIL PELA RECONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS PROVOCADOS.....	266
4.3.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5153384/2023 • A RESPONSABILIDADE CIVIL NO RISCO DE RUÍNA DE EDIFICAÇÃO PARTICULAR NÃO HABITADA, CONSTRUÍDA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SEM AUTORIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO.....	272
4.4.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4884995/2023 • VALIDADE DA EXIGÊNCIA DE FUNDO MUNICIPAL OU CONTA ESPECÍFICA PARA RECEBIMENTO DE RECURSOS FEDERAIS VISANDO À EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL	281
4.5.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 1921936 • CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA COORDENADORIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL E ELABORAÇÃO DE PLANO DE CONTINGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MONTE SIÃO	286

5. PLANO DIRETOR MUNICIPAL 294

5.1.	NOTA TÉCNICA Nº 1105951 • PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE ITABIRA NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 13.913/2019: O DIREITO DE PERMANÊNCIA DE EDIFICAÇÕES EM FAIXAS NÃO EDIFICÁVEIS E A REDUÇÃO DA EXTENSÃO DESSAS FAIXAS	295



5.2.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5887534 • PARTICIPAÇÃO E APOIO TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO OU REVISÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL	304
5.3.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 3068425 • ANÁLISE DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE TRÊS PONTAS.....	310
5.4.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7175300 • ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ITAÚNA	318
5.5.	PARECER TÉCNICO BRUMADINHO Nº 02/2020 • ANÁLISE DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO	324
5.6.	NOTA TÉCNICA Nº 4130734/2022 • ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES E A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	337
5.7.	NOTA TÉCNICA • MUNICÍPIOS INTEGRANTES DE ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO E A OBRIGATORIEDADE DA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES.....	342

6. SANEAMENTO BÁSICO **351**

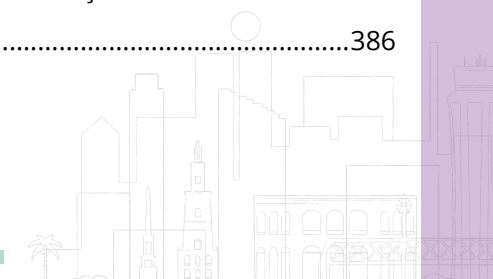
6.1.	INFORMAÇÃO TÉCNICA-JURÍDICA 7086715 • A OBRIGATORIEDADE DAS LIGAÇÕES DAS EDIFICAÇÕES PERMANENTES URBANAS NAS REDES PÚBLICAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO.....	352
6.2.	INFORMAÇÃO TÉCNICA-JURÍDICA 3015949 • REPERCUSSÕES DOS PRAZOS ESTABELECIDOS NO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO E A RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS PROVOCADOS AO MEIO AMBIENTE	358
6.3.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 8197591/2024 • A IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PARA INCLUIR SERVIÇOS DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO SEM A REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO.....	366

7. VIAS PÚBLICAS **371**

7.1.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7105069 • ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE FECHAMENTO DE VIAS PÚBLICAS POR PARTICULARES	372
7.2.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 3081531 • A RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL PELA MANUTENÇÃO DE VIA PÚBLICA SITUADA EM SEU TERRITÓRIO	380

8. OUTROS TEMAS **385**

8.1.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4641060/2023 • IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÕES PARA A INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS	386



8.2.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4934030 • PERMISSÕES TEMPORÁRIAS EMITIDAS POR ENTE MUNICIPAL PARA CONSTRUÇÕES DEFINITIVAS EM ESPAÇOS PÚBLICOS.....	391
8.3.	NOTA TÉCNICA • INCIDÊNCIA DA LEI FEDERAL 11.428/2006, QUE DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO E PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA DO BIOMA MATA ATLÂNTICA, NO MEIO AMBIENTE URBANO	402
8.4.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5103735 • A CIENTIFICAÇÃO DOS OCUPANTES EM AÇÕES POSSESSÓRIAS DE LITÍGIO COLETIVO E FORMAS DE CUMPRIMENTO COMPATÍVEIS COM OS DIREITOS DOS ENVOLVIDOS.....	407
8.5.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5879064 • ANÁLISE DE LEI MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES QUE ALTEROU O CÓDIGO DE OBRAS PARA PERMITIR A EXPEDIÇÃO DE HABITE-SE SEM A NECESSIDADE DE VISTORIA POR PARTE DA SECRETARIA DE OBRAS, E DE LEI QUE EXCLUIU DAS HIPÓTESES DE PERTURBAÇÃO AO SOSSEGO, OS RUÍDOS PRODUZIDOS NA REALIZAÇÃO DE OBRAS EM GERAL	412
8.6.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6067311/2023 • POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA.....	423
8.7.	NOTA TÉCNICA • ANÁLISE DE LEI MUNICIPAL E DECRETO REGULAMENTADOR QUE DISPÕEM SOBRE A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA	427
8.8.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5538536/2023 • O ENTE MUNICIPAL E O DEVER DE PRESTAR INFORMAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE URBANO REQUISITADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	433
8.9.	NOTA TÉCNICA • DESTINAÇÃO AO FUNDO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (FUNEMP) DE MULTAS POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE MEDIDAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS.....	445
8.10.	INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 8071712 • A RESPONSABILIDADE CIVIL POR POLUIÇÃO SONORA EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS.....	448



PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS





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

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

1.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE ATRIBUI RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA A ENTE MUNICIPAL PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Referência: PAAF nº 19.16.2167.0071447/2022-45

Assunto: Município de Mendes Pimentel. Lei Municipal 1.390/2003. Aprovação do Loteamento “Bairro Flórida. Previsão de responsabilidade do Município por obras de infraestrutura do empreendimento. Inobservância das regras de competência para legislar estabelecidas na Constituição Federal e Estadual. Inconstitucionalidade.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Caio Pallu Costa, da Promotoria de Justiça da Comarca de Mantena, solicita parecer da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a possibilidade de Lei Municipal atribuir a responsabilidade exclusiva para terceiro ou para o próprio município da execução de obras

de infraestrutura que seria de responsabilidade do loteador.

Para tanto, narra que:

- O Município de Mendes Pimentel aprovou a Lei Municipal n. 1.390/2003, que dispõe sobre a aprovação do Loteamento denominado “bairro Flórida”;
- O art. 3º da mencionada lei assevera o seguinte: Art. 3º. As demais obras de infraestrutura básica, referentes à rede de esgoto sanitário, tratamento de esgoto sanitário, vias de circulação e outras necessárias, ficarão a cargo do Município de Mendes Pimentel;
- Em 2009 o Município de Mendes Pimentel ajuizou ação requerendo a declaração da inconstitucionalidade do art. 3º mencionado acima (uma vez que compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico), com o reconhecimento da responsabilidade do loteador em promover as obras mencionadas;
- Ao final, foi deferida tutela de urgência para que o Município realizasse as obras emergenciais, nos termos do art. 40 da Lei n. 6.766/79.

Considerando que o Município realizará as obras de infraestrutura necessárias, ficou pendente a análise da constitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal n. 1.390/2003. Ou seja, em caso de declaração de inconstitucionalidade, o Município buscará o ressarcimento junto ao loteador. Caso seja considerada constitucional, não mudará a responsabilidade da municipalidade.

Nesse sentido, solicito apoio para o seguinte questionamento: Lei Municipal pode atribuir a responsabilidade exclusiva para terceiro ou para o próprio município de execução de obras de infraestrutura que seria de responsabilidade do loteador?” (doc. 3155189).

2. ANÁLISE

A Constituição Federal atribui à União o exercício de competência concorrente com os Estados sobre direito urbanístico (art. 24, I), cabendo à União legislar sobre normas gerais (no mesmo sentido: §§ 1º e 2º do art. 24 da CF).

Por sua vez, a Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG) atribui aos municípios a competência para a “promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 170, V, da CEMG), observada a norma geral respectiva, federal ou estadual (parágrafo único do art. 170 da CEMG).

De fato, o inc. XV do art. 10 da CEMG confere ao Estado competências para legislar concorrentemente com a União sobre direito urbanístico (alínea ‘a’ do dispositivo).

No âmbito do direito urbanístico, a União editou a Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, e que prescreve que, ao aprovar o projeto de parcelamento

do solo, o Município aprova ainda um cronograma apresentado pelo empreendedor que estabelece o prazo para que este conclua as obras de infraestrutura urbana (art. 2º, § 5º c/c art. 18, V), que somente poderão ser iniciadas após a expedição do alvará de urbanização.

Por sua vez, sobre a possibilidade de regularização do loteamento ou desmembramento pelo Município ou Distrito Federal, nas hipóteses de omissão do loteador/empreendedor, estabeleceu o art. 40 do mesmo diploma legal que:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último.

Vale dizer, mesmo nas hipóteses em que o Município tenha de adotar medidas para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, o ressarcimento das importâncias despendidas a este título deverão ser exigidas do empreendedor, ou, ainda, daqueles a ele

solidariamente responsáveis, nos termos do art. 47 também da Lei Federal 6.766/1979, que prescreve:

Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

Nesta direção, mesmo em situações de regularização fundiária (Reurb) respaldadas na Lei 13.465/2017, quando a norma admite a possibilidade dos Municípios dispensarem parâmetros urbanísticos e edílios (§ 1º do art. 10 da Lei), o requerimento de Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal (§ 3º do art. 14 da Lei 13.465/2017).

Qualquer entendimento em sentido diverso, resultaria em enriquecimento sem causa daquele que deu causa ou concorreu para o loteamento sem infraestrutura básica, isto é, do loteamento irregular.

Vale ainda considerar que o ordenamento jurídico federal, desde a disciplina geral do Código Civil, repele o enriquecimento sem causa, ao dispor que:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Neste contexto, a Lei Municipal 1.390/2003 viola o sistema de competências legislativas estabelecido nas Constituições Federal e Estadual, afrontando, ainda, o Código Civil (art. 884), a Lei 6.766/1979 (arts. 2º, § 5º, 18, V, e 40) e a Lei 13.465/2017 (§ 3º do art. 14).

E toda a norma urbanística municipal que viola a disciplina geral prevista na legislação federal e suplementar estadual é inconstitucional. A propósito, já se decidiu que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INÉPCIA DA INICIAL - NÃO OCORRÊNCIA - ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA AO ARGUMENTO DE QUE, PARA O DESLINDE DA AÇÃO, É NECESSÁRIO O EXAME DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL - IMPROCEDÊNCIA - MEIO AMBIENTE - LEI ESTADUAL QUE FLEXIBILIZOU OS REQUISITOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - INCONSTITUCIONALIDADE - EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL.

(...)

- É inconstitucional dispositivo de lei estadual que flexibiliza os requisitos para regularização fundiária urbana, introduzindo a modalidade de ocupação antrópica não prevista na lei federal, por

extrapolação dos limites da competência concorrente para legislar sobre direito ambiental. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.16.045004-5/000, Relator(a): Des.(a) Evandro Lopes da Costa Teixeira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/08/0017, publicação da súmula em 22/09/2017)

Por todo o exposto, fica evidenciada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal 1.390/2003, que contraria o art. 24 da Constituição Federal e o parágrafo único do art. 170 da CEMG.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir pela inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal 1.390/2003, por violação ao art. 24 da Constituição Federal e ao art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual.

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, 23 de junho de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

1.4.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6594115

A INDIVISIBILIDADE DO IMÓVEL RURAL EM ÁREAS INFERIORES À FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO NOS CASOS DE SUCESSÃO CAUSA MORTIS E PARTILHA

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim nº MPMG-0251.23.000138-9 (SEI 19.16.1535.0162458/2023-20)

Assunto: I. Situação de indivisibilidade do imóvel rural. O imóvel rural não pode ser dividido em áreas de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural, mesmo em casos de sucessão causa mortis e partilhas judiciais. II. Condomínio pro indiviso para Herdeiros. Herdeiros que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais não podem dividi-los em outros imóveis com áreas inferiores à fração mínima de parcelamento, configurando-se como condomínio pro indiviso. III. Definição de áreas rurais: São consideradas rurais todas as áreas que (a) não estejam contidas em zonas urbanas, conforme disposição de lei municipal ou (b) estando em qualquer zona (inclusive urbana), continuem sendo utilizadas em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial. IV. Áreas urbanas definidas por lei municipal. Apenas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por

lei municipal, que não se destinem à atividade agrária são consideradas urbanas. V. Regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados em zona rural. Os assentamentos humanos com características urbanas consolidadas, mesmo em áreas qualificadas como rurais, e constituídos por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento, são passíveis de regularização fundiária.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Rogéria Leme, da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Extrema, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CEPJHU para emissão de parecer sobre manifestação do Município de Extrema formulada nos autos da Notícia de Fato em referência, na qual informa que naquela municipalidade há proposta de parcelamento de solo de 2 (duas) áreas situadas em zona rural, no bairro denominado Salto de Baixo, sendo uma com 27.200,00 m², e outra com 11.874,00 m², e que seriam fracionadas em metragem inferior ao módulo rural, bem como implementadas vias/logradouros para acesso aos imóveis individuais que serão criados, conforme mapa que anexa.

Aduziu que, embora entenda que em situações ditas por “normais”, o parcelamento em questão seria juridicamente inviável, no caso em específico, o fracionamento pretendido se daria em virtude de partilha decorrente de processo de inventário, de modo que não se confundiria com o típico parcelamento para fins urbanos, já que decorreria tão somente no âmbito de sucessão *post mortem*, com abertura de vias para acesso aos imóveis individualizados dos herdeiros.

Neste contexto, considerando a prévia emissão de uma Recomendação pelo Ministério Público envolvendo a necessidade de observância da legislação atinente à fração mínima de parcelamento, a demanda trazida ao ente público pelos interessados, quais sejam, os herdeiros, que buscam uma solução diversa da instituição de um condomínio, e, ainda, o interesse do Município em evitar qualquer ilegalidade ou incorrer em inobservância à citada Recomendação, é que resolveu submeter o caso a uma análise preliminar do Ministério Público.

2. ANÁLISE

PRELIMINARMENTE: EMISSÃO DE INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA, QUE NÃO SUBSTITUI CONSULTORIA JURÍDICA, A CARGO DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

Impende registrar, inicialmente, que a presente manifestação não possui natureza de consultoria jurídica ao Município, não substituindo a avaliação do caso por sua Procuradoria Jurídica.

De fato, em razão das disposições contidas na alínea “b” do inciso II do § 5º do art. 128 e da última parte

do inciso IX do art. 129, ambos da Constituição Federal, é vedada ao Ministério Público a consultoria jurídica de entidades públicas, assim como o exercício da advocacia.

A presente Informação Técnico-Jurídica, neste contexto, expedida com base no art. 33, II, da Lei Federal 8.625/1993, visa à instrução da Promotora de Justiça acerca do exercício das suas atribuições, considerando que já expediu Recomendação acerca do parcelamento irregular de imóveis para fins urbanos em zona rural, bem como o interesse comum do Ministério Público em manter a interlocução permanente acerca da observância do ordenamento jurídico, de forma segura (art. 127 da Constituição Federal c/c art. 30 da LINDB).

NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO (OU MÓDULO RURAL) NOS IMÓVEIS RURAIS OU MÓDULO DE PROPRIEDADE

A Fração Mínima de Parcelamento (FMP) de um imóvel rural ou Módulo de Propriedade Rural é a menor área em que um imóvel rural pode ser dividido, sendo expressamente vedado seu parcelamento em áreas com dimensão inferior (art. 65 da Lei 4.504/1964, art. 8º da Lei Federal nº 5.868/1972 e artigos 199⁵, 986⁶ e 991⁷ do Provimento Conjunto TJMG/CGJ 93/2020).

Esta unidade mínima, disciplinada no Estatuto da Terra (Lei Federal 4.504/1965), é aplicável à situação específica referida pelo Município, de sucessão *causa mortis* em partilhas judiciais:

Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural. (Regulamento)

§ 1º Em caso de sucessão causa mortis e nas partilhas judiciais ou amigáveis, não se poderão dividir imóveis em áreas inferiores às da dimensão do módulo de propriedade rural.

§ 2º Os herdeiros ou os legatários, que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais, não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural.

§ 3º No caso de um ou mais herdeiros ou legatários desejar explorar as terras assim havidas, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária poderá prover no sentido de o requerente ou requerentes obterem financiamentos que lhes facultem o numerário para indenizar os demais condôminos.

§ 4º O financiamento referido no parágrafo anterior só poderá ser concedido mediante prova de

5 Art. 199. A alienação de parte ideal de imóvel rural somente será instrumentalizada pelo tabelião de notas se o imóvel integral possuir todos os documentos necessários a sua alienação e sua área não for inferior ao do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento, prevalecendo a de menor área, bem como se não houver localização, demarcação ou divisão da parte ideal.

Parágrafo único. Se o tabelião de notas verificar que, na realidade, existem fundados indícios de fraude ao disposto no *caput* deste artigo, de modo a configurar ocupação irregular do solo, recusará a prática do ato mediante nota fundamentada.

6 Art. 986. O parcelamento de imóveis rurais respeitará a fração mínima de parcelamento constante do respectivo Certificado de Cadastro do Imóvel Rural, salvo os casos previstos em norma federal.

7 Art. 991. É vedado proceder ao registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio geral, caracterizadoras, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos que desatendam aos princípios da legislação civil.

que o requerente não possui recursos para adquirir o respectivo lote.

§ 5º Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos parcelamentos de imóveis rurais em dimensão inferior à do módulo, fixada pelo órgão fundiário federal, quando promovidos pelo Poder Público, em programas oficiais de apoio à atividade agrícola familiar, cujos beneficiários sejam agricultores que não possuam outro imóvel rural ou urbano. (Incluído pela Lei nº 11.446, de 2007).

§ 6º Nenhum imóvel rural adquirido na forma do § 5º deste artigo poderá ser desmembrado ou dividido. (Incluído pela Lei nº 11.446, de 2007).

No mesmo sentido, a Lei Federal 5.868/1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, estabelece que:

Art. 8º Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.

§ 1º A fração mínima de parcelamento será:

- a) o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados;
- b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C;
- c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D.

§ 2º Em Instrução Especial aprovada pelo Ministro da Agricultura, o INCRA poderá estender a outros Municípios, no todo ou em parte, cujas condições demográficas e sócio-econômicas o aconselhem, a fração mínima de parcelamento prevista para as capitais dos Estados.

§ 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica: (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - aos casos em que a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal; (Incluído

pela Lei nº 13.001, de 2014)

III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; ou (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se também às transações celebradas até esta data e ainda não registradas em Cartório, desde que se enquadrem nas condições e requisitos ora estabelecidos.

Art. 9º O valor mínimo do imposto a que se refere o Art. 50 e parágrafos 1 a 4, da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, será de 01/30 (um trinta avos) do maior salário mínimo vigente no País em 1 de janeiro do exercício fiscal correspondente.

A razão de existir da FMP é garantir a viabilidade socioeconômica do imóvel rural – compreendido como o imóvel rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial – possibilitando ao trabalhador rural uma condição mínima de vida e a manutenção da função social do imóvel, de modo que o módulo rural é a menor fração de terras necessária para que uma família consiga tirar seu sustento.

É inegável que a FMP também tem importantes reflexos no combate ao fracionamento irregular do solo rural para fins urbanos, ajudando a coibir qualquer espécie de uso e ocupação do solo rural que o descaracterize em sua natureza rústica, sobretudo quando há interesse de parcelador (e de qualquer um que concorra com sua conduta) em criar lotes urbanos, mas sem arcar com os ônus da urbanização (implantação de infraestrutura urbana), o que consiste em violação do princípio contido no Estatuto da Cidade, da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX, da Lei Federal 10.257/2001).

Vale lembrar que quando o Município arca com os ônus da urbanização, visando à regularização de loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano, deve buscar o ressarcimento das importâncias despendidas com a regularização (art. 40 da Lei 6.766/1979). Pelos mesmos fundamentos, nos casos de parcelamentos irregulares, a falta de destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º da Lei 6.766/1979 enseja sanções administrativas e criminais, além do ressarcimento pelo parcelador ao Município, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas (art. 43 da Lei 6.766/1979).

Sendo assim, é certo afirmar que não é lícito, via de regra, dividir os imóveis rurais em unidades inferiores à FMP. A propósito, confirmando a expressa previsão do art. 65 da Lei 4.504/1964, já decidiu o TJMG:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. **INVENTÁRIO. PARTILHA. FRAÇÃO MÍNIMA DO PARCELAMENTO. INOBSERVÂNCIA. DIVISÃO EM CONDOMÍNIOS.** NECESSIDADE DE PRÉVIO

REGISTRO NO CARTÓRIO DE IMÓVEIS. RECURSO DESPROVIDO.

- Conforme predileção do art. 65 do Estatuto da Terra, “o imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”.

- A fração mínima de parcelamento é a menor dimensão que um imóvel rural poderá ter, salvo situações especialíssimas previstas em lei.

- **O ato de transmissão de imóvel rural com área inferior à fração mínima permitida (módulo rural), seja ‘inter vivos’ ou ‘mortis causa’, será considerado nulo, sendo vedada e impossível a efetivação do registro**, salvo em casos excepcionais e desde que demonstrada a presença dos requisitos previstos na Lei nº 6.766/79.

AGRAVO DE INSTRUMENTO CV Nº 1.0707.08.166210-8/001 - COMARCA DE VARGINHA - AGRAVANTE(S): ESPÓLIO DE JOSÉ ORLANDO SARTO ESPÓLIO DE, REPDO P/ INVTE SÉRGIO JOSÉ SARTO E OUTROS, NATÁLIA SARTO, VANIA SARTO FERRARI, MÁRCIA MARIA SARTO, SÉRGIO JOSÉ SARTO, VANESSA SARTO, MAURÍLIO SARTO, MAGNA SARTO CARLOTA, MIRIAM SARTO CARLOTA E OUTRO(A)(S) (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0707.08.166210-8/001, Relator(a): Des.(a) Antônio Sérvulo, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/07/2014, publicação da súmula em 12/08/2014)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA - ALVARÁ JUDICIAL - ALIENAÇÃO PARCIAL DE IMÓVEL RURAL - ÁREA RESULTANTE DA DIVISÃO INFERIOR À DO MÓDULO RURAL DA REGIÃO - FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO - INOBSERVÂNCIA - IMPROCEDÊNCIA QUE SE IMPÕE.

- **O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural**, consoante disposto no artigo 65, do Estatuto da Terra, com as modificações impostas pelo art. 8º, da Lei n. 5.868/72.

- Restando incontroverso nos autos que a divisão do imóvel na forma pleiteada resultaria em frações ideais de área inferior ao módulo rural da região, inafastável a improcedência da pretensão. (TJMG - Apelação Cível 1.0451.18.001117-8/001, Relator(a): Des.(a) José Eustáquio Lucas Pereira, 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 20/04/2021, publicação da súmula em 26/04/2021) (grifo nosso).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE COMPROMISSO PARTICULAR DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL RURAL - IMÓVEL INFERIOR À FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO (FMP) - PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO - CARACTERIZAÇÃO - NULIDADE RECONHECIDA.

- Nos termos do art. 65 do Estatuto da Terra e do art. 8º da Lei nº 5.868/72, para fins de transmissão, a qualquer título, **nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado por cada municipalidade, sob pena da declaração de nulidade da negociação.** (TJMG -

Apelação Cível 1.0000.21.018848-8/001, Relator(a): Des.(a) Fernando Caldeira Brant, 20ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/05/2021, publicação da súmula em 06/05/2021) (grifo nosso).

DISTINÇÃO ENTRE IMÓVEIS RURAIS E URBANOS

Quando se trata de distinguir imóveis rurais de imóveis urbanos, nosso sistema legal oscila no emprego, conforme o caso, de dois parâmetros: **(a)** o critério da localização (ou espacial) e **(b)** o da destinação (ou teleológico).

A própria Constituição Federal, ao tratar de aspectos dos imóveis rurais, utiliza os dois critérios, alternando-os a fim de atingir determinados objetivos.

Com efeito, ao disciplinar a usucapião de área rural, a Constituição emprega o critério da localização na definição de imóvel rural (art. 191 da CF/1988), ao estabelecer que ele será compreendido como sendo aquele que esteja em zona rural.

Em outras situações, a Carta Maior associa a propriedade rural a uma destinação agrária, como ocorre ao tratar de determinados aspectos da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (art. 187 da CF/1988), em que, circunstancialmente, relaciona tal propriedade com atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

Em âmbito infraconstitucional, servindo-se do critério da localização, encontramos o art. 1.239 do CC/2002:

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

O parâmetro espacial também é empregado pelo Código Civil, em seu art. 1.276 do CC/2002, ao tratar da perda da propriedade rural, aqui identificada como o “imóvel situado na zona rural”, em oposição ao “imóvel urbano”; bem como ao disciplinar os direitos de vizinhança, em especial o direito de construir, quando dispõe que “na zona rural, não será permitido levantar edificações a menos de três metros do terreno vizinho” (art. 1.303 do CC/2002).

No campo tributário, as normas também seguem alternando os critérios da destinação e da localização.

Por exemplo, os dispositivos relacionados com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural partem ora da premissa espacial exclusiva, ao identificarem o imóvel rural como todo aquele que não esteja em zona urbana; ora do critério da destinação, ao afastarem a incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e ensejarem a cobrança do ITR, nas hipóteses em que, comprovadamente, o imóvel situado em zona urbana seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Empregando o critério da localização, encontramos o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), em seu

art. 29, ao passo que o critério da destinação é aplicado pelo art. 15 do Decreto-Lei 57/1966.

Conforme já referido, valendo-se essencialmente do critério teleológico, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) define o imóvel rural como o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer pela iniciativa privada (art. 4º, I, da Lei 4.504/1964).

Esta variação de critérios no sistema legal acaba por revelar que o imóvel rural poderá ser assim considerado não apenas pela localização (fora de zona urbana), como também em razão da destinação, o que importa dizer que pode, perfeitamente, haver um imóvel rural em zona urbana, ao menos para os fins da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (art. 184 e ss. da CF/1988, e art. 4º, I, da Lei 4.504/1964) e/ou tributários (art. 15 do Decreto-Lei 57/1966).

Isso significa que é, em tese, possível que os herdeiros mantenham o imóvel referido na mensagem do Município com sua destinação rural, em condomínio, que será *pro indiviso*, até que seja possível a aquisição de frações entre os herdeiros ou por terceiros, na forma prevista no art. 65 do Estatuto da Terra, resolvendo o condomínio.

Neste sentido:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DEMARCATÓRIA - VALOR DA CAUSA - ÁREA OBJETO DO PEDIDO - IMÓVEL EM CONDOMÍNIO - NÃO CABIMENTO DA PRETENSÃO DEMARCATÓRIA - ADEQUAÇÃO DO PEDIDO À DIVISÃO TERRAS - ÁREA INFERIOR AO DO MÓDULO RURAL DA REGIÃO - FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO - INOBSERVÂNCIA - BEM INDIVISÍVEL - HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA - CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO - EQUIDADE - ADEQUAÇÃO - RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Nas ações de divisão e demarcação de terras, o valor da causa deve corresponder ao valor da área objeto do pedido; 2. Mostra-se inadequada a propositura de ação demarcatória, quando o imóvel está em condomínio, eis que se trata de instrumento processual cabível para separar os limites entre dois imóveis distintos e confinantes. 3. Correta a determinação de emenda da petição inicial para adequação da pretensão à divisão de terras. 3. Nada obstante, o pedido encontra-se óbice no **art. 65, Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), que dispõe ser indivisível o imóvel rural de dimensão inferior à constitutiva do módulo rural da região. 4. Configurado o condomínio *pro indiviso***, a improcedência do pedido de divisão é medida que se impõe. 5. Considerando a ausência de condenação e de imediato proveito econômico, bem como, tendo em vista que a fixação, com base no valor da causa, revela-se excessiva, mostra-se adequado o arbitramento dos honorários por apreciação equitativa, nos termos do art. 85, §§ 2º e 8º, do CPC. 6. Recurso conhecido e parcialmente provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.21.104264-3/001, Relator(a): Des.(a) Shirley Fenzi Bertão, 11ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/09/2021, publicação da súmula em 01/09/2021)

Considerada a destinação, parece correto afirmar que a grande distinção ou nota da finalidade urbana reside na implantação da infraestrutura urbana.

É a infraestrutura urbana, com os equipamentos públicos e comunitários, sistema viário, redes para prestação de serviços públicos, entre outros elementos, que evidencia que o imóvel passou a ter a finalidade urbana.

De fato, a percepção da disponibilidade de infraestrutura urbana é da essência do conceito de lote, enquanto unidade do parcelamento do solo para fins urbanos.

Lotes, na definição da Lei 6.766/1979, 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).

Ainda nesta linha, a Lei 6.766/1979 define loteamento justamente como a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (art. 2º, § 1º, da Lei), indicando que a inauguração de uma nova parte do sistema viário, que muito bem caracteriza o ambiente urbano, é elemento que o distingue do meio rural.

Mesmo no desmembramento, embora não haja a abertura de novas vias e logradouros, há a pressuposição de um sistema viário já instalado, bem como de subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, que devem ter a infraestrutura básica.

Conforme já foi mencionado, os empreendimentos urbanos também devem ter 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 que, desde a aprovação do loteamento (ou desmembramento), tais espaços não podem ter sua destinação alterada pelo loteador (art. 17 da Lei 6.766/1979), passando a integrar o domínio do Município, a partir do registro do loteamento (art. 22 da Lei).

O repasse destas áreas ao Município tem por objetivo assegurar que a coletividade seja também beneficiada com o processo de urbanização, 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 na implantação dos loteamentos.

Por outro lado, mas não menos importante, é de se considerar que a Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) estabeleceu restrições para a indiscriminada ampliação dos perímetros urbanos, por via do artigo 42-B.

Há uma lógica consistente por trás destas disposições, já que a garantia do direito às cidades sustentáveis

(art. 2º, I, da Lei 10.257/2001) somente se realiza com a adequada instalação e oferta de infraestrutura (equipamentos urbanos e comunitários) e de serviços públicos típicos do meio urbano (inc. V do art. 2º da Lei), sendo certo que cidades dispersas ou descontínuas podem enfrentar problemas para a boa prestação dos serviços públicos citadinos e são associadas ao aumento de custos associados aos serviços públicos e sua infraestrutura, sobretudo para o Poder Público⁸.

Demais disso, à medida que a cidade cresce, com a ocupação de novas áreas naturais e sua conversão para o uso urbano, nascentes e córregos são aterrados e suprimidos, entre outros impactos ambientais⁹, circunstâncias que colocam em evidência a questão do crescimento (in)sustentável.

Não por acaso, o planejamento do desenvolvimento das cidades e a distribuição espacial da população e das atividades econômicas nos territórios sobre sua influência deve evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inc. IV do art. 2º da Lei 10.257/2001), sendo finalidade da ordenação e controle do uso do solo impedir o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, além da poluição e da degradação ambiental (inc. V do art. 2º da Lei).

Então, é necessário que o Município avalie as circunstâncias da ocupação da área, se é possível, viável e interessante, do ponto de vista do planejamento urbano, a manutenção da atividade rural no local, ou se o caso é de alteração do zoneamento e de regularização do parcelamento urbano, que parece já estar em curso no local.

Apropósito, é de se considerar que, ao contrário do que sucede com os imóveis rurais, que circunstancialmente podem estar em zonas urbanas, o parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural não é admitido pelo nosso sistema legal. A Lei Federal 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).

Nem se diga que a Lei de Regularização Fundiária permitiu o parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural, ao definir núcleo urbano como “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (art. 11, I, da Lei 13.465/2017), pois, tratando de situações sujeitas à regularização (irregulares, portanto), a referida legislação apenas reconheceu que tal situação é uma, dentre outras, passível de regularização, por via dos procedimentos que ela disciplina.

8 NASCIMENTO JÚNIOR, L. Urbanização e cidade dispersa: implicações da produção do espaço urbano no Brasil, em Moçambique e na Austrália. **GeoUSP – Espaço e Tempo (Online)**, v. 21, n. 2, p. 550-569, agosto. 2017. LAPPE, F. D.; SANTOS, A. P. A. Cidade Dispersa e sua Infraestrutura como consequência: um estudo para a cidade de Lajeado/RS. *Revista Destaques Acadêmicos*, v. 10, n. 4, 28 dez. 2018.

9 LIMA, S. M. S. A. et al. Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019.

Assim, é possível concluir que **(a)** são rurais todas as áreas que **(a.1)** não estejam, por expressa disposição de lei formal municipal, contidas em zonas urbanas, bem como aquelas que, **(a.2)** estando em qualquer zona (urbana, inclusive), continuem sendo utilizadas em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, ao passo que **(b)** serão urbanas somente aquelas que estejam compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal (plano diretor ou outra, quando for o caso) e desde que não se destinem à atividade agrária¹⁰, ainda que se reconheça que assentamentos com características urbanas, mas situados em área rural, sejam passíveis de regularização fundiária.

NECESSIDADE DE AVERIGUAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO E DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Fixadas as premissas acima, é necessário que o Órgão de Execução verifique com o Município de Extrema, ordenador territorial, assim como com os proprietários e possuidores da área em questão, quais são as perspectivas do planejamento urbanístico e da utilização dos imóveis em questão.

De fato, há a necessidade de averiguar se a área em questão mantém (ou manterá) sua vocação e destinação rural, considerando duas particularidades contidas no relato do Município: **(a)** o fato da gleba estar situada em um bairro – Bairro Salto de Baixo; **(b)** a aparente disposição do Município em abrir vias de circulação na área, circunstância que guarda consonância com o processo de urbanização, já que o sistema viário é um componente da infraestrutura urbana.

Neste sentido, é importante que o Órgão de Execução colha informações do Município sobre o interesse na abertura (pavimentação, implementação de soluções de drenagem, etc.) de novas vias de circulação na área e na instalação de infraestrutura urbana básica ou melhoramentos, sobre a justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, sobre as características da ocupação e o grau de consolidação, bem como se o Município já cobra dos moradores (ou pretende cobrar) o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, que está atrelado à constatação da infraestrutura e à instituição de áreas urbanas.

No âmbito da defesa da ordem urbanística, importante que o Órgão de Execução e o Município avaliem o tempo da ocupação, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, inclusive para determinar se há núcleo urbano informal consolidado passível de regularização fundiária.

10 MAIA, L. C. A. A Reserva Legal Florestal e os imóveis situados em zona rural, urbana e de expansão urbana. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registro Imobiliário: Propriedade e direitos reais limitados. Coleção doutrinas essenciais: direito registral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. v. 5. p. 1247-1264.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que:

- a. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural ou fração mínima de parcelamento, mesmo em casos de sucessão *causa mortis* e nas partilhas judiciais.
- b. Os herdeiros que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural, sendo caso de condomínio *pro indiviso*.
- c. São rurais todas as áreas que (c.1) não estejam, por expressa disposição de lei formal municipal, contidas em zonas urbanas, bem como aquelas que, (c.2) estando em qualquer zona (urbana, inclusive), continuem sendo utilizadas em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.
- d. São urbanas somente as áreas que estejam compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal (plano diretor ou outra, quando for o caso) e desde que não se destinem à atividade agrária.
- e. São passíveis de regularização fundiária os assentamentos humanos com uso e características urbanas consolidadas, ainda que situados em área qualificada ou inscrita como rural e constituídos por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista nas Leis Federais 4.504/1964 e 5.868/1972.

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, 20 de dezembro de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



1.5.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5509839/2023

ANÁLISE DE PROPOSTA DE ESTABELECIMENTO DE CONDOMÍNIO RURAL COM UNIDADES IMOBILIÁRIAS INFERIORES À FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO NO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA

Referência: Inquérito Civil nº MPMG-0572.15.000045-1 (SEI 19.16.1353.0052644/2020-22)

Assunto: Parcelamento do solo para fins urbanos e parcelamento do solo para fins de exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial. Impossibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural. Necessidade de observância da fração mínima de parcelamento em imóveis rurais.

1. OBJETO

Trata-se de Inquérito Civil instaurado para apurar notícia de parcelamento irregular de solo em área rural do Município de Santa Bárbara.

Apurou-se que MARCOS AURÉLIO PIRES CALDEIRA é responsável pelo parcelamento do solo para fins

urbanos conhecido como “CHACREAMENTO FAZENDA DO ITAJURÚ”, consistente na subdivisão em lotes da Fazenda do Itajurú, objeto das matrículas 15297, 15298, 15934 e 15937, do Cartório de Registro de Imóveis de Santa Bárbara, situados em zona rural.

Constatou-se, ainda, a edição da Lei Complementar Municipal nº 1.799/2016, para permitir o parcelamento do solo rural no Município de Santa Bárbara para fins distintos dos estabelecidos no art. 4º, I, da Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), e em lotes com área inferior ao módulo rural mínimo (de 500 m²).

Considerando-se, pois, as violações à Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, como também à Lei nº 4.504/1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, e à Lei nº 5.868/1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, foi apresentada pelo Ministério Público minuta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) aos representados MARCOS AURÉLIO PIRES CALDEIRA e MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA, em defesa e proteção do meio ambiente urbano e da ordem urbanística, visando a regularização do parcelamento do solo para fins urbanos denominado “CHACREAMENTO FAZENDA DO ITAJURÚ”.

Recusada a proposta inicial de TAC e apresentada contraproposta pelos Representados, o Promotor de Justiça Michel Henrique de Mesquita Costa, da Promotoria de Justiça única da Comarca de Santa Bárbara, solicita manifestação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a contraproposta apresentada, notadamente sobre a *“possibilidade de regularizar o loteamento ‘Chacreamento Fazenda do Itajurú’ como condomínio rural, com tamanho mínimo de um módulo e meio rural (30 mil m²) para no máximo dez condôminos, com tamanho mínimo de mil a dois mil m², sendo 10 mil m² de reserva legal, podendo ainda limitar a implantação a áreas mais afastadas e não permitir em áreas limítrofes com a área urbana”*.

2. ANÁLISE

No âmbito do ordenamento legal brasileiro, as noções de rural (campo) e de urbano (cidade) podem assumir diversas conotações, conforme o contexto e a finalidade. A distinção poderá atender a um escopo ambiental, urbanístico, tributário, etc.

Conforme o caso, são utilizados dois critérios pelo ordenamento jurídico: da localização (espacial ou físico) e da destinação (da vontade ou teleológico).

Pelo primeiro critério da localização, há prévia definição de um espaço físico, um perímetro, ou seja, a definição de um zoneamento que especifica a natureza do imóvel.

É o que sucede no âmbito da Lei Federal nº 6.766/1979, que 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).

No mesmo sentido, a disciplina do art. 32 do Código Tributário Nacional dispõe que zona urbana é aquela assim definida em lei municipal (noção de prévia definição de um zoneamento e seu perímetro), exigindo ainda dois melhoramentos, entre os que relaciona, embora admita a cobrança do IPTU, no que tange às

áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, desde que digam respeito a loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio.

A legislação tributária ainda preconiza que áreas de expansão urbana seriam aquelas que, assim definidas em lei, mas ainda sem os melhoramentos referidos no art. 32, § 1º, do CTN, já permitem a definição, pelos municípios, das diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, atividades típicas do urbanismo, de modo que, quando da implementação do loteamento, possam receber a infraestrutura básica, tal como aprovado pelo órgão competente.

Ainda neste sentido, embora o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) não defina o que venha a ser uma cidade, fala em “terra urbana”, “propriedade urbana”, “infraestrutura”, “parcelamento do solo urbano”, “planejamento do desenvolvimento”, bem como em zonas, conduzindo à ideia de um critério espacial, combinado com a necessidade de evidências físicas de urbanização, visto que demanda a prévia identificação de um perímetro urbano, entre outras medidas tipicamente urbanísticas (art. 42 e seguintes), de modo a assegurar a produção do espaço urbano de forma planejada.

Por outro lado, o critério da destinação ou teleológico considera a destinação que se dá ao imóvel, critério este que foi adotado pelo Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), ao definir o imóvel rural como: o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer pela iniciativa privada (art. 4º, I).

Por sinal, esta disciplina normativa, com referências à exploração agrícola, à atividade agroindustrial e à iniciativa privada, põe em relevo o fato de que a propriedade rural deve ser produtiva.

A propósito, a Constituição da República estabelece, por meio do inciso II do artigo 185, que a propriedade produtiva será insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

A adoção do critério teleológico para a identificação do imóvel rural autoriza dizer que pode haver um imóvel rural no perímetro urbano, ao menos para os fins da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (art. 184 e ss. da CF/1988, e 4º, I, da Lei nº 4.504/1964), de política florestal (art. 19 da Lei 12.651/2012) e/ou tributários (art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966).

Sem embargo, uma das características do parcelamento do solo para fins urbanos, seja na forma de loteamento (quando há a abertura de novas vias), seja na de desmembramento (quando não há a abertura de novas vias), reside na subdivisão de uma gleba em lotes, considerados como terrenos servidos de infraestrutura básica, cujas dimensões devem atender aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou por lei municipal para a zona em que se situem (§ 4º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979), ao passo que o imóvel rural é caracterizado por possuir área contínua, **sendo expressamente vedada a sua divisão em áreas com dimensão inferior à fração mínima de parcelamento (arts. 4º e 65 da Lei nº 4.504/1964 e art. 8º da Lei nº 5.868/1972).**

Neste contexto, a proposta de se estabelecer um “condomínio rural” com a “divisão” de uma área de 30

(trinta mil) m² para no máximo 10 (dez) condôminos, com áreas mínimas de 1.000 (mil) a 2.000 (dois mil) m², e destinada a área de 10 (dez mil) m² para reserva legal, **não atende à fração mínima de parcelamento (FMP) exigida pela legislação federal de regência da matéria.**

Nos moldes apresentados, ainda que a área a ser destinada para reserva legal (dez mil m²) atenda às exigências do artigo 12 da Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) para a correta delimitação da área de reserva legal do imóvel rural (na hipótese, 20%), a fração mínima dos lotes com mil a dois mil m² seria manifestamente inferior à fração mínima de parcelamento estabelecida para o Município da Santa Bárbara em **2 hectares, vale dizer, 20.000 (vinte mil) m².**

Ademais, a Lei Complementar Municipal nº 1.799/2016 que permite o parcelamento do solo rural no Município de Santa Bárbara mediante a implantação de condomínios rurais constituídos por unidades imobiliárias com área mínima (de 500 m²) inferior ao módulo rural mínimo, constitui uma forma de burlar as disposições das Leis Federais 4.504/1964, 5.868/1972 e 6.766/1979.

A propósito, é bem de ver que o art. 991 do Provimento Conjunto TJMG/CGJ Nº 93/2020 dispõe ser “*vedado proceder ao registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio geral, caracterizadoras, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos que desatendam aos princípios da legislação civil*”.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir pela impossibilidade jurídica de regularização do “Chacreamento Fazenda do Itajurú” mediante o estabelecimento de um condomínio rural com divisão em unidades imobiliárias inferiores à fração mínima de parcelamento de imóvel rural exigível para o Município de Santa Bárbara-MG, cabendo ao Órgão do Ministério Público adotar providências contra os parceladores do solo e contra o Município, visando à defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e da ordem jurídica.

Registre-se que há material de apoio para os órgãos de execução na [intranet](#) do Ministério Público.

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, 3 de julho de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

1.6.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6130378/2023

ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO RURAL PARA FINS DE CHACREAMENTO NO MUNICÍPIO DE ARCOS

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim nº MPMG-0024.23.017231-4 (SEI 19.16.2167.0130560/2023-29)

Assunto: Impossibilidade de parcelamento de solo rural para fins urbanos. Necessidade observância da fração mínima de parcelamento em imóveis rurais. Necessidade de projeto específico nas hipóteses de ampliação do perímetro urbano, na forma do art. 42-B da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Rafael Benedetti Parisotto, da Comarca de Arcos, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CEPJHU para análise da constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 027, de 19 de julho de 2023, que “dispõe sobre o parcelamento do solo rural

para fins de chacreamento rural no Município de Arcos-MG e dá outras providências”.

Em 03/10/2023, expediu-se o Parecer 6110742, firmado pela Arquiteta Urbanista da CEPJHU.

2. ANÁLISE

Nos termos da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), compete aos municípios a “promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 170, V, da CEMG), **observada a norma geral respectiva, federal ou estadual** (parágrafo único do art. 170 da CEMG).

De fato, o inc. XV (e alíneas) do art. 10 da CEMG conferem ao Estado competências para legislar concorrentemente com a União sobre direito urbanístico (alínea “a” do dispositivo), conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição (alínea “f”), proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (alínea “g”), responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (alínea “h”).

Também não se pode perder de vista que a Constituição Federal atribui à União o exercício de competência privativa sobre direito agrário (art. 22, I) e concorrente com os Estados sobre direito urbanístico (art. 24, I), florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII), responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, VIII), cabendo à União legislar sobre normas gerais (no mesmo sentido: §§ 1º e 2º do art. 24 da CF).

No âmbito do direito urbanístico, a União editou a **Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) – alterada pela Lei 12.608/2012 – norma geral, que estabeleceu restrições para a indiscriminada ampliação dos perímetros urbanos, por via do art. 42-B:**

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

- I - demarcação do novo perímetro urbano;
- II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
- V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas

especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o *caput* deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no *caput*, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o *caput* deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Não poderia ser diferente, já que a garantia do direito às cidades sustentáveis (art. 2º, I, da Lei 10.257/2001) somente se realiza com a adequada instalação e oferta de infraestrutura (equipamentos urbanos e comunitários) e de serviços públicos típicos do meio urbano, tais como redes de água, esgoto e energia, serviços de coleta de resíduos e de transportes públicos, entre outros (inc. V do art. 2º da Lei), sendo certo que cidades dispersas ou descontínuas são associadas ao aumento de custos, sobretudo para o Poder Público¹¹.

Demais disso, à medida que a cidade cresce, com a ocupação de novas áreas naturais e sua conversão para o uso urbano, nascentes e córregos são aterrados e suprimidos, entre outros impactos ambientais¹², circunstâncias que colocam em evidência a questão da insustentabilidade do crescimento.

Não por acaso o planejamento do desenvolvimento das cidades e a distribuição espacial da população e das atividades econômicas nos territórios sobre sua influência deve evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inc. IV do art. 2º da Lei 10.257/2001), devendo a ordenação e controle do uso do solo, entre outras finalidades, evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, à poluição e à degradação ambiental (inc. V do art. 2º da Lei).

É bem de ver que, em conformidade com as diretrizes gerais acima, a Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979), que também é uma norma geral federal sobre o tema, **somente admite o parcelamento do solo**

11 NASCIMENTO JÚNIOR, L. Urbanização e cidade dispersa: implicações da produção do espaço urbano no Brasil, em Moçambique e na Austrália. **GeoUSP – Espaço e Tempo (Online)**, v. 21, n. 2, 2017.

12 LIMA, S. M. S. A. et al. Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019.

para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica (art. 3º da Lei).

Ainda nesta linha, vale lembrar que o art. 65 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), norma de direito agrário, da competência privativa da União, **veda expressamente a divisão do imóvel rural em áreas com dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural**. A propósito desta competência, o TJMG já decidiu que:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº30/2011 - MUNICÍPIO SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - **PARCELAMENTO DO SOLO RURAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - SUPOSTA EXTENSÃO DE ÁREA URBANA - COMPETÊNCIA RESIDUAL DO MUNICÍPIO - INTELIGÊNCIA DO ART. 170, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CEMG**. 1- Compete à União legislar sobre Direito Agrário, configurando usurpação de competência a Lei Municipal que pretende regulamentar o loteamento de solo rural. 2 - **Ainda que o Município pretenda regulamentar uma suposta extensão de área urbana, mesmo assim a competência é concorrente, devendo observar o disposto nas normas federais e estaduais, conforme dispõe o art. 170, parágrafo único, da CEMG**. (TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0647.14.004383-5/003, Relator(a): Des. (a) Eduardo Machado, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/08/2015, publicação da súmula em 28/08/2015)

Toda esta disciplina federal evidencia que os conceitos de zona urbana (e de expansão urbana e urbanização específica) são antinômicos com a noção de área rural.

Nesse contexto, constata-se que a proposta legislativa contida no PLC nº 027/2023, que “dispõe sobre o parcelamento do solo rural para fins de chacreamento rural”, visa a permitir que o Município de Arcos promova o parcelamento de solo rural para fins urbanos, estabelecendo para uma área mínima de parcelamento de glebas em zona rural o tamanho de 3.000 m² (três mil metros quadrados), inferior à fração mínima de parcelamento definida no âmbito federal, de 3 hectares (ou 30.000 m²) (Parecer CEPJHU 6110742), assim violando o sistema de competências legislativas estabelecido nas Constituições Estadual e Federal, com afronta a várias normas federais atinentes ao parcelamento do solo rural e urbano (Leis 4.504/1964, 5.868/1972 e 6.766/1979) e, em especial, burla a disciplina do art. 42-B do Estatuto da Cidade.

Ademais, o art. 39 do PLC nº 027/2023 ainda propõe autorização pelo Poder Executivo para instituir como Zona de Urbanização Específica para Chacreamento Rural – ZUECR as áreas que compreendem os parcelamentos do solo rural já existentes, de modo a possibilitar a regularização dos chacreamentos existentes e consolidados até a promulgação da lei (Parecer 6110742), situação que claramente desconsidera a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e estabelece diretrizes específicas a serem observadas para o projeto urbanístico de regularização (arts. 35 e 36 da citada Lei).

De fato, a competência dos municípios para legislar sobre os assuntos de interesse local, nos termos da alínea “ b” do inc. I do art. 171 da CEMG, não afasta a necessidade de observância das normas gerais da União e suplementares do Estado.

Ou seja, toda a norma urbanística e ambiental municipal que viola a disciplina geral prevista na legislação federal e suplementar estadual é inconstitucional. A propósito, já se decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. OFENSA AO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA ‘IN CASU’. - A legislação municipal sobre meio ambiente é supletiva e não concorrente e por isto mesmo **‘deve respeitar os limites estabelecidos pela legislação federal.’ - A competência legislativa do Município em matéria ambiental limita-se tão somente a subsidiar a legislação federal e estadual no que couber, devendo observar as normas gerais** estatuídas pela União, ‘sob pena de invadir competência que não lhe foi atribuída pelo texto constitucional e, conseqüentemente romper com o pacto federativo’. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.10.036760-6/000, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/11/2012, publicação da súmula em 14/12/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INÉPCIA DA INICIAL - NÃO OCORRÊNCIA - ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA AO ARGUMENTO DE QUE, PARA O DESLINDE DA AÇÃO, É NECESSÁRIO O EXAME DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL - IMPROCEDÊNCIA - MEIO AMBIENTE - LEI ESTADUAL QUE FLEXIBILIZOU OS REQUISITOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - INCONSTITUCIONALIDADE - EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL.

(...)

- É inconstitucional dispositivo de lei estadual que flexibiliza os requisitos para regularização fundiária urbana, introduzindo a modalidade de ocupação antrópica não prevista na lei federal, por extrapolação dos limites da competência concorrente para legislar sobre direito ambiental. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.16.045004-5/000, Relator(a): Des.(a) Evandro Lopes da Costa Teixeira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/08/0017, publicação da súmula em 22/09/2017)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que o Projeto de Lei Complementar nº 27, de 19 de julho de 2023, viola as Leis Federais 4.504/1964, 5.868/1972, 6.766/1979, 10.257/2001 e 13.465/2017, **contrariando os artigos 9º, 10º, XV, c/c seu § 1º, I e II, e parágrafo único do art. 170 da CEMG**, cabendo ao Órgão de Execução do Ministério Público recomendar a não aprovação do PLC ao Município de Arcos.

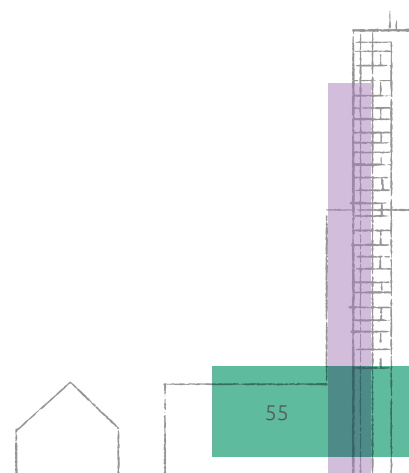
Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 5 de outubro de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo





1.7.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7347346

TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO COM A CEMIG PARA IMPEDIR LIGAÇÕES DE ENERGIA EM PARCELAMENTOS CLANDESTINOS E IRREGULARES

Referência: 19.16.2167.0057899/2024-48

Assunto: Termo de Compromisso entre o Ministério Público e a CEMIG, visando impedir ligações de energia em parcelamentos clandestinos. Aplicação desse termo à luz da dignidade da pessoa humana e da infraestrutura em áreas com restrições de parcelamento. Necessidade de atuação abrangente para garantir moradia digna e a regularização de ocupações informais, não se limitando à ligação das edificações à rede de energia.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Juvenal Martins Folly, da Comarca de Juiz de Fora, solicita informações sobre:

- a. se se aplica o Termo de Compromisso firmado com a CEMIG para impedir ligações de energia em parcelamentos clandestinos e irregulares, mesmo se considerada a essencialidade do serviço de

energia elétrica, sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana;

- b. se a aplicação do Termo de Compromisso em questão se dá para negativa de instalação de energia em novas ligações ou também para fundamentar a interrupção do fornecimento de energia elétrica em ligações já existentes, feitas pela própria CEMIG, em loteamentos irregulares.

A solicitação de informações veio instruída com Despacho (ID MPe: 1077285) proferido nos autos da Investigação Preliminar nº Procon - 51.16.0145.0019792/2023-68, instaurada para apurar representação oriunda do Serviço de Defesa do Consumidor (SEDECON) contra a Cemig Distribuição, envolvendo negativa de instalação de rede elétrica, em local pertencente ao Distrito de Humaitá, em região conhecida como “Morro do Arrendido”.

Oficiada, a CEMIG informou sobre a existência do Termo de Compromisso firmado com o Ministério Público, que a impediria de apresentar orçamento para ligação de energia no local sem a manifestação da Prefeitura sobre a regularidade (ID MPe 541874).

Por sua vez, a Secretaria de Sustentabilidade em Meio Ambiente e Atividades Urbanas (SESMAUR) do Município de Juiz de Fora informou sobre a inexistência de “registros de requerimentos de aprovação de loteamento deferidos, ou em análise, para a região apontada”, razão pela qual o loteamento seria irregular, acrescentando ainda que a localidade do Morro do Arrendido diz respeito a área rural e, portanto, não é passível de licenciamentos urbanos (ID MPe 935861 - pág. 3).

O Promotor de Justiça solicitou maiores informações ao Município, considerando a existência da Lei Municipal nº 14.067, de 2020, que determina a instalação de energia elétrica em loteamentos em Juiz de Fora, mesmo sem a regularização dos respectivos empreendimentos.

Vieram os autos para exame.

2. ANÁLISE

APLICAÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO – DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E INSTALAÇÃO E INFRAESTRUTURA EM ÁREAS COM VEDAÇÃO AO PARCELAMENTO EM LOTES SUJEITOS À EDIFICAÇÃO

De início, cumpre esclarecer que, nos termos da sua Cláusula 1.1, o Termo de Compromisso firmado entre o Ministério Público e a CEMIG tem por objetivo principal impedir novas ligações de energia elétrica em unidades de parcelamentos do solo para fins urbanos clandestinos ou irregulares situadas em:

1. áreas que não sejam urbanas, de expansão urbana ou urbanização específica;
2. terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
3. terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam

previamente saneados;

4. terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
5. terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
6. áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção;
7. áreas com restrições à ocupação (não edificáveis), identificadas pelo órgão competente, a exemplo de faixas de servidão de linhas de transmissão de energia elétrica (com tensão igual ou maior a 34,5 kilovolts), faixas de domínio de rodovias, ferrovias e dutos);
8. logradouros não autorizados pelo Poder Executivo local.

É se observar que não é somente a clandestinidade do parcelamento ou qualquer irregularidade na sua implantação que, na forma do Termo de Compromisso em comento, impedirá novas ligações de energia pela CEMIG, mas a clandestinidade ou irregularidade que envolva a ocupação de áreas nas quais seja vedada a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação.

Nas hipóteses referidas, a exemplo da instalação de nova ligação de energia em áreas de risco (sujeita à inundação ou na qual as condições geológicas não aconselham a edificação), a ocupação dificilmente poderá ser regularizada.

Com efeito, embora se reconheça a essencialidade do acesso à energia, é de se considerar que a simples ligação de energia não será capaz de assegurar a dignidade da pessoa humana. Ademais, a nova ligação poderá consolidar uma situação de risco, além de onerar indevidamente o sistema de distribuição de energia e a coletividade de consumidores, já que a maior parte das ocupações em locais nos quais não é passível o parcelamento em lotes para edificação sequer será passível de regularização fundiária, senão mediante o reassentamento dos ocupantes (art. 39 da Lei 13.465/2017).

É que a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia digna, um dos principais direitos fundamentais assegurados pela Constituição, demandam a garantia de um local seguro, salubre e com toda a infraestrutura essencial para se viver (art. 36, § 1º, da Lei 13.465/2017).

Assim, para garantir o direito à moradia digna, é essencial que as políticas públicas de habitação e de fornecimento de serviços públicos contínuos e eficientes levem em consideração a existência de ocupações em áreas vedadas, com a implementação de medidas para evitá-las e, conforme o caso, para a realocação dos ocupantes.

É bem de ver que, embora o Termo de Compromisso mencione o impedimento de novas ligações em parcelamentos do solo para fins urbanos situados em áreas rurais (Cláusula 1.1, alínea “a”), o instrumento é totalmente compatível e não contém nenhum impedimento ou embaraço quanto à hipótese de regularização fundiária (referida nas Cláusulas 1.1, alíneas “a” e “c”, e § 4º; 1.2, parágrafo único; 1.4; 1.5 e 1.6 do

Termo de Compromisso).

Pelo contrário, nos termos da Cláusula 1.4, tomando conhecimento de situações de clandestinidade e irregularidade, a CEMIG deve noticiar os fatos ao Ministério Público, de modo que este possa adotar as providências necessárias à regularização do empreendimento, o que significa dizer que, a par do compromisso negativo da CEMIG (não efetuar novas ligações), há um compromisso das Partes com as medidas para a regularização das ocupações, em suas diversas possibilidades (regularização prevista na Lei 6.766/1979 ou Reurb, pelos diversos instrumentos previstos na Lei 13.465/2017).

Vale dizer, o Termo também está em consonância com:

1. A adoção de medidas para a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental e à infraestrutura urbana, entre outros (art. 2º, I, da Lei 10.257/2001);
2. A regularização dos empreendimentos pelo Poder Público Municipal, tal como prevista nos arts. 40 e ss. da Lei 6.766/1979, inclusive com a instalação de infraestrutura urbana, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes;
3. A regularização fundiária (Reurb) dos núcleos urbanos informais consolidados, na forma da Lei 13.465/2017, notadamente com a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 2º, XIV, da Lei 10.257/2001), de modo a assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, garantindo o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, com a instalação de infraestrutura urbana essencial nos núcleos urbanos informais consolidados quando haja Reurb em curso (art. 10, I e VI; art. 33, § 1º, I, II e III; art. 35, IX; art. 36, VII e VIII, e §§ 1º e 3º; art. 37 e art. 38, todos da Lei 13.465/2017);
4. A ligação obrigatória das edificações em regularização ou regularizadas às redes de água, de coleta de esgoto e de distribuição de energia elétrica, com a utilização dos respectivos serviços públicos (art. 13, § 7º, da Lei 13.465/2017, c/c art. 45 da Lei 11.445/2007).

Assim, respondendo-se ao primeiro questionamento formulado pelo Órgão de Execução consulente, se se aplica o Termo de Compromisso firmado com a CEMIG para impedir ligações de energia em parcelamentos clandestinos e irregulares, mesmo se considerada a essencialidade do serviço de energia elétrica, sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana, a resposta deve ser afirmativa, considerando que as situações referidas no Termo expressam hipóteses de vedação legal de parcelamento da gleba em unidades para edificação (ilicitude do objeto), envolvendo por vezes situações de inviabilidade física das ligações (em áreas de risco, nas quais não haveria rede de energia disponível), restrições que são fundamentadas em princípios constitucionais e legais, incluindo o direito à moradia, à dignidade da pessoa humana e à preservação do meio ambiente.

A não efetivação de novas ligações de energia elétrica nessas áreas visa a garantir a segurança das pessoas,

evitar a ocorrência de degradação ambiental, promover o desenvolvimento urbano planejado, etc.

Assim, mesmo considerando a essencialidade do serviço de energia elétrica, o Termo de Compromisso busca conciliar essa necessidade com a proteção dos direitos fundamentais e ambientais.

APLICAÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO PARA FUNDAMENTAR A NEGATIVA DE INTERRUPTÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA EM LIGAÇÕES JÁ EXISTENTES, FEITAS PELA PRÓPRIA CEMIG, EM LOTEAMENTOS IRREGULARES

A Cláusula 1.1 permite inferir que o objetivo principal do Termo de Compromisso está nas novas ligações de energia.

Além disto, o parágrafo sexto da referida Cláusula dispõe que a obrigação de não efetuar novas ligações de energia em empreendimentos clandestinos e irregulares não se aplica a projetos de eletrificação já contratados anteriormente à celebração do Termo, embora esteja ressalvada a eventual responsabilidade civil, criminal e administrativa da CEMIG e dos demais responsáveis, nos termos da lei.

Não obstante o foco da vedação às ligações de energia em áreas inadequadas esteja nas novas ligações, é de se concluir que a aplicação do Termo de Compromisso não se limita apenas a elas, mas também serve para fundamentar a interrupção do fornecimento de energia elétrica em ligações já existentes, desde que posteriores à celebração do Termo de Compromisso, que é datado de 23/04/2014.

Esta conclusão é corroborada pela Cláusula 1.2, que estabelece a obrigação da CEMIG em não energizar e incorporar redes de distribuição (já) construídas por terceiros em áreas clandestinas ou irregulares, salvo em situações na quais haja solicitação ou anuência do Poder Público competente.

Por outro lado, não se pode perder de vista que, embora faça referência à antiga Lei Federal 11.977/2009 sobre regularização fundiária, o Termo de Compromisso está em total conformidade com a Lei 13.465/2017, permitindo a permanência dos ocupantes em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, desde o requerimento de instauração da Reurb e até o seu eventual arquivamento definitivo (art. 10, III, c/c art. 31, § 8º, da Lei 13.465/2017).

Assim, cada caso concreto poderá ser objeto de diálogo e ajuste entre o Ministério Público, a concessionária do serviço de energia, o Poder Público e a comunidade.

DIREITO À MORADIA DIGNA – PLENA REGULARIZAÇÃO DOS NÚCLEOS URBANOS

Importante considerar que, ante a constatação da violação de direitos da coletividade pela ausência (ou deficiência) da prestação do serviço público de fornecimento de energia elétrica, em razão do parcelamento irregular do solo para fins urbanos, sem a instalação da infraestrutura essencial, é provável que a simples ligação das edificações situadas nos núcleos urbanos informais à rede de energia pela concessionária não se

mostre suficiente para garantir a dignidade dos seus ocupantes.

Como se sabe, a dignidade da pessoa humana, enquanto um princípio fundamental consagrado em diversos documentos internacionais e na Constituição Federal (art. 1º, III), está intrinsecamente ligada ao direito à moradia digna, não se limitando à presença de um teto sobre a cabeça ou ao acesso à energia, mas abrangendo diversos aspectos, a exemplo da segurança e do saneamento básico.

Assim, nos casos de parcelamento clandestino ou irregular será sempre necessário saber se as edificações que se pretende regularizar não estão em áreas nas quais o parcelamento em lotes para edificação seja proibido (áreas de risco, p. ex.), sob pena de se instalarem (ou incrementarem) situações de vulnerabilidade, que colocam em risco a vida e a integridade física dos moradores, desaconselhando, por vezes, a ligação das edificações às redes públicas de energia, água e esgoto, e recomendando medidas para a remoção dos habitantes (e das próprias edificações), com o reassentamento dos ocupantes em local seguro (art. 3º-B da Lei 12.340/2010).

Como guardião dos direitos fundamentais, o Ministério Público deverá apurar se o parcelamento do solo comporta regularização, seja pela Lei 6.766/1979, seja pela Lei 13.465/2017, investigando se está (ou não) diante de um núcleo urbano informal consolidado, se se trata de ocupação predominantemente de baixa renda, entre outras questões.

Nestes casos, cabe ao Órgão de Execução do Ministério Público avaliar se a atuação deverá ir além da promoção de uma ação para a ligação das edificações à rede de energia elétrica, para abranger medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º da Lei 13.465/2017).

Para a regularização dos núcleos urbanos, importante que o Órgão do Ministério Público estabeleça diálogo com o Poder Público municipal, ente constitucionalmente competente para a promoção do ordenamento territorial (art. 30, VIII, da CF), e com os prestadores de serviços públicos essenciais, como é o caso da concessionária do serviço de fornecimento de energia, visando à definição, sempre que possível consensual, das providências necessárias à implementação da infraestrutura necessária à regularização das ocupações.

Portanto, é imperativo que o Ministério Público, por seus Órgãos de execução especializados na habitação e urbanismo, na defesa dos consumidores e também dos direitos humanos, atue de forma proativa e coordenada para a proteção da dignidade humana em todo seu espectro, visando à promoção da regularização dos núcleos urbanos informais, não apenas para o acesso a um dos serviços essenciais, como é o caso da energia elétrica.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

- a. O Termo de Compromisso firmado em 03/04/2014, entre o Ministério Público e a CEMIG, visa a impedir novas ligações de energia elétrica em parcelamentos do solo para fins urbanos clandestinos ou irregulares, considerando vedações legais, instituídas com base em critérios sobre segurança, meio

ambiente, saúde pública, preservação do meio ambiente e desenvolvimento urbano planejado;

- b. O Termo de Compromisso não se limita a impedir novas conexões de energia, como também pode fundamentar a interrupção do fornecimento de energia elétrica em ligações já existentes, desde que sejam posteriores à sua celebração, além de permitir a adoção de medidas voltadas à regularização fundiária dos núcleos urbanos informais;
- c. A dignidade da pessoa humana está intrinsecamente ligada ao direito à moradia digna, que não se restringe ao acesso à energia elétrica, envolvendo aspectos como segurança, saneamento básico e acesso a vários outros serviços públicos essenciais;
- d. O Ministério Público, como guardião dos direitos fundamentais, deve atuar de forma proativa e coordenada para proteger a dignidade humana, e, nas situações nas quais forme convicção acerca da consolidação de núcleo urbano informal, deve considerar a promoção de medidas para a regularização plena dos núcleos urbanos informais, garantindo o acesso a todos os serviços públicos essenciais, incluído o fornecimento de energia elétrica.

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, 5 de maio de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



1.8.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6833507

A LEGITIMIDADE PARA COMPOR O POLO PASSIVO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO CASO DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO

Referência: 19.16.2167.0018527/2024-69 (Atividade Finalística – Extrajudicial – Procedimento de Apoio à Atividade-Fim).

Ementa: Ação civil pública urbanística em caso de parcelamento irregular do solo. Inclusão facultativa dos compradores no polo passivo. A responsabilidade civil é solidária, podendo o MP escolher o demandado. Responsabilidade do município e inclusão no polo passivo. Pedido de indenização por danos ambientais e urbanísticos que depende dos elementos de convicção colhidos nos autos. Providências a cargo do ministério público: recomendar providências ao parcelador e ao município; celebrar acordos; promover ação civil pública. Material de apoio disponível na intranet.

1. OBJETO

Trata-se de procedimento (Inquérito Civil nº MPMG-0707.20.000542-9 - SEI nº 19.16.1505.0067457/2023-41) instaurado na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Comarca de Varginha para apurar

parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos levados a efeito no local denominado Região dos Dutras, no Município de Monsenhor Paulo.

Para a mesma área rural, foram instaurados outros três inquéritos cujo objeto é a apuração de parcelamento irregular do solo no local denominado “Região dos Dutras”, razão pela qual se promove o relatório e a respectiva análise conjunta dos procedimentos. São estes os demais inquéritos instaurados:

1. MPMG-0707.20.000709-4 - SEI nº 19.16.1505.0067445/2023-74);
2. MPMG-0707.20.000708-6 - SEI nº 19.16.1505.0067453/2023-52); e
3. MPMG-0707.20.000707-8 - SEI nº 19.16.1505.0067472/2023-24).

No tocante ao procedimento encaminhado à Coordenadoria (MPMG-0707.20.000542-9 - SEI nº 19.16.1505.0067457/2023-41), verifica-se que a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais registrou boletim de ocorrência em 10/09/2020, relatando a existência de parcelamento irregular de solo na zona rural do Município de Monsenhor Paulo, no local conhecido como Região dos Dutras, promovido por Hécio Marcos Vasconcelos mediante a venda de glebas parceladas dos imóveis de matrículas nº 61.066 e 54.095, sem infraestrutura básica e sem acesso a serviços públicos essenciais (ID 5234948, f. 7/12).

Foram juntados contratos de compra e venda cujo objeto consiste em “lotes” situados no “*Sítio Seriema situado na estrada municipal de Monsenhor Paulo a Varginha KM 15 – zona rural de Varginha-MG*” de propriedade de Élcio Gonçalves Mendes e José Ernani Pereira, vendidos a terceiros (ID 5234948, f. 13/37).

O Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Varginha juntou cópias das certidões de matrículas dos imóveis de nº 54.095 e 61.066. No registro da matrícula nº 54.095 consta como credor fiduciário o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e como fiduciantes Nilcea Mendes da Silva Rabelo e Amauri José Rabelo. Já no registro da matrícula nº 61.066 constam como proprietários Hécio Marcos Vasconcelos e Heliamar Flor Vasconcelos (ID 5234948, f. 41/50).

Foi juntado relatório de vistoria do Município de Monsenhor Paulo datado de 14/01/2022, no local denominado “*Sítio Rancho do Lago, Região das Dutras, zona rural de Monsenhor Paulo*”, segundo o qual o parcelamento teria se acentuado a partir do ano de 2012.

O relatório lista nomes de compradores de “lotes”, as áreas destes e respectivas datas quando existentes; cita a expedição de termos de embargo de obras via correios e respectivos comprovantes de recebimento; estimou a existência de cerca de 31 (trinta e uma) propriedades particulares, podendo haver mais; informa alguns imóveis com ligações individuais de energia elétrica; assinala a existência de vias sem pavimentação, o uso de fossas para esgotamento sanitário, cisternas para abastecimento de água, bem como ausência de coleta de lixo, que é despejado por alguns dos moradores em um local denominado “caçamba da Walita”, ou até mesmo incinerado nas propriedades (ID 5234948, f. 52/114).

Na oportunidade, o Município juntou cópias de contratos de compra e venda firmados a partir do ano de 2012, cujo objeto consiste em “lotes” situados no “*Sítio Rancho do Lago*” no Município de Monsenhor Paulo, de propriedade de Hécio Marcos Vasconcelos e Heliamar Flor Vasconcelos, vendidos a terceiros (ID 5234948, f.

115/217).

Em 11/05/2022, o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Varginha juntou cópias das certidões das matrículas de nº 54.095 e 61.066, indicando suas respectivas matrículas derivadas, e as averbações de desmembramentos promovidas por Hélcio Marcos Vasconcelos e Heliamar Flor Vasconcelos. O último desmembramento do denominado “Sítio Rancho do Lago” – matrícula nº 61.066., consta de 27/05/2021 (ID’s 5235009 a 5236047).

Com relação ao procedimento nº MPMG-0707.20.000709-4 (SEI nº 19.16.1505.0067445/2023-74), verifica-se a ocorrência de parcelamento irregular de solo para fins urbanos em zona rural do Município de Monsenhor Paulo, no local denominado “Sítio Três Irmãs”, “Região dos Dutras”, promovido por João Afonso Lopes e Marcilene Fonseca Ribeiro Lopes, conforme indicam os elementos de convicção produzidos nos autos, especialmente o boletim de ocorrência da Polícia Militar, os contratos de compra e venda, e o relatório de vistoria do Município (ID 5234726).

Com relação ao procedimento nº MPMG-0707.20.000708-6 (SEI nº 19.16.1505.0067453/2023-52), verifica-se a ocorrência de parcelamento irregular de solo para fins urbanos em zona rural do Município de Monsenhor Paulo, no local denominado “Condomínio Castanheiras”, “Região dos Dutras”, promovido por Adail Lourenço de Carvalho, Anderson Clayton de Carvalho, Lilian de Carvalho, Liliane de Carvalho e Simone de Carvalho, conforme indicam os elementos de convicção produzidos nos autos, especialmente o boletim de ocorrência da Polícia Militar, os contratos de compra e venda e o relatório de vistoria do Município (ID 5234888).

Com relação ao procedimento nº MPMG-0707.20.000707-8 (SEI nº 19.16.1505.0067472/2023-24), verifica-se a ocorrência de parcelamento irregular de solo para fins urbanos em zona rural do Município de Monsenhor Paulo, no local conhecido como “Arraial Dutras”, “Região dos Dutras”, promovido por Pedro Pedreira Mendes, conforme indicam os elementos de convicção produzidos nos autos, especialmente o boletim de ocorrência da Polícia Militar, os contratos de compra e venda e o relatório de vistoria do Município (ID 5235161).

Além disto, em 15/12/2021, o Órgão de Execução ajuizou Ação Civil Pública em desfavor do Município de Monsenhor Paulo e de Pedro Pedreira Mendes, parcelador, objetivando a declaração de nulidade de todos os contratos de compra e venda realizados pelo empreendedor, como também o desfazimento do loteamento com a demolição de todas as edificações, além do dever de restituir os adquirentes de lotes e de indenizar por danos provocados ao meio ambiente (ID 5235161).

Na sequência, reunindo os referidos procedimentos e remetendo-os a esta Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo – CEPJHU, o Órgão de Execução oficiante solicitou apoio nos seguintes termos:

(...) Trata-se de parcelamento irregular de solo rural, distante da cidade. Obtivemos notícia informal de que na localidade denominada “Dutras”, onde se localiza tal loteamento, há aproximadamente 500 residências, distribuídas em vários loteamentos, com escola e posto de atendimento médico. No caso, inclui todos os compradores dos terrenos no polo passivo? e o Município, também, inclui

no polo passivo? Solicitamos sugestão de acordo para regularizar a situação. Na hipótese de TAC, qual seria o valor a título de indenização? e quem se obrigaria a tal pagamento?

2. ANÁLISE

(DES)NECESSIDADE DE INCLUSÃO DOS COMPRADORES NO POLO PASSIVO

A inclusão dos compradores dos lotes do parcelamento irregular no polo passivo da ação civil pública urbanística **não é obrigatória**.

O litisconsórcio passivo é facultativo, pois a responsabilidade civil em ações civis públicas ambientais e urbanísticas é solidária, o que significa que qualquer um dos réus pode ser condenado a responder pela totalidade dos danos, assegurado o direito de regresso quanto aos demais responsáveis.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica neste sentido. A propósito, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor.

(SÚMULA STJ 623, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2018, DJe 17/12/2018)

Na ação civil pública ou coletiva por danos ambientais, a responsabilização civil pela degradação ambiental é solidária, logo a pretensão pode ser ajuizada contra qualquer um dos corresponsáveis, a regra geral é o litisconsórcio facultativo.

(REsp 2012304/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2023, DJe 12/06/2023; AgInt no AREsp 1364080/MA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2022, DJe 25/03/2022; AgInt no REsp 1860338/AM, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/02/2021, DJe 11/02/2021; AgInt no REsp 1830035/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/09/2020, DJe 14/10/2020; AgInt no AREsp 1250031/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/09/2020, DJe 30/09/2020; AgInt nos EAREsp 877793/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 31/03/2020, DJe 03/04/2020)

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, em se tratando de dano ambiental e urbanístico, o litisconsórcio entre loteador e adquirentes é facultativo.

(AgInt no AREsp n. 1.779.519/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 3/8/2021)

A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, contra o responsável indireto ou contra ambos, pelos danos causados ao meio ambiente. trata-se de caso de responsabilidade solidária, ensejadora do litisconsórcio facultativo.

(REsp n. 37.354/SP, relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, Segunda Turma, julgado em 30/8/1995, DJ de 18/9/1995, p. 29954)

Da mesma forma, firmou-se entendimento consolidado no âmbito do TJMG:

No dano ambiental e urbanístico, o litisconsórcio é facultativo, ou seja, qualquer dos agentes pode ser demandado, isolada ou conjuntamente.

(TJMG – Ap Cível/Rem Necessária 1.0024.05.863331-4/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/07/2021, publicação da súmula em 12/07/2021)

A ação civil pública de natureza ambiental não gera o litisconsórcio passivo necessário, mas sim o de natureza facultativo, em razão do caráter solidário da obrigação.

(TJMG - Embargos de Declaração-Cv 1.0000.18.024692-8/003, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/10/2022, publicação da súmula em 25/10/2022)

Assim, o Ministério Público pode optar por:

- a. Acionar apenas o(s) parcelador(es):** principalmente quando o objetivo da ação for a regularização do parcelamento;
- b. Acionar o(s) parcelador(es) e os compradores:** quando houver responsabilização ou efeitos também quanto aos compradores, em razão de circunstâncias apuradas nos casos concretos¹³.

RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E SUA INCLUSÃO NO POLO PASSIVO DA AÇÃO

O Município é responsável pelo ordenamento territorial, cabendo-lhe o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF). Portanto, **pode e deve ser incluído no polo passivo da ação civil pública urbanística**, notadamente quando:

- a. For o responsável pela criação do parcelamento irregular, p. ex.: loteamentos clandestinos realizados pela própria Administração Pública;

¹³ Neste sentido: “No entanto, ainda conforme o STJ, esse consórcio processual poderá ser necessário, na forma do artigo 114 do Código de Processo Civil, se, da sentença que eventualmente acolha a pretensão, exsurjam efeitos imediatos na órbita jurídica desses terceiros” (TJMG - Apelação Cível 1.0346.06.011882-2/001, Relator(a): Des.(a) Márcio Idalmo Santos Miranda, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/11/2022, publicação da súmula em 17/11/2022)

- b. Não adotar as medidas cabíveis para a regularização dos parcelamentos ou sua desconstituição, p. ex: omissão nos deveres de fiscalização e de ordenamento do território municipal, visando a evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes (art. 40 e ss. da Lei 6.766/1979).

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica quanto à responsabilidade do Município pelos danos causados à ordem urbanística por parcelamentos irregulares do solo, assim como pela regularização:

A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.
(SÚMULA STJ 652, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 02/12/2021, DJe 06/12/2021)

Este Tribunal Superior, na exegese do art. 40 da Lei do Parcelamento Urbano, firmou orientação segundo a qual, face à omissão do loteador, o Município tem responsabilidade subsidiária quanto à realização das obras de infraestrutura indispensáveis à regularização de loteamentos clandestinos, tais como esgotamento sanitário, abastecimento de água e iluminação pública.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 2.034.509/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 26/4/2023.)

INDENIZAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS

O parcelamento irregular do solo para fins urbanos pode acarretar muitos danos ambientais e urbanísticos, entre os quais:

- a. **Comprometimento do planejamento urbano:** ausência de espaços públicos, áreas verdes, equipamentos de lazer, etc.;
- b. **Ausência de infraestrutura urbana:** falta de saneamento básico, pavimentação, iluminação pública, de espaços de livre circulação, áreas verdes e institucionais, etc.;
- c. **Prejuízos à qualidade de vida dos moradores:** falta de segurança, saúde, educação, lazer, etc.;
- d. **Degradação da paisagem urbana:** proliferação de construções precárias, etc.;
- e. **Desvalorização dos imóveis:** diminuição do valor das propriedades na região;
- f. **Prejuízos ao patrimônio público:** necessidade de investimentos públicos para solucionar os problemas gerados pelo parcelamento irregular;
- g. **Degradação do solo:** erosão, compactação, impermeabilização, perda de fertilidade, etc.;
- h. **Poluição:** hídrica, atmosférica, sonora, visual, etc.;
- i. **Desmatamento:** perda de biodiversidade, desequilíbrio ecológico, aumento do risco de erosão, etc.;

- j. Impactos na fauna e flora:** redução de *habitat*, extinção de espécies, etc.;
- k. Alteração do ciclo hidrológico:** inundações, alagamentos, secas, etc.;
- l. Ocupação indevida de áreas de preservação ambiental:** áreas verdes, matas ciliares, etc.

A gravidade dos danos pode variar de acordo com as características do local e do tipo de parcelamento irregular realizado.

Há ainda a possibilidade de responsabilização por danos morais causados pelos parceladores e por todos aqueles que concorrerem para o parcelamento irregular do solo para fins urbanos.

Com efeito, a Lei 7.347/1985, que trata das ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como à ordem urbanística, estabelece que a ação poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 1º, I, II, III, VI, c/c art. 3º da Lei).

A própria Lei 6.766/1979, de parcelamento do solo para fins urbanos, traz uma regra de compensação de danos urbanísticos, em razão da não destinação de áreas públicas suficientes destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público:

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

A Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça afasta qualquer dúvida acerca da possibilidade de cumulação de pedidos e de condenações a obrigações de fazer e de indenizar:

Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar. (SÚMULA STJ 629, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2018, DJe 17/12/2018)

PROVIDÊNCIAS A CARGO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A depender dos elementos de convicção contidos nos autos, o Órgão de Execução do Ministério Público deverá avaliar quais pedidos formulará, se serão pedidos de imposição de obrigações de fazer (e quais as obrigações devidas, considerando as circunstâncias de cada caso) e/ou pedido de indenizações. Por exemplo, poderá buscar:

- a. A condenação do parcelador em obrigação de fazer, consistente nos equipamentos urbanos de drenagem, se eles não foram implantados conforme o projeto de loteamento;

- b. A destinação de áreas públicas preconizadas pelo ordenamento municipal, caso assim não haja sido providenciado pelo responsável.

O registro do loteamento, etc.

Objetivando a responsabilização dos que efetuaram parcelamento irregular do solo, a regularização do parcelamento, sua desconstituição, a recomposição do meio ambiente e/ou a indenização por danos causados, o Órgão do Ministério Público poderá, entre outras providências:

- a. Recomendar providências ao parcelador e ao Município;
- b. Celebrar acordos;
- c. Promover ação civil pública;
- d. Requisitar a instauração de investigação penal;
- e. Promover ação penal de responsabilização pelo crime do art. 50 da Lei 6.766/1979 e de outros crimes em concurso.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

- a. A inclusão dos compradores dos lotes do parcelamento irregular no polo passivo da ação civil pública urbanística não é obrigatória tampouco necessária, devendo o Órgão de Execução avaliar se haverá (ou não) pedidos a formular contra os adquirentes;
- b. Em regra, o Município deverá estar no polo passivo, considerando suas responsabilidades como ordenador territorial;
- c. Há na [intranet](#) material de apoio disponível aos Órgãos de Execução sobre as várias possibilidades de atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e dos consumidores.

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, 9 de fevereiro de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5783261/2023

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DE NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO NO PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim n.º MPMG-0024.23.014361-2 (SEI 19.16.2167.0106592/2023-78).

Assunto: Responsabilidade civil do Estado e de notários e oficiais de registro, agentes delegatários, por danos causados a terceiros, à ordem urbanística e ao meio ambiente, em razão de atos praticados no registro público.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Fernando Muniz Silva, da 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Varginha solicita apoio desta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo *“quanto às possibilidades de responsabilização cível do Estado de Minas Gerais, do Tabelionato de Notas e do Serviço de Registro Imobiliário, por ilícita contribuição à implementação de parcelamento clandestino do solo rural para fins urbanos; ou seja, à forma de responsabilização dos cartórios (para verificar quem deverá ser inserido no polo passivo da ACP)”*. Informa que o apoio será utilizado para definição da atuação ministerial nos autos do Inquérito Civil nº MPMG-0707.21.000621-9.

2. ANÁLISE

DA IMPORTÂNCIA DA ATIVIDADE DE REGISTRO DE IMÓVEIS NA GARANTIA DA ORDEM JURÍDICA E URBANÍSTICA

A Constituição da República de 1988 estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, e que a regulamentação dessa atividade, a disciplina da responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e a definição de seus atos, serão definidos por Lei (art. 236 da CF).

Com efeito, a Lei Federal nº 8.935/1994 dispõe sobre os serviços notariais e de registro, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º da Lei).

Destaque-se que os notários e oficiais de registro são profissionais do direito e dotados de fé pública, aos quais é delegado o exercício da atividade notarial e de registro (art. 3º da Lei 8.935/1994).

Além dessas disposições gerais, o oficial de registro tem grande responsabilidade quanto ao registro de atos de parcelamento do solo urbano, sobretudo porque a Lei atribui a ele a análise formal e técnica dos documentos apresentados para registro, devendo verificar se estão de acordo com as disposições da Lei e, conforme o caso, exigir eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários ao responsável pelo empreendimento, entre outras providências, sob pena de imposição de multa e de outras formas de responsabilização, conforme prevê o parágrafo 4º do art. 19 da Lei 6.766/1979:

Art. 19. O **oficial do registro de imóveis, após examinar a documentação e se encontrá-la em ordem**, deverá encaminhar 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, o qual poderá ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias corridos, contado da data da última publicação. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

(...)

§ 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. (grifo nosso).

Não por acaso, além da possibilidade de concurso de pessoas para os crimes do art. 50 e ss. da Lei 6.766/1979, há até mesmo um tipo de crime específico para a atuação irregular do oficial de registro, previsto no art. 52 da Lei 6.766/1979, que assim dispõe:

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar

registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

Adicione-se que as possibilidades de violação à ordem jurídica não se restringem à irregularidade no registro do loteamento ou desmembramento irregular, mas também se referem à prática de outros atos por notários e oficiais de registro capazes de comprometer o adequado ordenamento territorial, o parcelamento e a ocupação do solo urbano. Por exemplo, o Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais estabelece que **“é vedado proceder ao registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio geral, caracterizadoras, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos que desatendam aos princípios da legislação civil”** (art. 991 do Provimento Conjunto TJMG/CGJ N° 93/2020).

Neste contexto, é fora de dúvida que condutas e atos praticados por notários e registradores podem ensejar violação de direitos individuais e coletivos, causando danos e prejuízos à ordem urbanística, ao meio ambiente e a terceiros, passíveis de responsabilização civil.

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS DANOS PRATICADOS POR OFICIAIS DO REGISTRO DE IMÓVEIS

A responsabilidade civil estatal é definida pelo art. 37, § 6º, da Constituição da República, segundo o qual:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (grifo nosso)

Nota-se, pois, que por força de disposição constitucional é atribuída responsabilidade civil objetiva ao Poder Público por danos causados a terceiros, sendo-lhe assegurado, todavia, direito de regresso contra o responsável pelo dano, mediante comprovação de dolo ou culpa (responsabilidade subjetiva).

Como os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, mas por delegação do Poder Público (art. 236 da CF), danos causados pela atividade dos registradores ensejarão a responsabilidade civil do Estado.

A propósito, é de se destacar a tese firmada em 27/02/2019 pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 777**,

quando do julgamento do RE 842.846/SC, em que se discutia a “responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções”, sob a sistemática da repercussão geral:

O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

A propósito, confira-se a ementa atribuída ao julgado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. **DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ART. 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE.**

1. **Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.** Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88).
2. Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade.
3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, consoante expressa determinação constitucional (art. 236, CRFB/88). Por exercerem um feixe de competências estatais, os titulares de serventias extrajudiciais qualificam-se como agentes públicos.
4. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedentes: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13

e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014.

5. Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. É que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República, conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a “pessoas jurídicas” prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94.

6. A própria constituição determina que “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” (art. 236, CRFB/88), não competindo a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva, a fim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores oficiais ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (art. 37, § 6º, CRFB/88).

7. A responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliativa, posto regra excepcional, impassível de presunção.

8. A Lei 8.935/94 regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e fixa o estatuto dos serviços notariais e de registro, predicando no seu art. 22 que “os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016)”, o que configura inequívoca responsabilidade civil subjetiva dos notários e oficiais de registro, legalmente assentada.

9. O art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) contém comando expresse quanto à responsabilidade subjetiva de oficiais de registro, bem como o art. 38 da Lei 9.492/97, que fixa a responsabilidade subjetiva dos Tabeliães de Protesto de Títulos por seus próprios atos e os de seus prepostos.

10. Deveras, a atividade dos registradores de protesto é análoga à dos notários e demais registradores, inexistindo discrímen que autorize tratamento diferenciado para somente uma determinada atividade da classe notarial.

11. Repercussão geral constitucional que assenta a tese objetiva de que: o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

12. *In casu*, **tratando-se de dano causado por registrador oficial no exercício de sua função, incide a responsabilidade objetiva do Estado de Santa Catarina, assentado o dever de regresso**

contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

13. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO para reconhecer que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Tese: **“O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”**. (RE 842846, Relator: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019) (grifo nosso).

Alinhando-se ao entendimento do Supremo, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem decidido que:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL. APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA E PRIMÁRIA DO ESTADO POR ATO DE NOTÁRIO E OFICIAL DE REGISTRO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO NOTÁRIO E OFICIAL DE REGISTRO. TEMA 777 DO STF.** RE 842.846/SC. LEI 8.935/1994. DIREITO DE REGRESSO. CONECTIVOS LEGAIS. REFORMA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

- A CRFB/1988 prevê em seu art. 236 que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Pela tese firmada do Tema 777 do Supremo Tribunal Federal, o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

- A responsabilidade civil do Estado por ato do notário e oficial de registro é primária e objetiva, cabendo a ação de regresso contra o responsável que será de análise subjetiva, observado a ocorrência de dolo ou culpa.

- Os conectivos legais de encargo da Fazenda Pública devem observar os índices do IPCA-E para a correção monetária, e em relação aos juros de mora, aplicação do art. 1º-F da Lei 9.494/1997 até 08/12/2021, e aplicação da taxa Selic após 09/12/2021, conforme a Emenda Constitucional 113/2021, em seu art. 3º. (TJMG-Apelação Cível 1.0000.17.051425-1/003, Relator: Des. Roberto Apolinário de Castro (JD Convocado), 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/01/2023, publicação da súmula em 24/01/2023) (grifo nosso).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS C/C DANOS MATERIAIS - ATO NOTARIAL E REGISTRAL - JUÍZO DE RETRATAÇÃO - RE 842.846/SC (TEMA 777) - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DIRETA DO ESTADO - RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO DELEGATÓRIO - DIREITO DE REGRESSO - ASSINATURA FALSA - RECONHECIMENTO DE FIRMA INDEVIDO - DANOS MORAIS - RECONHECIMENTO - VALOR - PROPORCIONALIDADE - REDUÇÃO. 1. **O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 777 (RE 842.846/SC) sob o regime da repercussão geral, fixou a tese de que o Estado responde, objetivamente e, especialmente, diretamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.**

2. **A responsabilidade objetiva do Estado de Minas Gerais deve ser reconhecida quando comprovada a negligência de delegatário de serviço extrajudicial que reconheceu como legítima assinatura fraudada.**

3. Para a fixação do valor indenizatório, devem ser sopesados o grau de culpa do agente causador, a gravidade da ofensa e a proporção do sofrimento imputado como norteadores para o arbitramento do valor, sem se olvidar da função punitiva, aliado aos precedentes jurisprudenciais em situações análogas. (TJMG-Apelação Cível 1.0145.04.174798-4/006, Relator: Des. Carlos Roberto de Faria, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/10/2021, publicação da súmula em 09/11/2021) (grifo nosso)¹⁴.

A propósito da possibilidade do manejo de ação para responsabilização do agente causador do dano, José dos Santos Carvalho Filho pondera que:

Questiona-se, todavia, se é viável ajuizar a ação diretamente contra o agente estatal causador do dano, sem a presença da pessoa jurídica. Há autores que não o admitem. Outros entendem que é viável. Em nosso entender, acertada é esta última posição. **O fato de ser atribuída responsabilidade objetiva à pessoa jurídica não significa a exclusão do direito de agir diretamente contra aquele que causou o dano. O mandamento contido no art. 37, § 6º, da CF visou a favorecer o lesado por reconhecer nele a parte mais frágil, mas não lhe retirou a possibilidade de utilizar normalmente o direito de ação.**¹⁵ (grifo nosso).

14 Ainda neste sentido: TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0209.14.001149-2/001, Relator: Des. Jair Varão, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/10/2022, publicação da súmula em 21/10/2022; TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.08.968588-7/001, Relator: Des. Moacyr Lobato, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/12/2019, publicação da súmula em 16/12/2019; TJMG - Apelação Cível 1.0607.17.000272-1/001, Relator: Des. Marco Aurelio Ferenzini, 14ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/06/2019, publicação da súmula em 26/06/2019.

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 387.

Noutro sentido, entretanto, ao tratar do **Tema 940 (RE 1027633 – 06/12/2019)**, em que se discutia a responsabilidade civil subjetiva do agente público por danos causados a terceiros, no exercício de atividade pública, o Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de se demandar o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora do serviço, sendo ilegítimo para a ação o autor do ato, senão quanto ao direito de regresso a ser buscado pelo Poder Público:

(...) a teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Sem embargo, e considerando que, na prática, os Cartórios podem possuir personalidade jurídica, inscrição junto à Fazenda, com CNPJ, firmando contratos em nome próprio e movimentando contas bancárias, entre outras atividades, cabe ainda mencionar que o TJMG já admitiu a possibilidade de litisconsórcio passivo entre o Estado de Minas Gerais e os Cartórios envolvidos e responsáveis pelos atos questionados:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - DENUNCIAÇÃO À LIDE DA 1ª APELANTE - PRECLUSÃO - AGRAVO RETIDO - **PEDIDO DE DENUNCIAÇÃO À LIDE DOS CARTÓRIOS ENVOLVIDOS** NA CONFEÇÃO DA ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA QUE SE PRETENDE ANULAR - POSSIBILIDADE - CASSAÇÃO DA SENTENÇA E RETORNO DOS AUTOS À INSTÂNCIA DE ORIGEM PARA INCLUSÃO DOS ESTADOS DELEGANTES NO POLO PASSIVO DA LIDE.

- Diante do livre trânsito em julgado da decisão que denunciou a 1ª Apelante à lide, sua posição de litisconsorte passiva encontra-se consolidada no processo, o que impede a rediscussão da matéria, por força do disposto no art. 507 do CPC.

- Nos termos do art. 125, II, do CPC, a denúncia à lide constitui modalidade de intervenção de terceiros admissível em face daquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo.

- **Alegada a prática de conluio na confecção da escritura pública objeto da lide, com suposta participação dos cartórios envolvidos nos atos notariais pertinentes, cabível a denúncia à lide dos respectivos tabelionatos, cuja responsabilidade decorre expressamente da Lei nº 8.935/94 em seu art. 22.**

- **Para responder pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais, impõe-se a inclusão dos Estados delegantes no polo passivo da lide (Temas 777 e 940 do STF).** (TJMG-Apelação Cível 1.0479.12.011742-5/002, Relator: Des. Habib Felipe Jabour, 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/06/2023, publicação da súmula em 16/06/2023). (grifo nosso).

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS NOS REGISTROS DE PARCELAMENTOS DO SOLO

DA RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DO OFICIAL DE REGISTRO

Como se viu, pela tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 777, a regra geral de responsabilização civil dos registradores é da responsabilidade subjetiva, por dolo ou culpa, até mesmo porque “a responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliativa” (RE 842.846/SC). A propósito, José dos Santos Carvalho Filho explica:

Quanto aos ofícios de notas (tabelionatos) e de registro, existem algumas particularidades e controvérsias sobre a matéria, e a razão consiste no fato de que, **apesar de os titulares serem agentes do Estado, desempenham sua atividade por delegação, em caráter privado (art. 236, § 1º, da CF)**, numa aparente *contradictio*. No caso, podem vislumbrar-se duas relações jurídicas, uma interna e outra externa. Com relação à interna, **os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis pelos prejuízos causados a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos designados ou escreventes autorizados, assegurado o direito de regresso**. Quanto à externa, **a conduta de tais agentes provoca a responsabilidade civil do Estado (art. 37, § 6º, da CF), que, inclusive, pode ser acionado diretamente, assegurando-se-lhe, porém, o direito de regresso**.¹⁶ (grifo nosso).

Nesta linha, o art. 28 da Lei 6.015/1973 e o art. 22 da Lei 8.935/1994 estabelecem que os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, bem como pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR DANOS AO MEIO AMBIENTE

A despeito da regra geral da responsabilidade civil subjetiva do oficial de registro por todos os prejuízos que causarem a terceiros, há que se levar em conta que a implantação de loteamento ou de desmembramento de forma irregular, até mesmo em virtude de atos praticados no registro de imóveis, também poderá acarretar danos ao meio ambiente, sendo de se cogitar na incidência de responsabilidade objetiva, nestes casos, também do registrador, sempre que, em razão de suas atividades e concurso para a consumação dos danos, for possível considerá-lo poluidor indireto, na forma do art. 3º c/c art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Dispõem os citados artigos:

16 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 377.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

(...)

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, **é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.** O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (grifo nosso)

Registre-se que a Constituição brasileira optou por uma visão ampla e unitária de meio ambiente: **(a)** ao concebê-lo como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da CF), compatível com a noção de elementos sociais, econômicos e culturais; **(b)** ao arrolar bens de valor ecológico como patrimônio cultural brasileiro (art. 216); e **(c)** ao evidenciar a relação entre o meio ambiente, incluindo o do trabalho, e a saúde (inc. VII do art. 220).

Especificamente no contexto das cidades e do seu ordenamento territorial, a Lei 10.257/2001 não distingue o meio ambiente natural do artificial, tratando-os com a mesma disciplina, ao dispor que é diretriz geral da política urbana a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inc. XII do art. 2º da Lei), e ao exigir, ademais, a “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” (inc. XIII do art. 2º).

Portanto, a divisão do meio ambiente em seus aspectos – natural, artificial, cultural e do trabalho¹⁷ – ou como um macrobem, compreendido de forma holística, e o conjunto de microbens que o compõem – a exemplo das águas, das florestas, espécies raras, etc.¹⁸ – somente é relevante como uma forma de possibilitar a análise didática das suas singularidades ou para facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido¹⁹, sendo possível concluir que, em todas as circunstâncias, há compartilhamento dos mesmos princípios e instrumentos de tutela.

A propósito da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, relevante fazer referência a duas Teses assentadas no âmbito do STJ:

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar. (Tese julgada sob o rito do art. 543-C do CPC/1973)²⁰

Na ação civil pública ou coletiva por danos ambientais, a responsabilização civil pela degradação ambiental é solidária, logo a pretensão pode ser ajuizada contra qualquer um dos corresponsáveis, a regra geral é o litisconsórcio facultativo²¹.

17 TIMBO, M. S. M. **O Direito a um Meio Ambiente Artificial sem Poluição Visual. Direito Público**, v. 8, n. 39, 2011.

18 GRANZIERA, M. L. M. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 7; MIRRA, A. L. V. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 13-16.

19 FIORILLO, C. A. P. **Princípios do processo ambiental**: a defesa do patrimônio genético, do meio ambiente cultural, do meio ambiente artificial, do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente natural no Brasil. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004, p. 22.

20 Neste sentido: AgInt no AREsp 1461332/ES, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 29/10/2019, DJe 05/11/2019; AgRg no AREsp 232494/PR, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 20/10/2015, DJe 26/10/2015; REsp 1374284/MG (recurso repetitivo), Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 27/08/2014, DJe 05/09/2014; AgRg no AREsp 153797/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 05/06/2014, DJe 16/06/2014; REsp 1373788/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 20/05/2014; REsp 1354536/SE (recurso repetitivo), Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 05/05/2014 REsp 2036717/SP (decisão monocrática), Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/01/2023, publicado em 02/02/2023. (Vide Informativos de Jurisprudência N. 545 e 671) (vide Jurisprudência em Teses N. 119) (vide Repetitivos Organizados por Assunto) (vide Repetitivos - Tema 681).

21 Neste sentido: REsp 2012304/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2023, DJe 12/06/2023; AgInt no AREsp 1364080/MA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2022, DJe 25/03/2022; AgInt no REsp 1860338/AM, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/02/2021, DJe 11/02/2021; AgInt no REsp 1830035/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/09/2020, DJe 14/10/2020; AgInt no AREsp 1250031/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/09/2020, DJe 30/09/2020; AgInt nos EAREsp 877793/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 31/03/2020, DJe 03/04/2020. (vide Informativo de Jurisprudência N. 360).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que, conforme o caso concreto:

- a. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos registradores que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, à ordem urbanística ou ao meio ambiente, garantido o direito/dever de regresso contra o responsável, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal;
- b. Os cartórios de registro de imóveis, enquanto pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, também respondem pelos danos causados a terceiros, podendo ser acionados em litisconsórcio passivo facultativo com o Poder Público, sem embargo do direito de regresso contra o agente responsável, também na forma do art. 37, § 6º, da CF;
- c. Para o registrador, a regra geral é da responsabilidade civil subjetiva, por dolo ou culpa, sem prejuízo da responsabilidade objetiva do Estado e dos cartórios de registro;
- d. Nos casos de dano ambiental, a responsabilidade é objetiva, na forma do art. 14, § 1º, da Lei Federal 6.938/1981.

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, 11 de agosto de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



1.10.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4479313

A NATUREZA PERMANENTE DO CRIME DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO TIPIFICADO NO ART. 50 DA LEI FEDERAL Nº 6.766/1979

Referência: PAAF n. MPMG-0024.23.001529-9 (SEI 19.16.2167.0011657/2023-98)

Assunto: Crime contra a Administração Pública tipificado no Art. 50 da Lei Federal nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano). Hipótese de configuração de crime permanente, cuja ação delituosa se protraí no tempo. Efeitos sobre o cômputo da prescrição da pretensão punitiva.

1. OBJETO

LUCAS DE MELO BORGES, Assessor de Promotor de Justiça lotado na 5ª Promotoria de Justiça de Ibirité, solicita orientações e eventuais modelos de razões recursais que enfrentem decisão absolutória que reconheceu a prescrição da pretensão punitiva em caso do crime do art. 50 da Lei 6.766/1979, por considerá-lo crime instantâneo de efeitos permanentes.

A propósito, o solicitante indaga sobre:

- a. A natureza permanente do referido delito (que afastaria a tese de crime instantâneo de efeitos permanentes);
- b. A autonomia dos verbos típicos “dar início” e “efetuar loteamento”;
- c. A configuração de tipo misto alternativo.

2. ANÁLISE

Há duas correntes doutrinárias e jurisprudenciais quanto ao termo inicial da prescrição no crime do art. 50 da Lei nº 6.766/1979, em razão da natureza de cada uma das figuras típicas, considerando a distinção entre crime permanente e crime instantâneo de efeitos permanentes.

Considerada a prática de um crime permanente, o momento consumativo se protrairá no tempo, ao passo que no crime instantâneo de efeitos permanentes, a consumação se dará em determinado instante, independentemente dos seus efeitos perdurarem ao longo do tempo.

Com isso, considerando-se que o crime de parcelamento ilegal do solo (irregular ou clandestino), em várias de suas condutas, caracteriza-se pelo seu prolongamento no tempo, enquanto o sujeito ativo decidir persistir (não cessar), voluntariamente, a atividade criminosa e os seus efeitos nocivos para o bem jurídico tutelado, razoável concluir que as condutas de dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com a ordem jurídica, ou sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença, configurarão crime permanente.

Importante assinalar que o colendo Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que o tipo penal descrito no artigo 50 da Lei Federal nº 6.766/1979 configura hipótese de crime permanente. A propósito, confira-se:

HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO.

DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA DAS CORTES SUPERIORES. MATÉRIA DE DIREITO ESTRITO. MODIFICAÇÃO DE ENTENDIMENTO DESTE TRIBUNAL, EM CONSONÂNCIA COM A SUPREMA CORTE. PENAL. QUADRILHA, **PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO URBANO E CRIMES CONTRA O MEIO AMBIENTE. DELITOS PERMANENTES. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INEXISTÊNCIA.** AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE FLAGRANTE QUE, EVENTUALMENTE, PUDESSE ENSEJAR A CONCESSÃO DA ORDEM DE OFÍCIO. HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO.

1. O Excelso Supremo Tribunal Federal, em recentes pronunciamentos, aponta para uma retomada do curso regular do processo penal, ao inadmitir o habeas corpus substitutivo do recurso ordinário. Precedentes: HC 109.956/PR, 1.^a Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 11/09/2012; HC 104.045/RJ, 1.^a Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 06/09/2012; HC 108.181/RS, 1.^a Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe

de 06/09/2012. Decisões monocráticas dos ministros Luiz Fux e Dias Tóffoli, respectivamente, nos autos do HC 114.550/AC (DJe de 27/08/2012) e HC 114.924/RJ (DJe de 27/08/2012).

2. Sem embargo, mostra-se precisa a ponderação lançada pelo Ministro Marco Aurélio, no sentido de que, “no tocante a habeas já formalizado sob a óptica da substituição do recurso constitucional, não ocorrerá prejuízo para o paciente, ante a possibilidade de vir-se a conceder, se for o caso, a ordem de ofício”.

3. Os crimes imputados ao Paciente na denúncia, recebida em 27 de abril de 2010, são permanentes, nos quais o lapso prescricional somente começa a fluir a partir do momento em que cessa a permanência, diretamente relacionada à vontade do sujeito ativo do delito, que pode fazer cessar ou não a consumação dos delitos.

4. E, ainda que se considere que as condutas criminosas imputadas ao Paciente são instantâneas de efeitos permanentes, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do Estado, porque não transcorrido o prazo necessário.

5. Considerou o acórdão impugnado que a quadrilha agiu pelo menos até o recebimento da denúncia, tanto que, apesar de o parcelamento ilegal do solo urbano ter se iniciado há mais de dez anos, pelo menos até novembro de 2009, existiam lotes ilegais reservados para a venda.

6. Outrossim, a continuidade do loteamento irregular na área de conservação manteve e agravou danos ambientais iniciais. Foi constatada a existência de vegetação sendo ainda destruída e a contínua contaminação dos corpos hídricos do local, prolongando-se as lesões ao meio ambiente.

7. Ausência de ilegalidade flagrante que, eventualmente, ensejasse a concessão da ordem de ofício.

8. Habeas corpus não conhecido. (STJ - HC: 209.195 RJ 2011/0131799-2, Relatora: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 23/04/2013, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/04/2013). (Grifo nosso).

A implantação de loteamento clandestino (art. 50, parágrafo único, inciso I, da Lei 6.766/79, contrariamente ao que pretende o paciente, não é crime instantâneo, mas sim permanente, cuja consumação se prolonga no tempo, pelo desdobramento em fases de toda a operação, cujos efeitos somente se estancam com a recomposição da ordem jurídica. Não havendo data do início da ação tida por delituosa, mas o dia do término, não há se falar em prescrição, de vez que é desta data que ela começa a fluir. (STJ – RHC 5.410-0/SP – 5ª Turma – Rel. Min. Cid Scartezzini- DJU 05.08.1996). (grifo nosso).

Sobre o caráter permanente do referido delito, também já decidiu o egrégio TJMG:

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO CONTRA DECISÃO QUE JULGOU EXTINTA A PUNIBILIDADE EM FACE DA PRESCRIÇÃO – RECURSO INTERPOSTO COMO APELAÇÃO - RECEBIMENTO - PRINCÍPIO DA

FUNGIBILIDADE RECURSAL - CRIMES DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO - ART. 50, I E III, DA LEI Nº 6.766/79

- **CRIME PERMANENTE** - CONCEITUALIZAÇÃO – MARCO PRESCRICIONAL - ART. 111, III, DO CPB - APLICABILIDADE - DECISÃO CASSADA - RECURSO PROVIDO.

- **Considerando que as irregularidades no loteamento persistem por força da omissão dos responsáveis pela obra, os quais poderiam, a qualquer momento, saná-las, demonstrado está o caráter permanente do delito.** Além do mais, se o tipo prevê as condutas “dar início” ou “efetuar” loteamento do solo urbano, não se pode considerar prescrito o crime com base, apenas, na data em que o empreendimento foi aprovado no órgão público competente. (TJMG – Rec. em Sentido Estrito 1.0702.04.150969- 7/001, Relator (a): Des.(a) Edelberto Santiago, 1ª CÂMARA CRIMINAL, julgamento em 08/05/2007, publicação da súmula em 15/05/2007. (grifo nosso).

Nesse contexto, tratando-se de crime permanente, cuja consumação se prolonga no tempo, e seus efeitos somente são cessados com a recomposição da ordem jurídica, a contagem do prazo prescricional terá início na cessação de seus desdobramentos.

Incide, pois, a regra prevista no art. 111, III, do Código Penal Brasileiro, segundo a qual o termo inicial da prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr, nas hipóteses de crimes permanentes, a partir do dia em que cessou a permanência.

Destarte, não se pode perder de vista a complexidade da questão e a necessidade de se estabelecer a melhor exegese para o tipo penal do art. 50 da Lei nº 6.766/79, sobretudo levando-se em consideração a importância dos bens jurídicos tutelados, vale dizer, a Administração Pública, o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e o direito social fundamental à moradia.

Com efeito, vários são os julgados nos tribunais do país que apontam para a caracterização do tipo penal de parcelamento ilegal do solo como crime de natureza permanente.

Cite-se como exemplo recente decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP):

Ementa: Habeas Corpus. Parcelamento de Solo Urbano. Art. 50, inc. I, c.c. art. 50, parágrafo único, inc. I, ambos da Lei 6766/1976. PLEITO DE TRANCAMENTO DA DENÚNCIA. Alegada violação à coisa julgada, a amparar o trancamento da ação penal, vez que o paciente foi denunciado, em processo que apura fatos já tratados em outro feito, no qual houve a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição. Trancamento da denúncia pela via eleita que somente é possível em casos de manifesta inépcia da inicial ou em caso de evidente justa causa para o exercício da ação penal. Existência de materialidade e indícios de autoria. **Parcelamento irregular do solo urbano que constitui crime permanente. Precedentes.** Ordem denegada, por maioria de votos. (TJSP; Habeas Corpus Criminal 2053490- 34.2022.8.26.0000; Relator (a): Amable Lopez Soto; Órgão Julgador: 12ª

Câmara de Direito Criminal; Foro de Cafelândia - Vara Única; Data do Julgamento: 07/06/2022; Data de Registro: 29/07/2022). (grifo nosso)

De igual modo, em diversas oportunidades já decidiu o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT):

APELAÇÃO CRIMINAL. PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO PARA FINS URBANOS. LEI N.º 6.766/1979, ART. 50, INC. I. PARÁGRAFO ÚNICO, INC. I. **PRELIMINARES. PRESCRIÇÃO E INÉPCIA DA DENÚNCIA. REJEITADAS.** ABSOLVIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE. CONDUTA TÍPICA. DOSIMETRIA. PENA NO MÍNIMO LEGAL. SUBSTITUIÇÃO POR RESTRITIVAS. PEDIDO PREJUDICADO POR PERDA DE OBJETO. PENA PECUNIÁRIA. EXCLUSÃO. INVIABILIDADE. NORMA DE APLICAÇÃO COGENTE.

1. O crime de loteamento irregular de solo urbano possui natureza permanente, consoante a jurisprudência do STJ, razão pela qual se afasta a extinção da punibilidade pela prescrição, visto que o lapso prescricional somente começa afluír a partir do momento em que cessa a permanência, sendo que no presente caso se perpetraram pelo menos até o ano de 2013.

2. Não se reconhece a inépcia da denúncia, quando há descrição perfeita do fato típico, com todas as circunstâncias, da conduta do réu, devidamente individualizada, em conformidade com elementos de prova produzidos nos autos. Igualmente, quando há qualificação do acusado, classificação adequada da conduta, cuja narrativa clara e congruente permite a perfeita compreensão dos fatos e o exercício da ampla defesa, sem qualquer prejuízo.

3. Para a caracterização da conduta tipificada no art. 50, I e parágrafo único, I, da Lei 6.766/79, basta a execução de qualquer ato de modificação física da terra pública, sem autorização do órgão competente, o que inclui a subdivisão de gleba.

4. Inviável a absolvição sob a alegação de insuficiência probatória, tendo em vistas que a prática de parcelamento irregular do solo para fins urbano foi comprovada em contraditório judicial por meio do depoimento das testemunhas e da prova documental juntada aos autos.

5. O pedido de fixação da pena no mínimo legal e de substituição desta por restritivas de direitos mostra-se prejudicado quando já estabelecido na sentença.

6. A pena pecuniária prevista no preceito secundário da norma é de aplicação cogente, não sendo permitido ao Julgador deixar de aplicá-la sob qualquer argumento, quando estiver cominada no tipo legal. Eventual suspensão ou dispensa do pagamento é matéria que deve ser apresentada para o Juízo da Execução, competente para aferir a hipossuficiência da ré. 7. Rejeitadas as preliminares. Apelação desprovida. (Apelação Criminal nº 0003184- 64.2015.8.07.0002, 2ª Turma Criminal, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Relator (a): Des. João Timóteo de Oliveira, julgado em 23.02.2017). (Grifo nosso).

PENAL E PROCESSUAL. PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO, NA FORMA QUALIFICADA - **ART. 50, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS I E II, POR QUATRO VEZES, DA LEI 6.766/79. CRIME PERMANENTE.** AFASTAMENTO DA EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELA PRESCRIÇÃO RETROATIVA - POSSIBILIDADE. DANO AMBIENTAL - ART. 40, CAPUT, DA LEI 9.605/98. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELA PRESCRIÇÃO - LAPSO TEMPORAL VERIFICADO – CRIME INSTANTÂNEO DE EFEITOS PERMANENTES - MANUTENÇÃO. RECURSO MINISTERIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

Verificando-se que o apelante deu início a loteamento do solo para fins urbanos, com posterior venda das frações, configurada está a prática do delito previsto no art. 50, parágrafo único, incisos I e II, da Lei 6.766/79.

O crime de loteamento irregular de solo urbano possui natureza permanente, consoante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, razão pela qual se afasta a extinção da punibilidade pela prescrição retroativa, visto que o lapso prescricional somente começa afluír a partir do momento em que cessa a permanência, diretamente relacionada à vontade do sujeito ativo do delito, que pode fazer cessar ou não a consumação dos delitos, os quais se perpetraram pelo menos até o ano de 2011.

O crime de dano ambiental descrito no art. 40 da Lei 9.605/98 é instantâneo de efeitos permanentes (precedentes STJ). Daí, se não se logrou formar a prova quanto à data em que erigidas as construções danosas ao meio ambiente, invoca-se o princípio *in dubio pro reo* para considerar como *dies a quo* do prazo prescricional a obra mais antiga.

Se a pena imposta ao crime previsto no artigo 40, caput, da Lei 9.605/98 é igual ou superior a 1 (um) ano e não excede a 2 (dois) anos, proclama-se a extinção da punibilidade pela prescrição observando-se o decurso de mais de 4 (quatro) anos entre a data do fato criminoso e o recebimento da denúncia (art. 109, inciso V, e art. 110, § 2º, ambos do Código Penal). (Apelação Criminal nº 0004712-45.2011.8.07.0012, 1ª Turma Criminal, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Relator (a): Des. Sandra de Santis, julgado em 22.10.2015). (grifo nosso).

CRIMINAL. RECLAMAÇÃO. DECISÃO QUE POSTERGA A APRECIÇÃO DE ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO DO JUS PUNIENDI DO ESTADO PARA DEPOIS DE CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ERRO DE PROCEDIMENTO. **PARCELAMENTO ILEGAL DO SOLO. CRIME PERMANENTE.** RECLAMAÇÃO NÃO PROVIDA.

1- Não se configura em erro de procedimento o fato de o magistrado, o qual é o destinatário da prova, deixar para apreciar pedido de reconhecimento da pretensão punitiva do Estado

para depois da conclusão da instrução do feito, uma vez que o crime que é imputado aos réus (parcelamento ilegal do solo), conforme entendimento jurisprudencial dominante, se caracteriza como um crime permanente e não tendo nos autos provas suficientes a ensejar o reconhecimento imediato da prescrição, a qual pode ser reconhecida a qualquer tempo (art. 61 do CPP), necessário o prosseguimento da instrução criminal para fins de se formar o convencimento do magistrado acerca da questão, o que não se configura em prática de atos inúteis e muito menos em constrangimento ilegal dos réus. (Acórdão 176261, 20020020074497RCL, Relator: MARIA BEATRIZ PARRILHA, 1ª Turma Criminal, data de julgamento: 9/4/2003, publicado no DJU SEÇÃO 3: 27/8/2003. Pág.: 56). (grifo nosso).

PENAL: PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO RURAL PARA FINS URBANOS - CRIME PERMANENTE - INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO IN CONCRETO DA PENA – PROVAS IRREFUTÁVEIS DA MATERIALIDADE E AUTORIA - ALIENAÇÃO DE TODOS OS LOTES DESMEMBRADOS SEM A AUTORIZAÇÃO DE PODER PÚBLICO

- Recursos conhecidos. Preliminares rejeitadas. Improvidos. **Como o crime atribuído aos acusados é daqueles considerados pela doutrina como sendo permanente, cuja consumação se prolonga no tempo com os desdobramentos de todas as fases da operação levada a efeito pelos agentes**, e levando em consideração que os acusados foram condenados, respectivamente, a 3 (três) anos e 6 (seis) meses e 3 (três) anos de reclusão, e que o prazo prescricional da pena aplicada in concreto é de 8 (oito) anos, ex vi do art. 109, IV, do CPB, é de se rejeitar a preliminar de prescrição da pena.

As perícias técnicas levadas a efeito ao curso da instrução criminal demonstram cabalmente a existência do loteamento, assim como os posteriores negócios envolvendo os lotes desmembrados feitos com terceiros, de sorte que provadas estão a materialidade e autoria do delito descrito na inicial.

Provadas, assim, a materialidade e autoria do crime descrito no art. 50, I, com a qualificação do parágrafo único, inciso I, do mesmo dispositivo legal, da Lei 6.766/79, deve ser mantida na íntegra a v. sentença condenatória. A dosimetria das penas atende à boa análise das circunstâncias judiciais do art. 59, do CPB, assim como o regime aberto imposto para o seu cumprimento. Recursos conhecidos. Preliminares rejeitadas. Improvidos. Acórdão 158923, 20010450014325APR, Relator: P. A. ROSA DE FARIAS, Revisor: EVERARDS MOTA E MATOS, 1ª Turma Criminal, data de julgamento: 9/5/2002, publicado no DJU SEÇÃO 3: 4/9/2002. Pág.: 97). (grifo nosso).

Confira-se, também, a ementa atribuída ao julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS):

Ementa: **PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. Trata-se de delito permanente, cujo prazo prescricional somente começa a fluir a partir do dia em que cessar a permanência. Prescrição inocorrente.** LOTEAMENTO IRREGULAR. Venda de lotes em total desacordo com a lei, ocultando a ilegalidade, sem título legítimo de propriedade, configurando plenamente o delito contemplado no art. 50, III, par. único, da Lei n. 6.766/79. Condenação mantida. (Apelação-Crime, Nº 694028341, Segunda Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Constantino Lisboa de Azevedo, Julgado em: 28-09-1995). (grifo nosso).

Da mesma forma, julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) decidiu:

LEI N. 6.766/79. VENDA DE LOTES EM LOTEAMENTO NÃO REGISTRADO E EM DESACORDO COM O ESTATUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO. **CRIME PERMANENTE. PRESCRIÇÃO REGULADA PELO INCISO III, DO ART. 111, DO CP.** DENÚNCIA QUE PREENCHE OS REQUISITOS LEGAIS. EVENTUAL EQUÍVOCO NA CAPITULAÇÃO, QUE NÃO TEM O CONDÃO DE MACULÁ-LA. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. DOLO EVIDENCIADO. ERRO SOBRE A ILICITUDE DO FATO. EXCLUDENTE AFASTADA. CONDENAÇÃO MANTIDA.

Os delitos descritos no art. 50, da Lei n. 6.766/79, são de natureza permanente, iniciando a fluência do prazo prescricional do dia em que cessou a permanência, ex vi do art. 111, III, do CP. Mero equívoco na capitulação do crime contida na denúncia não a macula, posto que o réu se defende apenas dos fatos nela descritos, os quais, in casu, descrevem conduta típica, antijurídica e culpável. Embora o autor do crime seja pessoa de pouca instrução, trabalhador rural, fica afastada a alegação de erro sobre a ilicitude no momento em que, antes de efetuar o loteamento em seu terreno, procura instruções junto ao INCRA, e, mesmo assim, deixa de regularizar a situação, vendendo os lotes. (TJSC, Apelação Criminal n. 1998.006428-7, de Caçador, rel. José Roberge, Segunda Câmara Criminal, j. 18-08-1998). (grifo nosso)

De mais a mais, há de se estabelecer um raciocínio no sentido de considerar a autonomia dos verbos do art. 50 da Lei 6.766/1979, na medida em que, ainda que o parcelamento ilegal do solo possa ficar caracterizado em determinados atos no tempo, é bem verdade que várias ações, como a “efetuar o loteamento” (realizá-lo e completá-lo) só se aperfeiçoam com atos que se desenvolvem ao longo de um lapso maior de tempo –

com a aprovação urbanística, o registro do loteamento, o término das obras, etc. – de modo que a ordenação do espaço urbano continua sendo afetada por várias condutas praticadas e seus efeitos, protraindo-se no tempo a lesão ao bem jurídico, à Administração Pública e à ordem urbanística, de forma contínua e duradoura, renovando-se a cada momento em que o sujeito ativo decide continuar consumando o delito, o que impõe o reconhecimento da contagem do prazo prescricional a partir de quando cessada a sua permanência.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que as condutas tipificadas no art. 50 da Lei 6.766/1979 podem configurar crimes permanentes, cujo momento consumativo se prolonga no tempo de acordo com a vontade do sujeito ativo, de modo que o agente tem o domínio sobre o momento de consumação do crime.

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, 30 de janeiro de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



1.11.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 2901458

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE AVERBAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE INQUÉRITO CIVIL NA MATRÍCULA DE IMÓVEL OBJETO DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO

Assunto: Possibilidade de averbação da existência de Inquérito Civil na matrícula de imóvel objeto de parcelamento irregular do solo para fins urbanos.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Marcele Cristina Rodrigues Cavalcanti, da Comarca de Ubá, solicita orientação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a possibilidade de averbação da existência de Inquérito Civil na matrícula de imóvel objeto de parcelamento irregular do solo para fins urbanos.

2. ANÁLISE

Segundo José Afonso da Silva, os loteamentos clandestinos e irregulares constituem “uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro”, pois prejudicam interesses de adquirentes consumidores, muitas vezes

pessoas de rendas modestas, bem como da coletividade difusamente considerada, em razão da violação da ordem urbanística (Direito Urbanístico Brasileiro, p. 338/339).

Com efeito, os parcelamentos ilegais do solo para fins urbanos podem configurar as mais variadas transgressões à ordem jurídica, violação de normas urbanísticas, consumeristas e ambientais.

Em casos tais, seja em razão das ameaças de lesão, seja das efetivas lesões a direitos individuais e coletivos, mostra-se importante dar publicidade acerca da existência de eventuais investigações sobre a legalidade de atividades atinentes ao parcelamento do solo que estejam consubstanciadas em autos oficiais e públicos de Inquérito Civil, procedimento previsto na Constituição Federal (art. 129, III), ou de quaisquer outros procedimentos a cargo do Ministério Público, em prol da segurança jurídica e de modo a proteger os possíveis interessados, a exemplo dos consumidores adquirentes de boa-fé.

Ganha relevância, neste contexto, a publicidade propiciada pelo Registro de Imóveis, já que ele é o indubitável repositório de informações sobre os imóveis.

De fato, nos termos do art. 246 da Lei 6.015/1973, podem ser averbadas na matrícula de um imóvel quaisquer ocorrências que, por qualquer modo, repercutam nos direitos a ele relativos, sendo objetivos da existência dos Registros Públicos: a garantia da autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos (art. 1º da Lei 6.015/1973).

Adicione-se que, além da legitimidade para atuar na defesa da ordem urbanística, do meio ambiente e dos consumidores (art. 1º, I, II e VI, da Lei 7.347/1985), o Ministério Público também tem a função de zelar pela regularidade dos Registros Públicos (art. 74, XXIV, da Lei Complementar Estadual 34/1994), assim como na defesa de qualquer outro interesse difuso ou coletivo (art. 1º, IV, da Lei 7.347/1985).

Assim, o Órgão do Ministério Público poderá comunicar a existência do Inquérito Civil ao oficial do Registro de Imóveis, para a averbação acerca da existência do Inquérito Civil, cujo objeto está relacionado ao bem imóvel.

A propósito, embora decidindo que o Ministério Público não poderia requisitar a averbação da existência do Inquérito Civil no Registro Imobiliário, o STJ reconheceu a importância de se dar publicidade acerca da existência de Inquérito Civil sobre loteamento irregular no Registro de Imóveis, bem como que o órgão ministerial pode requerer a averbação da respectiva informação ao oficial registrador, desde que assegurada a possibilidade de tramitação do procedimento previsto no art. 198 e ss. da Lei Federal 6.015/1973:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. **LOTEAMENTO IRREGULAR**. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO JUDICIAL QUE INDEFERIU REQUISIÇÃO MINISTERIAL DE **AVERBAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL NO REGISTRO IMOBILIÁRIO** E CONTRA CONSULTA FEITA AO JUÍZO, PELO OFICIAL REGISTRADOR, SOBRE A REQUISIÇÃO. INDEFERIMENTO JUDICIAL DA AVERBAÇÃO REQUISITADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **NECESSIDADE DE REQUERIMENTO, A SER FORMULADO PELO PARQUET**. ARTS. 13, III, E 246, § 1º, DA LEI 6.015/73. DEVIDO PROCESSO LEGAL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA. RECURSO

ORDINÁRIO IMPROVIDO.

I. Recurso Ordinário interposto contra acórdão que denegou a segurança, publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Mandado de Segurança, impetrado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra atos do Juízo de Direito da Comarca de Itaocara/RJ e do Oficial Registrador do Cartório do 2º Ofício de Itaocara/RJ, consubstanciados, respectivamente, no indeferimento de requisição de averbação de inquérito civil na matrícula de imóvel que seria objeto de loteamento irregular, formulada pelo *Parquet* estadual, com fixação de prazo para o seu cumprimento, e na consulta realizada, pelo Oficial Registrador, à autoridade judiciária, sobre a aludida requisição ministerial. O Mandado de Segurança postula que se determine, ao Oficial Registrador, que proceda à averbação do inquérito civil na matrícula imobiliária pertinente, independentemente de requerimento e de autorização do Juízo local, ou, subsidiariamente, que se anule o ato judicial de indeferimento da averbação, por inobservância do procedimento legal de dúvida, com renovação de todos os atos. O Tribunal de origem denegou a segurança.

III. Consoante o art. 1º da Lei 12.016/2009, o Mandado de Segurança busca proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica, sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por ato de autoridade pública. Por direito líquido e certo entende-se aquilo que resulta de fato certo, que pode ser comprovado de plano, por documentação inequívoca, em que demonstrada a ilegalidade do ato apontado coator.

IV. Nos termos do art. 13, I, II e III, da Lei 6.015/73, os atos do registro serão praticados por ordem judicial, a requerimento verbal ou escrito dos interessados e a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar, excetuadas as anotações e averbações obrigatórias.

V. O impetrante sustenta, na inicial, que a requisição de averbação de inquérito civil no Registro Imobiliário, independentemente de determinação judicial e de requerimento, tem fundamento no art. 167, II, 5, parte final, bem como no art. 246, § 1º, da Lei 6.015/73. O aludido art. 167, II, 5, parte final, da Lei 6.015/73 dispõe que no Registro de Imóveis, além da matrícula, será feita a averbação “da alteração do nome por casamento ou por desquite, ou, ainda, de outras circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas”. Entretanto, nos termos do art. 246, § 1º, da referida Lei 6.015/73, “as averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente”.

VI. Como destacou o acórdão recorrido, a requisição ministerial de averbação, com fixação de prazo para seu cumprimento, inviabilizou eventual procedimento de dúvida, previsto nos arts. 198 a

207 da Lei 6.015/73, procedimento que pressupõe requerimento do interessado, e não ordem de averbação, tal como ocorreu.

Também o parecer do Ministério Público Federal, opinando pelo improvimento do presente recurso, destacou que, “na hipótese, o recorrente deixou de observar o rito previsto na legislação para fins de averbação do inquérito civil no registro do imóvel sob investigação, não restando configurado ato ilegal a ser sanado na presente via”.

VII. Nesse contexto, **caberia ao Ministério Público estadual requerer a averbação do inquérito civil no Registro Imobiliário** e o Oficial Registrador, conforme seu entendimento, poderia suscitar dúvida ao Juízo competente, em consonância com o procedimento disciplinado nos arts. 198 a 207 da Lei 6.015/73.

VIII. Todavia, conforme ressaltado no acórdão recorrido, o *Parquet* estadual, ao invés de requerer a aludida averbação, requisitou a sua realização, fixando prazo para o seu cumprimento, o que não encontra amparo na legislação de regência.

IX. O art. 26, VI, da Lei 8.625/93 - ao prever que, “no exercício de suas funções, o Ministério Público poderá (...) dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas” - não autoriza, independentemente de requerimento e de determinação judicial, a requisição ministerial, com fixação de prazo para cumprimento, de **averbação do inquérito civil no Registro Imobiliário, para o que existe procedimento específico, previsto na Lei de Registros Públicos**. Tampouco os arts. 34, XXI, e 35, IX, da Lei Complementar estadual 106/2003, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro - ao preverem, respectivamente, que incumbe ao Ministério Público “exercer a fiscalização de todos os atos referentes ao Registro Público, podendo expedir requisições e adotar as medidas necessárias à sua regularidade, sendo previamente cientificado de todas as inspeções e correções realizadas pelo poder competente, devendo, ainda, receber, imediatamente após o encerramento, cópia do respectivo relatório final”, e que cabe ao *Parquet* “dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares de sua exclusiva atribuição e das medidas neles adotadas, onde quer que se instaurem” - teriam o condão de afastar o procedimento específico, previsto na Lei 6.015/73, iniciado com o requerimento ministerial, na forma dos arts. 13, III, e 246, § 1º, da Lei 6.015/73.

X. Registre-se, ainda, que, conforme ressaltado pelo recorrente, na inicial, a Lei estadual 6.956/2015, que dispõe sobre a organização e divisão judiciárias do Estado do Rio de Janeiro, estabelece, em seu art. 48, VIII, que “aos juízes de direito em matéria de registro público, salvo o de registro civil das pessoas naturais, incumbe (...) VIII - determinar averbações, cancelamentos, retificações, anotações e demais atos de jurisdição voluntária, relativos a registros públicos”, de forma a reforçar a competência da autoridade judiciária para determinação da averbação pretendida.

XI. Em que pese a **importância de se dar publicidade à população acerca de eventuais**

irregularidades em parcelamentos, a fim de proteger terceiros de boa-fé, adquirentes de suas frações, e contribuir para a ordenada ocupação do solo, há que se observar o devido processo legal, assegurado no art. 5º, LIV, da CF/88, tal como previsto na Lei 6.015/73.

XII. **A denegação do presente *mandamus* não impede, por óbvio, que o *Parquet* estadual requeira, nos termos exigidos pelo art. 13, III, da Lei 6.015/73, a pretendida averbação no Registro Imobiliário**, podendo o Oficial Registrador, se for o caso, suscitar dúvida ao Juízo competente, observando-se, então, o procedimento legal, previsto nos arts. 198 a 207 da Lei 6.015/73, procedimento que, no caso, restou inviabilizado, pelo Órgão ministerial, ao formular requisição da averbação, com fixação de prazo para o seu cumprimento.

XIII. Assim, demonstrada a inexistência de direito líquido e certo do *Parquet*, o acórdão do Tribunal de origem não merece reforma.

XIV. Recurso Ordinário improvido.

(RMS 58.769/RJ, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2020, DJe 23/09/2020)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se pela possibilidade de reconhecimento da usucapião especial de imóvel urbano situado em loteamento irregular/clandestino, desde que preenchidos os requisitos legais estabelecidos no art. 183 da Constituição Federal e 1.240 do Código Civil.

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, 05 de maio de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



1.12.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 2825248-2022

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE IMÓVEL ESPECIAL URBANO SITUADO EM LOTEAMENTO CLANDESTINO

Referência: Sei nº 19.16.1138.0044884/2022-40

Assunto: Usucapião de imóvel especial urbano situado em loteamento clandestino.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Luana Cimetta Cançado, da 1ª Promotoria de Justiça Comarca de Bom Despacho, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo para firmar convicção sobre a possibilidade de usucapião especial de imóvel urbano situado em loteamento clandestino.

2. ANÁLISE

O instituto da usucapião especial urbana, também conhecida como usucapião constitucional, para moradia ou *pro misero*, é uma forma de aquisição originária da propriedade, por meio da qual, preenchidos determinados requisitos previamente estabelecidos na norma, o interessado adquire a propriedade de imóvel urbano. Encontra previsão no art. 183 da Constituição Federal, que prescreve:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

No mesmo sentido, o disposto no art. 1.240 do Código Civil:

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Nos termos dos dispositivos referidos, a usucapião especial urbana depende da comprovação pelo interessado da posse mansa e pacífica de um imóvel urbano por ele utilizado como sua moradia ou de sua família, de área não superior a 250 metros quadrados, por período não inferior a cinco anos, desde que não seja ele proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural.

O Superior Tribunal de Justiça já admitiu a possibilidade de reconhecimento da usucapião sobre imóveis urbanos localizados em loteamentos clandestinos e/ou irregulares, quando do julgamento do Recurso Especial 1818564/DF – Tema 1025, no qual restou firmada a tese de que é “cabível a aquisição de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DR, por usucapião, ainda que pendente de regularização urbanística”:

RECURSO ESPECIAL CONTRA ACÓRDÃO PROFERIDO NO JULGAMENTO DE IRDR. **USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. BEM IMÓVEL URBANO. ÁREA INTEGRANTE DE LOTEAMENTO IRREGULAR. SETOR TRADICIONAL DE PLANALTINA. PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. FORMA ORIGINÁRIA DE AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE. POSSIBILIDADE DE REGISTRO.** O RECONHECIMENTO DO DOMÍNIO DO IMÓVEL NÃO INTERFERE NA DIMENSÃO URBANÍSTICA DO USO DA PROPRIEDADE. INTERESSE DE AGIR CONFIGURADO. RECURSO DESPROVIDO. (...) 2. A possibilidade de registro da sentença

declaratória da usucapião não é pressuposto ao reconhecimento do direito material em testilha, o qual se funda, essencialmente, na posse ad usucapionem e no decurso do tempo. 3. A prescrição aquisitiva é forma originária de aquisição da propriedade e a sentença judicial que a reconhece tem natureza eminentemente declaratória, mas também com carga constitutiva. 4. Não se deve confundir o direito de propriedade declarado pela sentença proferida na ação de usucapião (dimensão jurídica) com a certificação e publicidade que emerge do registro (dimensão registrária) ou com a regularidade urbanística da ocupação levada a efeito (dimensão urbanística). 5. O reconhecimento da usucapião não impede a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Muito ao revés, constitui, em várias hipóteses, o primeiro passo para restabelecer a regularidade da urbanização. (...). 7. Recurso especial não provido, mantida a tese jurídica fixada no acórdão recorrido: É cabível a aquisição de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF, por usucapião, ainda que pendente o processo de regularização urbanística. (REsp 1818564/DF, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/06/2021, DJe 03/08/2021)

Cumpre transcrever trecho da fundamentação do referido julgado:

“(…)

De acordo com o Ministério Público, não seria possível ajuizar ação de usucapião de imóveis inseridos em loteamento desarmônico tendo em vista a impossibilidade de abertura de novas matrículas para posterior registro decorrente da natureza irregular do parcelamento.

Eventual impossibilidade de registro (...) não pode implicar ausência de interesse processual, porque o direito de propriedade não se confunde com o registro dessa propriedade, isto é, a aquisição do domínio pela prescrição aquisitiva pode ser declarada e, portanto, interessa àqueles que a perseguem, independentemente de posterior registro.

Convém saber, no entanto, se haveria algum outro obstáculo de natureza não processual ao reconhecimento da usucapião de imóveis localizados em área pendente de regularização. De forma mais clara, importa investigar se haveria alguma razão de ordem fundiária para declaração da prescrição aquisitiva nessas situações.

A propósito da questão da regularização fundiária, JOSÉ RENATO NALINI esclarece que ela compreende três dimensões: (a) a dimensão urbanística, relacionada aos investimentos necessários para melhoria das condições de vida da população; (b) a dimensão jurídica, que diz respeito aos instrumentos que possibilitam a aquisição da propriedade nas áreas privadas e o reconhecimento da posse nas áreas públicas; e (c) a dimensão registrária, com o lançamento nas respectivas matrículas da aquisição destes direitos, a fim de atribuir eficácia para todos os efeitos da vida civil (Direitos que a Cidade Esqueceu, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 167).

A forma como determinado imóvel se apresenta no contexto urbano não se confunde, pois, com o direito de propriedade, reconhecida desde o Código de Hamurabi.

Se o imóvel é assistido por vias públicas, se conta com sistemas de água e esgoto, se foi edificado com respeito aos recuos e gabarito previsto nas posturas municipais, nada disso é capaz de criar ou suprimir o direito de propriedade ou os reflexos desse direito no registro imobiliário.

Da mesma maneira se o imóvel é utilizado de forma irregular, com desrespeito à sua função social e urbanística, isso tampouco é suficiente para interferir com o direito de propriedade.

Sob outra perspectiva, o Direito Administrativo destaca que a necessidade de atendimento à função social da propriedade pode impor limitações ou restrições ao exercício do direito de propriedade, como refreamentos administrativos, servidões, tombamentos, etc., mas não pode impedir o reconhecimento do domínio.

Não há, portanto, como negar o direito à usucapião sob o pretexto de que o imóvel está inserido em loteamento irregular, porque o direito de propriedade declarado pela sentença (dimensão jurídica) não se confunde com a certificação e publicidade que emerge do registro (dimensão registrária) ou com a regularidade urbanística da ocupação levada a efeito (dimensão urbanística).

Se a utilização do imóvel desrespeita o interesse público, isso continuará a acontecer independentemente do reconhecimento da prescrição aquisitiva. Eventual construção irregular, supressão de nascente ou risco à saúde pública continuarão a existir independentemente de o juiz, na sentença, deferir ou indeferir o pedido de usucapião, sendo certo que tais irregularidades devem ser corrigidas por remédios próprios, a cargo do Poder Público, pelo poder de polícia que lhe é inerente.

A declaração da usucapião, vale dizer, é incapaz de causar prejuízo à ordem urbanística, sendo certo, da mesma forma, que o indeferimento do pedido de usucapião não é capaz, por si só, de evitar a utilização indevida da propriedade."

Na mesma linha, o Pleno do Supremo Tribunal Federal já havia fixado a tese, em repercussão geral, segundo a qual "preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote)" (STF, RE nº 422.349/RS, Rel. Min. Dias Tóffoli, julg. 29/04/2015).

Nestes termos, é de se concluir pela possibilidade de reconhecimento da usucapião especial, uma vez presentes os requisitos referidos nas normas de regência, independentemente da regularidade do parcelamento na qual esteja inserida a área, considerando ser a usucapião uma forma originária de aquisição, que se funda somente no exercício de posse, no tempo e no *animus domini*.

A propósito, vem entendendo o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE USUCAPIÃO - ÁREA INFERIOR AO MÓDULO RURAL OU URBANO - IRRELEVÂNCIA - LOTEAMENTO IRREGULAR - PROSSEGUIMENTO DO FEITO - POSSIBILIDADE - SENTENÇA CASSADA. - O fato de o imóvel “sub judice” ser inferior ao módulo rural e/ou urbano ou integrar loteamento irregular não configura óbice legal para o reconhecimento da prescrição aquisitiva, uma vez que a usucapião é forma originária de aquisição da propriedade, sendo irrelevante a irregularidade administrativa. - Deve-se cassar a sentença e determinar o regular processamento do feito, tendo em vista que o autor juntou documentos suficientes para a individualização do imóvel. (TJMG – Apelação Cível 1.0142.16.001239-9/001, Relator(a): Des.(a) Aparecida Grossi , 17ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/11/2021, publicação da súmula em 18/11/2021)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE USUCAPIÃO - LOTEAMENTO IRREGULAR - UTILIDADE DO PROVIMENTO - INTERESSE PROCESSUAL - PRESENÇA. Inexistindo estipulação legal da regularidade do loteamento do qual é fruto o imóvel objeto da contenda como requisitos para o reconhecimento da prescrição aquisitiva com o objetivo de constituição do direito de usucapião, é de se reconhecer não haver óbice para configuração do interesse processual em Ação de Usucapião de bem fruto de loteamento irregular, sob pena de se criar entrave fático e jurídico não estabelecido em lei. (TJMG – Apelação Cível 1.0142.17.001714-9/002, Relator(a): Des.(a) Arnaldo Maciel , 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/07/2021, publicação da súmula em 09/07/2021)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se pela possibilidade de reconhecimento da usucapião especial de imóvel urbano situado em loteamento irregular/clandestino, desde que preenchidos os requisitos legais estabelecidos no art. 183 da Constituição Federal e 1.240 do Código Civil.

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, 25 de abril de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



1.13.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7234550

ASPECTOS LEGAIS DA DESAFETAÇÃO E ALIENAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS NAS CIDADES

Referência: Inquérito Civil nº MPMG-0446.17.000007-4 (SEI 19.16.1587.0135235/2022-71)

Assunto: Proteção e preservação das áreas públicas nas cidades à luz da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. Análise das diretrizes constitucionais e legais relacionadas à política urbana, destacando a garantia do direito a cidades sustentáveis, o planejamento do desenvolvimento urbano, o controle do uso do solo e a proteção do meio ambiente. Impactos da supressão ou redução de áreas públicas na qualidade de vida e no desenvolvimento urbano. Violação de direitos do consumidor adquirente de lote. Responsabilidade do poder público municipal na definição de parâmetros urbanísticos, fiscalização e aprovação de projetos de parcelamento do solo. Importância dos espaços públicos para o bem coletivo e a necessidade de observância das normas urbanísticas para garantir a sustentabilidade ambiental e o equilíbrio urbano. Aspectos legais relacionados à desafetação e alienação de bens públicos e os requisitos mínimos de infraestrutura e áreas públicas previstos em legislação específica. Necessidade de observância da

gestão democrática das cidades. Áreas verdes urbanas são regidas por normas constitucionais que as protegem como espaços territoriais especialmente protegidos, devido às suas finalidades ambientais. Além das exigências normativas para sua destinação, há óbices a sua supressão ou redução: 1. Exigência formal de lei para qualquer alteração ou supressão, em consonância com o compromisso constitucional com o não retrocesso ambiental; 2. Exigência material de que tais alterações não comprometam os atributos que justificam sua proteção, como expressão da vedação ao retrocesso ambiental. A jurisprudência reforça a inalienabilidade dessas áreas, destacando a necessidade de proteger o interesse público. A permuta de áreas verdes e institucionais pelo Município de Nepomuceno viola o ordenamento jurídico vigente, comprometendo a sustentabilidade urbana e sujeitando o município à responsabilização por danos ambientais e urbanísticos.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Eduardo Mendes de Figueiredo, da Comarca de Nepomuceno, solicita apoio desta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, para análise dos documentos encaminhados pelo Município de Nepomuceno referente à doação de áreas públicas, compreendidas como áreas verdes e institucionais.

2. ANÁLISE

HIPÓTESE DE SUPRESSÃO OU REDUÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS NAS CIDADES

A Constituição Federal, fundamentada na cidadania e na dignidade da pessoa humana (incs. II e III do art. 1º), garante a todos o direito à vida (art. 5º), à saúde, 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-se ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CF).

No Capítulo dedicado à Política Urbana, a Constituição Federal atribuiu ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sob a ordem constitucional, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) é a lei que enumera as seguintes diretrizes que devem pautar a execução da política urbana, dispondo, em seu art. 2º, entre outras:

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;

(...)

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

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

(...)

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

(...)

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

(...)

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;

(...)

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

(...) (g. n.)

Observadas as diretrizes gerais acima, a Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979) dispõe que os **loteamentos deverão atender, como requisito obrigatório, a existência de espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem** (art. 4º, I, da Lei), definindo-se, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento (art. 4º, §1º).

Em Minas Gerais, os municípios que não possuem legislação específica com os índices urbanísticos referidos no art. 4º, I, da Lei 6.766/1979, deverão aplicar os parâmetros previstos no Decreto Estadual 48.253/2021, segundo a qual o percentual de áreas públicas não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba total a ser parcelada, devendo atender no mínimo 5% (cinco por cento) da gleba para áreas

institucionais destinadas aos equipamentos públicos urbanos e comunitários e no mínimo 10% (dez por cento) da gleba para os espaços livres de uso público, neles incluídas as áreas verdes urbanas. De fato, limitada a competência da União ao estabelecimento de normas gerais e na falta de legislação local, nestes casos o Estado exerce competência legislativa plena (art. 24, §§1º e 3º, c/c 30, I e II, da CF, c/c art. 10, §1º, I e II, da Constituição Estadual de Minas Gerais).

Ainda segundo a Lei 6.766/1979, os **espaços livres de uso comum**, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, **não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento** (art. 17 da Lei), sob pena de sanções (art. 43, parágrafo único da Lei), sendo que, desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município (art. 22 da Lei), podendo, inclusive, terem seu registro requerido por este diretamente ao Cartório de Registro de Imóveis, conforme previsão do parágrafo único do art. 22 da Lei 6.766/1979.

A alteração unilateral (por quem quer que seja) da destinação de espaços públicos inicialmente definidos no projeto de loteamento ou em restrições urbanísticas convencionais supletivas da legislação, além de vedada na Lei de Parcelamento do Solo, prejudica direitos e interesses dos consumidores adquirentes de lotes, que têm o direito de serem consultados antes de tais alterações serem feitas.

Com efeito, quando um consumidor adquire um lote, ele tem o direito de esperar que as características do loteamento sejam respeitadas, conforme apresentadas no projeto, sendo que a supressão ou redução de espaços públicos, a exemplo de áreas verdes urbanas, pode descaracterizar completamente o ambiente do loteamento, violando os princípios da publicidade da oferta e da boa-fé.

Os consumidores têm direito à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços relacionados à implantação de um empreendimento de parcelamento do solo para fins urbanos, assim como à proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (art. 6º, III e IV, do CDC).

A supressão ou redução dos espaços públicos pode resultar em uma diminuição do valor dos lotes, pois os espaços públicos são vistos como um atrativo para os compradores, considerando a promessa de serviços, infraestrutura e facilidades na vizinhança, que repercutem na qualidade de vida, contribuindo para o valor dos lotes.

Com efeito, **a importância dos espaços públicos é tamanha que**, na hipótese de execução de loteamento sem a adequada destinação das áreas públicas exigidas na Lei, **o loteador deve ressarcir o Município, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas** (art. 43, parágrafo único, da Lei 6.766/1979).

A redução de áreas públicas para os equipamentos urbanos (de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado) e comunitários (de educação, cultura, saúde, lazer e similares) tem o condão de comprometer o planejamento urbano, a qualidade de vida

da população, causando impactos negativos na cidade, pois obriga parte da população a ter que se deslocar para outros bairros ou partes da cidade, a fim de gozar das facilidades propiciadas por estes equipamentos e espaços públicos²².

Averbe-se que **as disposições descritas nos artigos 17 e 43 da Lei 6.766/1979**, conquanto sejam endereçadas prioritariamente ao parcelador, **também vinculam o Poder Público municipal**, já que é ele quem, na condição de ordenador do território municipal (art. 30, VIII, da CF), tem o dever de fixar os percentuais dos espaços públicos, segundo critério de proporção com a densidade de ocupação²³, e é responsável pela emissão de diretrizes urbanísticas (art. 6º da Lei 6.766/1979), aprovação e fiscalização dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos (art. 12 e ss. da Lei), sendo garante da ordem urbanística, incluída a observância dos requisitos mínimos para a implementação do direito à cidade sustentável.

Vale destacar que o cumprimento das normas urbanísticas é de interesse de todos, pois o Estatuto da Cidade 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 (art. 1º, parágrafo único do Estatuto), de modo que aos municípios compete, inclusive, regularizar parcelamentos do solo para fins urbanos não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes (art. 40 da Lei 6.766/1979). Ainda na linha do interesse público e do caráter vinculativo e cogente das normas urbanísticas, é de se considerar que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à ordem urbanística, ao meio ambiente e ao consumidor são disciplinadas pela Lei de Ação Civil Pública (Art. 1º da Lei 7.347/1985), assim como sucede com todos os interesses difusos e coletivos, demandam a atuação obrigatória do Ministério Público, Instituição constitucionalmente encarregada da proteção dos interesses sociais, quando não como autor da ação, sempre como fiscal da lei (art. 5º, §1º, da Lei).

Neste sentido, do interesse público e da vinculação dos municípios com a observância de requisitos mínimos relacionados aos espaços públicos, encontramos o voto do eminente Ministro Adhemar Maciel, do Superior Tribunal de Justiça, ao comentar o art. 4º da Lei 6.766/1979, no curso do julgamento do Recurso Especial n. 28058, *verbis*:

Esse **dispositivo destaca os pressupostos mínimos do loteamento relativamente às áreas de uso comum, cuja fiscalização depende da municipalidade. Exige**, portanto, que o **loteador destaque áreas mínimas, tendo em vista a comodidade da população, a saúde e a segurança da comunidade**. Portanto, *embora a norma se dirija ao loteador, parece-me, mais uma vez, que a*

22 NEVES, F. H. Planejamento de equipamentos urbanos comunitários de educação: algumas reflexões. **Cadernos Metrópole**, v. 17, p. 503–516, nov. 2015

23 ARFELLI, A. C. ÁREAS VERDES E DE LAZER: CONSIDERAÇÕES PARA SUA COMPREENSÃO E DEFINIÇÃO NA ATIVIDADE URBANÍSTICA DE PARCELAMENTOS DO SOLO. **Revista de Direito Ambiental**, v. 33, p. 33–51, mar. 2004.

ideia que lhe é subjacente é a de proteger o interesse dos administrados, outorgando ao poder público essa tutela.

Existe, em relação a esses bens, uma espécie de separação jurídica entre o sujeito de direito da propriedade, o Município, e o seu objeto, a comunidade. Assim, **embora a norma jurídica em apreço se dirija ao loteador, retirando-lhe de forma expressa o poder de disponibilidade sobre as praças, ruas e áreas de uso comum, a razão de ser da norma**, isto é, o seu espírito, **cria limitações à atuação do Município**, pois, **a Administração que fiscaliza não pode violar a norma.**

Como salientei, o objetivo da norma jurídica é vedar ao incorporador a alteração das áreas destinadas à comunidade. Portanto, não faz sentido, exceto, em casos especialíssimos, possibilitar à Administração a fazê-lo. (...) Ademais, a importância do patrimônio público deve ser aferida em razão da importância da sua destinação.

Assim, os **bens de uso comum do povo possuem função *ut universi***. Constituem um patrimônio social comunitário, um acervo colocado à disposição de todos. Nesse sentido, **a desafetação desse patrimônio prejudicaria toda uma comunidade** de pessoas, indeterminadas e indefinidas, diminuindo a qualidade de vida do grupo.

Dessarte, existe uma espécie de hierarquia de bens públicos, consolidada não em face do seu valor monetário, mas segundo a relação destes bens com a comunidade. Por isso, **não me parece razoável que a própria Administração diminua sensivelmente o patrimônio social da comunidade. Prática, aliás, vedada por lei, pois o art. 4º impõe áreas mínimas para os espaços de uso comum.** Incorre em falácia pensar que a Administração onipotentemente possa fazer, sob a capa da discricionariedade, atos vedados ao particular, se a própria lei impõe a tutela desses interesses. (g. n.)

Também em razão do interesse coletivo acerca dos espaços de uso público, é de se considerar que desafetações para sua alienação, com supressão ou redução no meio ambiente urbano, devem se sujeitar ao primado da gestão democrática das cidades, preconizado expressamente pelos arts. 2º, II, e 43, do Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...)

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Sobre a necessidade de participação popular para a edição de lei visando à autorização para a desafetação e alienação de áreas institucionais pelo município, o TJSP decidiu que:

(...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **Lei Complementar nº 512**, de 11 de fevereiro de 2019, do Município de Serrana, **que autoriza o Poder Executivo Municipal a alienar, mediante dação em pagamento, imóveis pertencentes ao patrimônio municipal**. A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 180, inciso VII, alíneas “a”, “b” e “c” traz **hipóteses excepcionais em que se admite a desafetação de área de uso institucional**. Os excertos impugnados são inconstitucionais porque a desafetação em comento visa a quitação de parte de dívida de precatório, por meio de dação em pagamento – hipótese não excepcionada pela Constituição Bandeirante no dispositivo supramencionado. Ademais, **verifica-se da análise do projeto de lei que resultou na lei ora impugnada que não ocorreram estudos técnicos para a avaliação da viabilidade da proposta, não tendo havido, ainda, nenhum tipo de consulta à população interessada. A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população.** (...) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2277694-66.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/06/2020; Data de Registro: 18/06/2020)

Como se vê, o ordenamento jurídico promove a existência perene e, portanto, sustentável, de bens públicos para uso do povo, visando assegurar a sadia qualidade de vida, segurança e comodidade da comunidade que habita o meio urbano, o que consubstancia a diretriz de se evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, assim como a deterioração das áreas

urbanizadas e a degradação ambiental (art. 2º, VI, da Lei 10.257/2001), sobretudo quanto à observância dos parâmetros urbanísticos mínimos de parcelamento e ocupação do solo previstos no art. 4º, I, da Lei 6.766/1979, essenciais para a expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade ambiental (art. 2º, VIII, da Lei 10.257/2001) e para a proteção do meio ambiente natural e construído (art. 2º, XII, da Lei).

A propósito da impossibilidade de desafetação e alienação indiscriminadas de bens públicos, também já decidiu o TJMG que:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **LOTEAMENTO. DESAFETAÇÃO DE ÁREA INSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE.** RECURSO PROVIDO.

1. A Lei Federal nº 6.799/79 dispõe que, em todo parcelamento para fins urbanísticos, deverão ser reservadas áreas institucionais proporcionais à densidade de ocupação, cabendo à municipalidade, dada sua competência constitucional suplementar, definir o percentual de tais áreas, que passam ao domínio público quando da aprovação do projeto de loteamento, não podendo ter sua destinação alterada, salvo em casos previstos na norma federal.

2. **A área institucional não pode ser desafetada, contudo, se o percentual originalmente previsto no loteamento for superior ao exigido por lei, poder-se-ia admitir a desafetação no tocante ao excesso.**

3. **Havendo indícios de que a desafetação teria ultrapassado os limites da discricionariedade da Administração Pública, implicando em violação da legislação municipal vigente à época dos fatos, impõe-se a concessão da tutela específica.** (TJMG -Agravado de Instrumento-Cv 1.0702.11.070096-1/001, Relator(a): Des.(a) Pedro Bitencourt Marcondes, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/09/2012, publicação da súmula em 25/09/2012)

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LIMINAR - MUNICÍPIO -**DESAFETAÇÃO - ÁREAS INSTITUCIONAIS** - REQUISITOS CONFIGURADOS - REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA.

1. Estando demonstrado nos autos, os requisitos norteadores da decisão liminar em ação civil pública, **posto que o Município de Uberlândia, através da edição de lei municipal está a desafetar áreas institucionais para a construção de moradias populares, em ofensa a Lei de Urbanística e ao meio ambiente, deve ser deferida liminar para determinar a abstenção de edificações e alienações na localidade.** (TJMG - Agravado de Instrumento-Cv 1.0702.11.049444-1/001, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/09/2012, publicação da súmula em 25/09/2012)

Assim, além de todas as exigências normativas envolvendo a desafetação e alienação de bens públicos, no contexto da ordem urbanística será ainda necessário observar os requisitos mínimos de infraestrutura e percentuais das áreas públicas previstos no art. 4º, I e §1º, da Lei 6.766/1979

(TJMG - Agravo de Instrumento-Cv1.0702.12.018625-0/001, Relator(a): Des.(a) Antônio Sérvulo, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/11/2012, publicação da súmula em 07/12/2012).

ESPECIFICIDADES NA HIPÓTESE DE SUPRESSÃO OU REDUÇÃO DE ÁREAS VERDES URBANAS

Em acréscimo a tudo o que se disse acerca do regime jurídico aplicável à destinação de áreas públicas em parcelamentos do solo para fins urbanísticos, é de se considerar que a propósito das áreas verdes urbanas incide, em especial, a disciplina constitucional sobre os espaços territoriais especialmente protegidos em razão das suas finalidades ambientais, conforme previsão do inc. III do §1º da Constituição Federal.

De fato, conforme observado por Benjamin²⁴, considerando que o discurso dos direitos por vezes sensibiliza menos o implementador do que o discurso dos deveres, a Constituição combinou a técnica de prescrição do direito fundamental ao meio ambiente com a da imposição de deveres específicos ao Poder Público, entre os quais o de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (inc. III do §1º do art. 225 da CF).

Note-se, aqui, que, além das exigências normativas relacionadas à alienação de bens públicos de uso comum do povo, a Constituição erige dois óbices à alteração e supressão de quaisquer espaços territoriais especialmente protegidos em razão da efetividade do direito ao meio ambiente:

1º) de ordem formal, consistente na exigência de lei para supressão ou alteração dos espaços protegidos, isto é, embora tais espaços possam ser criados por vários instrumentos, só poderão ser eliminados ou reduzidos por lei formal, exigência que expressa o compromisso do texto constitucional com a vedação ao retrocesso ambiental²⁵;

2º) de ordem material, a significar que a alteração ou supressão não pode comprometer os atributos que justificaram a proteção do espaço, que remata a vedação ao retrocesso ambiental.

Os dois elementos, formal e material, operam de forma independente e não excludente, de modo que, havendo risco de comprometimento de apenas um desses requisitos, não poderá ser admitida a alteração ou a supressão do espaço protegido.

No meio ambiente urbano, uma das formas de instituição destes espaços territoriais se deu por meio da

24 BENJAMIN, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 111; BENJAMIN, A. H. DE V. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. **Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva / Superior Tribunal de Justiça (STJ)**, v. 19, n. 1, p. 37–80, jun. 2008, p. 65.

25 SOUZA, A. C.; PLÍNIO, D. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS: PODER PÚBLICO E COLETIVIDADE NA PROMOÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 5, p. 2215–2248, 31 maio 2023, p. 2224.

criação de áreas verdes urbanas, definidas no art. 3º, XX, do Código Florestal (Lei 12.651/2012) como espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.

Note-se que os propósitos (ou funções) das áreas verdes são tipicamente de interesse social, já que direcionados ao meio ambiente, à segurança e ao bem-estar dos cidadãos, razão pela qual, em regra, estas áreas serão espaços públicos, assim destinados por ocasião da submissão e avaliação de projetos de parcelamento do solo e implantação de empreendimentos, bem como com a aplicação de recursos de compensação ambiental, exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais (art. 26 da Lei 10.257/2001 c/c 25, I, da Lei 12.651/2012) e até ante a possibilidade de aproveitamento das áreas de reserva legal florestal (art. 19 e 25 da Lei 12.651/2012).

Por outro lado, embora as áreas verdes estejam em espaços públicos em boa parte dos casos, nem todo o espaço público será uma área verde.

Uma praça, por exemplo, não será necessariamente uma área verde, fato que encontra amparo na redação dos arts. 17 e 22 da Lei 6.766/1979, que distinguem as praças de outros espaços livres de uso público:

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

(...)

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Atentos a essa distinção, Benini e Martin²⁶ propõem uma categorização para os espaços públicos criados por ocasião do parcelamento do solo para fins urbanos, que separa as praças das áreas verdes, conforme figura a seguir:

26 BENINI, S. M.; MARTIN, E. S. DECIFRANDO AS ÁREAS VERDES PÚBLICAS. *Formação* (Online), v. 2, n. 17, 2010.



Figura 1 • Organograma das áreas de loteamento que devem ser afetadas como de uso comum. Organização Benini, S. M.

Fonte: BENINI; MARTIN, 2010.

Mas as áreas verdes urbanas também poderão estar em espaços particulares, desde que as respectivas obrigações e restrições urbanísticas convencionais²⁷, a exemplo da indisponibilidade para a moradia, sejam incorporadas ao registro de imóveis, vinculando os proprietários e futuros adquirentes dos respectivos bens. É o que pode ocorrer, por exemplo, em um condomínio de lotes, no qual poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros, entre outras²⁸.

Nas cidades, estas áreas funcionam como o que se convencionou chamar infraestrutura verde (ou natural), que propicia diversas soluções baseadas na natureza em favor da coletividade, proporcionando benefícios

27 A propósito: Art. 26, VII, e art. 45, da Lei 6.766/1979; STJ. **REsp n. 302.906/SP**, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/8/2010, DJe de 1/12/2010.

28 Art. 4º, §4º, da Lei 6.766/1979.

simultaneamente ambientais, sociais e econômicos, que ajudam a construir resiliência para enfrentar os desafios relacionados a mudanças climáticas, assegurar a disponibilidade de recursos e a qualidade ambiental²⁹.

É que, a despeito da inventividade humana e da sua capacidade de erigir estruturas artificiais para o gerenciamento hídrico, a exemplo de sistemas de drenagem urbana, com mecanismos de escoamento e amortecimento de vazões de cheias, o ser humano não é capaz de emular satisfatoriamente todos os serviços ecossistêmicos providos pela natureza (p. ex.: manutenção do ciclo hídrico, recarga do lençol freático, absorção e filtragem das águas etc.)³⁰.

Note-se que o Estatuto da Cidade estabelece, por exemplo, que o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter a identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, com vistas à redução da impermeabilização das cidades (art. 42-A, VI, da Lei 10.257/2001).

Assim, as áreas verdes urbanas possuem importantíssimo papel no meio ambiente das cidades, exercendo funções ambientais variadas, a exemplo da redução da poluição³¹ (atmosférica, hídrica e do solo), da proteção dos recursos hídricos³², da contribuição para soluções de adaptação e mitigação das mudanças climáticas³³, com melhoria na drenagem das águas pluviais e diminuição dos riscos de inundações, captura de carbono da atmosfera³⁴, redução da temperatura e das ilhas de calor no microclima local³⁵, assim propiciando o

29 **Resumo Executivo – Catálogo Brasileiro de Soluções baseadas na Natureza.** Disponível em: <<https://catalogo-sbn-oics.cgee.org.br/capitulos/resumo-executivo/>>. Acesso em: 15 abr. 2024; EUROPEAN COMMISSION. **Evaluating the Impact of Nature-based Solutions: A Handbook for Practitioners.** Luxembourg Publications Office of the European Union, 2021.

30 BENJAMIN, A. H. O regime brasileiro de unidades de conservação. **Revista de Direito Ambiental**, v. 6, n. 21, p. 27–56, mar. 2001, p. 21; GARTNER, T.; MULLIGAN, J.; GUNN, J. **Natural Infrastructure: Investing in Forested Landscapes for Source Water Protection in the United States.** United States: 2013, p. 1.

31 BARGOS, D. C.; MATIAS, L. F. Áreas verdes urbanas: um estudo de revisão e proposta conceitual. **Revista Brasileira de Arborização Urbana**, v. 6, n. 1, p. 1-19, 2011; QUARANTA, E.; DORATI, C.; PISTOCCHI, A. Water, energy and climate benefits of urban greening throughout Europe under different climatic scenarios. **Scientific Reports**, v. 11, n. 1, p. 12163, 9 jun. 2021.

32 MAIA, L. C. ÁREAS SUJEITAS A RESTRIÇÃO DE USO, COM VISTAS À PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. **Revista de Direito Ambiental**, v. 91, p. 251–272, set. 2018; NUNES, E. D.; ROSA, L. E. COMPACTION AND WATERPROOFING OF THE SOIL IN THE URBAN FLUVIAL CHANNELS. **Mercator**, v. 19, n. 2020, p. 1–16, 15 dez. 2020; PARRA, G. G.; TEIXEIRA, B. A. DO N. Análise de cenários resultantes da impermeabilização de espaços destinados à circulação e permanência de pedestres. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. e20190265, 31 ago. 2020;

33 **MY Neighbourhood | UN-Habitat.** Disponível em: <https://unhabitat.org/my-neighbourhood?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com>. Acesso em: 15 abr. 2024.

34 JUNIOR, A. P. et al. Bibliographic research on urban green areas and their influence on the quality of life of the population. **Seven Editora**, 7 jun. 2023

35 SENOSIAIN, J. Urban Regreenation: Green Urban Infrastructure as a Response to Climate Change Mitigation and Adaptation. **International Journal of Design & Nature and Ecodynamics**, v. 15, n. 1, p. 33–38, 29 fev. 2020; KUMAR, A. et al. Urban Green Spaces for Environmental Sustainability and Climate Resilience. In: NAUTIYAL, S. et al. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Socio-ecological Resilience in the Face of Climate Change: Contexts from a Developing Country.** Singapore: Springer Nature, 2023. p. 389–409

conforto físico³⁶ (térmico, lumínico e acústico) e psíquico³⁷ aos habitantes das cidades³⁸, além de poderem ser utilizadas para o lazer, recreação e o convívio social, embelezando o ambiente urbano e permitindo a contemplação e o desfrute da natureza, tudo isto atuando de forma positiva na qualidade de vida da população³⁹.

As áreas verdes também são habitat para a fauna e a flora e importantes para a proteção da biodiversidade⁴⁰.

Sobre a importância do verde no meio ambiente urbano e sujeição a um regime jurídico distinto das demais áreas públicas, há muito José Afonso da Silva ponderou que:

A cidade industrial moderna, com seu cotejo de problemas, colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins como elemento urbanístico, não mais destinados apenas à ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores.

(...)

A preocupação do direito urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes faz-se necessária, em virtude de que tais áreas tornaram-se elementos urbanísticos vitais. (...) elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distingue dos demais espaços livres e de outras áreas “non edificandi”, até porque se admite certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.⁴¹

Indubitavelmente, as áreas verdes urbanas são espécie do gênero espaço territorial especialmente

36 SHINZATO, P.; DUARTE, D. H. S. Impacto da vegetação nos microclimas urbanos e no conforto térmico em espaços abertos em função das interações solo-vegetação-atmosfera. **Ambiente Construído**, v. 18, p. 197–215, jun. 2018; LEAL MELO DE OLIVEIRA, Y.; LUIS CALIXTER, A. Conforto térmico em áreas verdes urbanas: simulação do microclima na praça da Liberdade, em Teresina-PI. **Paranoá**, n. 30, 14 maio 2021; PETZOLD, J.; MOSE, L. Urban Greening as a Response to Climate-Related Heat Risk: A Social–Geographical Review. **Sustainability**, v. 15, n. 6, p. 4996, jan. 2023.

37 RANGEL, T. L. V. Comentários à proteção das áreas verdes urbanas: influxos da edificação do meio ambiente sustentável. **BDM - Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, NDJ, ano 32, p. 161-173, mar. 2016.

38 CAMPOS, R. B. F.; CASTRO, J. M. Áreas Verdes: Espaços Urbanos Negligenciados Impactando a Saúde. **Saúde & Transformação Social / Health & Social Change**, v. 8, n. 1, p. 106–116, 30 jun. 2017; RIBEIRO, H.; PESQUERO, C. R.; COELHO, M. DE S. Z. S. Clima urbano e saúde: uma revisão sistematizada da literatura recente. **Estudos Avançados**, v. 30, p. 67–82, abr. 2016.

39 BARGOS, D. C.; MATIAS, L. F. Áreas verdes urbanas: um estudo de revisão e proposta conceitual. **Revista Brasileira de Arborização Urbana**, v. 6, n. 1, p. 1-19, 2011; SILVA, E. M. F. DA et al. Um novo ecossistema: florestas urbanas construídas pelo Estado e pelos ativistas. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 81–102, 2 dez. 2019; SILVA VILAÇA, D. C.; RIBEIRO CARVALHO, R. D. C.; ANDRADE, R. D. A influência dos parques urbanos para a qualidade de vida: revisão narrativa. **Revista Científica Integrada**, v. 6, n. 1, 17 maio 2023.

40 MCKINNEY, M. L. Urbanization, Biodiversity, and Conservation: The impacts of urbanization on native species are poorly studied, but educating a highly urbanized human population about these impacts can greatly improve species conservation in all ecosystems. **BioScience**, v. 52, n. 10, p. 883–890, 1 out. 2002.

41 SILVA. José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3º ed. São Paulo: Malheiros. 2000. p. 265.

protegido, cuja existência e razão de ser diz respeito ao direito ao meio ambiente e à cidade sustentável não apenas para presentes, mas também para as futuras gerações, na forma do art. 225, caput, da Constituição Federal, c/c art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, circunstância que também está impregnada da ideia de perenidade destas áreas e de vedação do retrocesso.

Enfatize-se que a efetividade das funções ambientais das áreas verdes está intimamente relacionada com a quantidade, a qualidade e com sua distribuição no tecido urbano, ou seja, de nada adianta concentrá-las em uma parte da cidade, num bairro ou zona, suprimindo-as parcial ou totalmente de outras partes da malha urbana, já que sua influência se faz sentir, sobretudo, em suas cercanias⁴².

Assim, é incontestável que a alienação, a supressão, a ocupação irregular e a impermeabilização destas áreas, em razão da edificação e uso excessivos e inadequados em relação à infraestrutura urbana, prejudicam as funções socioambientais referidas.

Não por acaso, Paulo Affonso Leme Machado sustenta a impossibilidade e alienação das áreas verdes urbanas:

O Município está obrigado a zelar pelas áreas verdes e praças que instituir. Não pode desvirtuar as funções fundamentais desses espaços públicos de “uso comum do povo”. Dessa forma, o Município não pode alienar, doar, dar em comodato, emprestar a particulares ou a entes públicos as áreas verdes e as praças.

Esses espaços públicos não podem sofrer alterações que descaracterizem suas finalidades precípuas, que visam o lazer e a saúde da população.⁴³

O TJMG já decidiu acerca da impossibilidade de desafetação de áreas verdes urbanas, haja vista a necessidade de se resguardar o interesse público subjacente:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO ORDINÁRIA - PRETENSÃO VOLTADA À AQUISIÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO EM MODALIDADE “NÃO ONEROSA” OU, SUCESSIVAMENTE, NA MODALIDADE ONEROSA - AUSÊNCIA DE DIREITO - **BEM LOCALIZADO EM ÁREA VERDE DO MUNICÍPIO -VEDAÇÃO EXPRESSA NA LEI ORGÂNICA** - INEXISTÊNCIA, AINDA, DE PROVA DA DESAFETAÇÃO E DO PREENCHIMENTO DOS DEMAIS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 17 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/91, REPRODUZIDOS NA LEGISLAÇÃO LOCAL - RECURSO DESPROVIDO.

42 FERREIRA, L. S. Vegetação em áreas urbanas: Benefícios e custos associados. **Revista LABVERDE**, n. 6, p. 124–143, 20 jun. 2013; BROWNING, M.; LEE, K. Within What Distance Does “Greenness” Best Predict Physical Health? A Systematic Review of Articles with GIS Buffer Analyses across the Lifespan. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 14, n. 7, p. 675, jul. 2017; DALCIN, G. **O que indicadores de vegetação urbana nos dizem sobre as cidades**. Caos Planejado, 2 abr. 2024. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/o-que-indicadores-de-vegetacao-urbana-nos-dizem-sobre-as-cidades/>>. Acesso em: 15 abr. 2024;

43 MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 21a. ed., rev. ampliada e atualizada, de acordo com as Leis 12,651, 25.5.2012 e 12,727, 17.10.2012 e com o Decreto 7,830, de 17.10.2012 ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2013, p. 460.

Como notório, **os bens públicos são, em regra e por determinação constitucional, inalienáveis e a flexibilização de tal condição exige, além de desafetação do item específico, a presença de inequívoco interesse público na transferência da titularidade**, a prévia avaliação, a autorização legislativa, sendo imóvel pertencente à administração direta, e a abertura de concorrência pública, que pode ser dispensada em hipóteses restritas previstas em lei. Ademais, o art. 17, §4º, da Lei Federal nº 8.666/1993, ao disciplinar a alienação gratuita, exige sejam impostos encargos ao adquirente e a instituição de reversão ao erário no caso de descumprimento dos mesmos, bem como seja vedada a alienação do bem a terceiros, sob pena de nulidade do ato de liberalidade.

No caso concreto, além de inexistirem provas nos autos do cumprimento dos requisitos legais imprescindíveis ao reconhecimento do direito à alienação do bem público, seja na modalidade onerosa ou na modalidade não onerosa (doação), o ente da Federação demonstrou que **o imóvel objeto da lide encontra-se em área verde municipal, circunstância essa não elidida pelo recorrente que representa óbice à alienação perseguida na demanda, nos termos da Lei Orgânica de Governador Valadares**. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.22.192879-9/001, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/12/2022, publicação da súmula em 16/01/2023)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI Nº 2.050/2013 - MUNICÍPIO DE JOÃO MONLEVADE - **PERMUTA DE BENS PÚBLICOS - ÁREAS VERDES - EFEITOS CONCRETOS** - "PERICULUM IN MORA" E "FUMUS BONI IURIS" COMPROVADOS - MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA -RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Ainda que detenha a municipalidade autonomia para gerir os seus bens, o **ato de desafetação e de permuta de bens públicos deve observar a legislação pertinente, notadamente a Lei Federal n. 6.766/79, que veda a disposição de áreas verdes incorporadas ao patrimônio do ente municipal**.

2. Configura-se plenamente possível o deferimento de medida liminar no bojo da ação civil pública, uma vez demonstrados os requisitos exigidos para tanto, quais sejam, o "fumus boni iuris" e o "periculum in mora".

3. Recurso não provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0362.13.009285-5/001, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/02/2015, publicação da súmula em 24/02/2015)

Em resumo, sendo espaços territoriais especialmente protegidos fundamentais para a qualidade ambiental e de vida nas cidades, as áreas verdes urbanas estão sujeitas, além do regime jurídico das áreas públicas associadas ao direito à cidade sustentável, com seus requisitos urbanísticos mínimos (referidos no art. 4º, I e

§1º da Lei 6.766/1979), ao disposto no art. 225, §1º, III, da Constituição Federal, que estabelece dois óbices a sua supressão ou redução: a emissão de lei formal e o não comprometimento da integridade dos atributos que justificam sua proteção.

CIRCUNSTÂNCIAS DO MUNICÍPIO DE NEPOMUCENO

No âmbito do Município de Nepomuceno, o Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar nº 62/2006, prevê que:

Art. 4º. O Plano Diretor Participativo de Nepomuceno, instrumento abrangente do planejamento municipal, tem por objetivo prever políticas e diretrizes para:

(...)

IV - preservar, proteger e recuperar o meio ambiente, o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arquitetônico do Município;

V - assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

VI - promover a adequada distribuição e assegurar o suprimento das infra-estruturas urbanas e rurais;

VII - garantir a justa distribuição dos benefícios e dos ônus das obras e dos serviços de infra-estrutura;

Art. 5º. A adequação do uso da propriedade à sua função social é requisito fundamental ao cumprimento dos objetivos desta Lei, devendo o governo municipal e os munícipes envidar esforços conjuntos para assegurá-la.

Art. 6º. Para cumprir sua função social, a propriedade deve atender aos critérios de ocupação e do uso do solo, às diretrizes de desenvolvimento do Município no plano territorial e social e às outras exigências previstas em Lei, mediante:

I - aproveitamento socialmente justo e racional do solo;

II - utilização em intensidade compatível com a capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos disponíveis;

III - adequada utilização dos recursos naturais disponíveis, bem como proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, paisagístico, artístico e arquitetônico;

IV - utilização compatível com a segurança e a saúde dos usuários e dos vizinhos;

V - plena adequação aos fins a que se destina, sobretudo em se tratando de propriedade pública;

VII - utilização compatível com as funções sociais da cidade no caso de propriedade urbana.

Parágrafo único - As funções sociais da cidade são aquelas indispensáveis ao bem-estar de seus habitantes, incluindo: a moradia, a infraestrutura urbana, a educação, a saúde, o lazer, a segurança,

a circulação, a comunicação, a produção e comercialização de bens, a prestação de serviços e a proteção, preservação e recuperação dos recursos naturais ou criados.

Por sua vez, a Lei Complementar Municipal nº 2/1997, que dispõe sobre o parcelamento no âmbito do Município de Nepomuceno, prevê que:

Art. 8º Os loteamentos a serem criados, deverão atender pelo menos, aos seguintes do Art. 4º da Lei federal.

§ 1º A porcentagem de áreas públicas (destinadas ao sistema de circulação, a implementação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público) não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento), salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores que 15.000m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a porcentagem poderá ser reduzida.

§ 2º Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares;

Art. 9º Do Percentual mencionado no artigo anterior é obrigatória à destinação de no mínimo:

- a) 5% (cinco por cento) para equipamentos públicos comunitários; e
- b) 10% (dez por cento) para espaços livres de uso público.

§ 1º Consideram-se espaços livres de uso público as áreas destinadas a praças, jardins, área de recreação infantil e parques, não sendo computados no cálculo da área os separadores de vias e as rótulas viárias.

Art. 27. Desde a data do registro do loteamento e do desmembramento, passam a integrar o domínio do município os espaços livres de uso público, as áreas destinadas ao sistema de circulação e à implantação de equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Art. 28. Tratando-se do mesmo loteamento, os espaços livres de uso público, as áreas destinadas a sistema de circulação e implantação de equipamentos comunitários definidos no artigo 8º, parágrafo 1º, bem como as áreas destinadas à implantação de equipamento urbano, em conformidade com os termos do artigo 7º desta Lei, não poderão ter sua destinação alterada pelo interessado desde a aprovação do parcelamento.

Na Lei Complementar nº 45/2004, que estabelece normas relativas a ordenação territorial no Município de Nepomuceno, prescreve que:

Art. 39. Será garantida a permeabilidade mínima do solo em 10% da área do lote em toda edificação situada em qualquer das zonas do perímetro urbano aqui definidas, para todos os usos.

Parágrafo único. A área permeável em edificações multifamiliares será de uso comum e não poderá coincidir com áreas de circulação ou estacionamento de veículos.

(...)

Art. 60. É obrigatória a transferência ao Município de, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) da gleba a ser parcelada, para instalação de equipamentos urbanos e comunitários, sistema de circulação e espaços livres de uso público.

§ 1º Para efeito do “caput” deste artigo são definidos como:

I - Equipamentos urbanos são as instalações públicas destinadas a abastecimento de água, serviço de esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado;

II - Equipamentos comunitários são as instalações públicas destinadas a educação, saúde, cultura, lazer, segurança e similares;

III - Sistema de circulação são as vias necessárias ao tráfego de veículos e pedestres;

IV - Espaços livres de uso público são as áreas verdes, de praças e similares.

§ 2º O percentual a ser destinado a equipamentos urbanos e comunitários e a espaços livres de uso público será de, no mínimo, 15% (quinze por cento) da gleba a ser parcelada, sendo que 5% (cinco por cento) deverão apresentar declividade natural do terreno menor ou igual a 15% (quinze por cento).

§ 3º Será determinada pelo Poder Executivo, com fundamento em parecer técnico, a localização das vias principais, das áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários e dos espaços livres de uso público.

§ 4º Não serão aceitas no cálculo de terrenos a serem transferidos as áreas:

I - Definidas como não parceláveis pela legislação vigente;

(...)

§ 5º As áreas de que trata o inciso I do parágrafo anterior poderão ser transferidas caso haja justificado interesse público de ordem ambiental, sendo computada, para efeito do cálculo do percentual, apenas metade da área.

§ 6º Não serão computados como áreas verdes os canteiros centrais ao longo das vias e os rotores.

§ 7º As áreas transferidas ao Município terão, no mínimo, 12m (doze metros) de frente para logradouro público.

§ 8º As áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários, a sistema de circulação e a espaços livres de uso público deverão constar no projeto de loteamento e no memorial descritivo.

§ 9º No ato do registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as áreas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 61. Nos parcelamentos destinados exclusivamente ao uso industrial, com lotes iguais ou superiores a 10.000m² (dez mil metros quadrados), aplicam-se os seguintes requisitos:

I - As áreas destinadas ao uso público somarão, no mínimo, 15% (quinze por cento) da área total da gleba;

II - Das áreas mencionadas no inciso anterior, 5% (cinco por cento) serão destinados aos equipamentos urbanos e comunitários e a espaços livres de uso público.

Assim, ao permutar áreas verdes e áreas institucionais, o Município de Nepomuceno não apenas altera a destinação e objetivos das referidas áreas, mas viola o ordenamento jurídico em vigor, com prejuízo ao direito à cidade sustentável e passível de responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente e à ordem urbanística.

Sem prejuízo, vê-se que as doações de imóveis realizadas pelo Município de Nepomuceno foram condicionadas, com previsão de reversão dos imóveis doados, caso os beneficiados deixassem de cumprir os prazos e encargos assumidos, independente de ação judicial.

Assim, importante verificar se há possibilidade de exigir a reversão prevista.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que:

- a. O ordenamento jurídico brasileiro assegura o direito à cidade sustentável, incluindo o acesso às áreas públicas, essenciais para a qualidade de vida, o equilíbrio ambiental e o bem-estar da população (CF, art. 225; Lei 10.257/2001, art. 2º; Lei 6.766/1979; Decreto Estadual 48.253/2021).
- b. A redução ou supressão de áreas públicas, com violação aos requisitos mínimos exigidos na Lei de Parcelamento do solo ou sem a observância da gestão democrática da cidade, compromete o planejamento urbano, a participação social, e impacta negativamente a qualidade de vida da população (Lei 10.257/2001, arts. 2º, II, e 43; Lei 6.766/1979, art. 4º, I e §1º).
- c. A responsabilidade pela fiscalização e aprovação dos projetos de parcelamento do solo é do Poder Público municipal, visando assegurar o cumprimento das normas urbanísticas e o interesse coletivo, razão pela qual também está submetido à vedação da alteração da destinação das áreas ao uso público, mediante sua indiscriminada desafetação (Lei 10.257/2001, art. 2º; Lei 6.766/1979, art. 17, 40 e 43).
- d. A criação e a preservação das áreas verdes urbanas são essenciais para promover uma cidade sustentável, proporcionando benefícios ambientais, sociais e econômicos para a coletividade.
- e. A distribuição adequada e a qualidade das áreas verdes no tecido urbano são cruciais para garantir

sua eficácia na promoção dos benefícios socioambientais, destacando a importância de políticas urbanísticas que assegurem sua conservação e ampliação.

- f. As áreas verdes urbanas são espaços territoriais especialmente protegidos, fundamentais para a qualidade ambiental e de vida nas cidades, conforme estabelecido na legislação, especialmente no artigo 225, §1º, III, da Constituição Federal, sujeitando-se, sua supressão e redução, além da observância dos requisitos urbanísticos mínimos referidos no art. 4º, I e §1º, da Lei 6.766/1979, a duas exigências constitucionais, a saber: a necessidade de emissão de lei formal para qualquer supressão ou redução; o não comprometimento dos atributos que justificam sua proteção, evitando assim o retrocesso ambiental.
- g. A alienação de áreas públicas pelo Município de Nepomuceno, notadamente das áreas verdes urbanas, configura violação ao ordenamento jurídico, pois as áreas verdes e institucionais doadas são bens de uso comum do povo, essenciais para a garantia do direito à cidade sustentável e à qualidade de vida da população.
- h. O Ministério Público poderá buscar a responsabilização por danos à ordem urbanística, ao meio ambiente e aos consumidores (adquirentes), mediante a celebração de termo de compromisso ou promoção de ação civil pública para, conforme o caso e entre outras providências:
 - h.1. Declarar a nulidade de atos da Administração Pública voltados à desafetação ou alienação, com supressão ou redução de bens públicos, incluídas as áreas verdes urbanas;
 - h.2. Impor obrigações de fazer ao Município e a particulares que concorreram para a supressão ou redução das áreas públicas, visando à correção das irregularidades, incluída a restauração dos espaços públicos ou, conforme o caso, sua compensação, inclusive com áreas com o dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas pelas normas e atos municipais e as efetivamente destinadas; alternativamente, em equivalente em pecúnia, com base no parágrafo único do art. 43 da Lei 6.766/1979;
 - h.3. Impor a proibição de novas desafetações ou alienações irregulares, assim como da construção em áreas protegidas.

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, 15 de abril de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



1.14.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 2705665

ANÁLISE DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE EIA/RIMA E EIU/RIMU PARA FINS DE APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA

Referência: Inquérito Civil nº MPMG-07013.20.000156-6

Ementa: Análise sobre a interpretação a ser dada ao art. 6º da Lei Municipal nº 1.420/2000 pelo Poder Executivo de Viçosa, em relação a necessidade de realização de EIA/RIMA e EIU/RIMU para fins de aprovação de Loteamentos no Município.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Felipe Valente Vasconcelos Sousa, da 2ª Promotoria de Justiça de Viçosa, solicita parecer da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a interpretação a ser dada ao art. 6º da Lei Municipal nº 1.420/2000, pelo Poder Executivo de Viçosa, quanto à dispensa da realização de EIA/RIMA e EIU/RIMU para fins de aprovação de Loteamentos no Município.

Para tanto, narra que o Município de Viçosa tem entendido que, não ultrapassando a área efetiva de construção do Loteamento a metragem estabelecida na Lei Municipal 1.420/2000, resta configurada a hipótese de dispensa da exigência de realização de EIA/RIMA e EIU/RIMU para fins de aprovação do Loteamento.

Sustenta, entretanto, possuir entendimento contrário ao do Município, haja vista que o impacto das construções a serem realizadas nos Loteamentos ocorrerá, ainda que não de forma imediata, sendo, portanto, necessária a realização de EIA/RIMA e EIU/RIMU para fins de aprovação de tais empreendimentos.

2. ANÁLISE

Inicialmente, cumpre ressaltar que, conforme disposto no art. 1º da Resolução CONAMA nº 01/86, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Tal Resolução exige a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, trazendo em seu texto um rol exemplificativo dos empreendimentos sujeitos a tal estudo, senão vejamos:

Art. 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 SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, art. 48, do Decreto Lei nº 32, de 18.11.1966;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 Kv;

- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como:
barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (Redação dada ao inciso pela Resolução CONAMA nº 11, de 18.03.1986, DOU 02.05.1986)
- XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (Inciso acrescentado pela Resolução CONAMA nº 11, de 18.03.1986, DOU 02.05.1986)

Sobre o tema, Maria Luíza Machado Granziera explica:

Instrumento de caráter constitucional, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), nova denominação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), ocorre no âmbito do Processo de licenciamento ambiental. O EPIA constitui detalhamento adicional do próprio procedimento do licenciamento, nos casos em que a Administração Pública entender necessário.

A Constituição Federal estabeleceu, entre as competências do Poder Público, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a exigência, “na forma da lei, para instalação

da obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

A Resolução CONAMA nº 1, de 23-1-1986, exige a realização de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente. Nota-se que a norma constitucional tornou, sob o prisma terminológico, mais técnica a questão, na medida em que qualquer atividade humana, inclusive respirar, modifica o meio ambiente, sem necessariamente causar danos. O que deve depender do EIA são as atividades que causam ou podem causar impactos significativos. A mencionada Resolução estabelece uma lista de caráter exemplificativo dos empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA. Cabe ao órgão licenciador, ou ao Ministério Público, determinar a execução do EIA/RIMA de acordo com a complexidade do projeto.” (Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009, p. 283)

Por sua vez, conforme estabelecido no art. 1º da Deliberação Normativa COPAM nº 213, de 22 de fevereiro de 2017, “para fins do exercício da atribuição originária dos municípios no licenciamento ambiental consideram-se atividades ou empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local aqueles enquadrados nas tipologias listadas no Anexo Único e no disposto nesta Deliberação Normativa”.

O item E-03-01-4 da Listagem de Atividades listadas no referido Anexo Único estabelece estarem as atividades de loteamento do solo urbano, exceto distritos industriais e similares, de pequeno e médio porte, dentre aquelas cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios.

Sem embargo, no âmbito do Município de Viçosa, foi editada a Lei Municipal nº 1.420/2000 (Lei de Ocupação, Uso do Solo e Zoneamento), cujo art. 6º dispôs:

Art. 6º. Ficam sujeitos a licenciamento específico a instalação, a ampliação ou o funcionamento de Empreendimentos Impactantes do Meio Ambiente, Empreendimentos de Impacto Ambiental e/ou, no meio urbano, Empreendimentos de Impacto Urbano.

§1º São impactantes os empreendimentos públicos ou privados que venham sobrecarregar a capacidade da infraestrutura urbana, o sistema viário ou aqueles que possam oferecer risco à segurança, à saúde ou à vida das pessoas, ou provocar danos ao ambiente natural ou construído.

§2º Os Empreendimentos de Impacto Urbano dependem de licenciamento por intermédio do IPLAM, ouvidas as secretarias municipais das áreas afins.

§3º Os Empreendimentos de Impacto Ambiental dependem de licenciamento pelo CODEMA e pelo IPLAM, ouvidas as secretarias municipais das áreas afins, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 4º São considerados Empreendimentos de Impacto Urbano

I - projetos exclusivamente residenciais com área superior a 3.000m² (três mil metros quadrados), excluídas deste valor todas as áreas relacionadas no artigo 13;

II - projetos mistos, com área máxima de 3.000m² (três mil metros quadrados), nos quais a área destinada a uso comercial não exceda de 1/4 (um quarto) da área edificada, excluídas deste valor todas as áreas relacionadas no artigo 13;

III - qualquer outro tipo de projeto (uso misto, comercial, institucional e industrial) com área construída superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados), excluídas deste valor todas as áreas relacionadas no artigo 13;

IV - aqueles com capacidade de aglomeração ou de uso educacional que reúnam mais de 400 (quatrocentas) pessoas simultaneamente;

V - os postos de serviços para veículos automotores.

§ 5º São considerados Empreendimentos de Impacto Ambiental:

I - os empreendimentos sujeitos a apresentação de RIMA - Relatório de Impacto Ambiental, nos termos da legislação federal, estadual ou municipal em vigor;

II - projetos exclusivamente residenciais e/ou mistos, desde que tenham 80% (oitenta por cento) de sua área construída destinada a uso residencial, com área igual ou maior que 10.000m² (dez mil metros quadrados);

III - qualquer outro tipo de projeto (uso misto, comercial, institucional, industrial) com área construída igual ou maior que 5.000m² (cinco mil metros quadrados).

§ 6º Os licenciamentos a que se referem o caput deste artigo dependem de prévia elaboração de Estudos de Impacto Urbano - EIU - e de Estudos de Impacto Ambiental - EIA - e de seus respectivos Relatório de Impacto Urbano - RIMU - e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA -, contendo análise do impacto do empreendimento na vizinhança e as medidas destinadas a minimizar as consequências indesejáveis e a potencializar os efeitos positivos.

§ 7º A Prefeitura fica obrigada a publicar, em órgãos da imprensa escrita do Município de Viçosa, a autorização para realização de Empreendimentos de Impacto Urbano e Empreendimentos de Impacto Ambiental.

De uma simples leitura do referido dispositivo legal, conclui-se que, nas hipóteses em que o empreendimento for considerado de impacto ambiental ou urbano, o seu licenciamento dependerá da prévia elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Estudos de Impacto Urbano (EIU), com seus respectivos Relatórios de Impacto Ambiental e Urbano (RIMA e RIMU).

3. CONCLUSÃO

Conclui-se que, em face do disposto no art. 6º, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei Municipal 1.420/2000, os loteamentos urbanos de área efetiva de construção igual ou maior que 10.000m² (dez mil metros quadrados) dependem da prévia realização dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e de Impacto Urbano (EIU) para fins de licenciamento, no âmbito do Município de Viçosa.

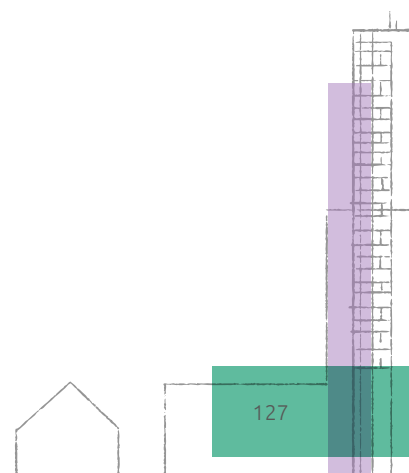
Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte, 30 de março de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo





NOTA TÉCNICA 15/2021

ANÁLISE DE PROJETO DE LEI REFERENTE AO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA

Referência: PAAF nº MPMG-0024.21.004069-7

Assunto: Projeto de Lei sobre Estudo de Impacto de Vizinhaça.

1. OBJETO

Trata-se de avaliação do Projeto de Lei 052/2021, referente ao Estudo de Impacto de Vizinhaça no município de Santa Luzia.

Foram usados como referência: Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, *Caderno Técnico referente ao EIV*, editado pelo Ministério das Cidades (volume 4 da coleção *Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade*, edição de 2017), Lei Municipal 3944/2018, que dispõe sobre o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhaça no Município de Santa Luzia.

A presente análise tem por objetivo avaliar as alterações promovidas pelo Projeto de Lei 052/2021 e sua adequação ao Estatuto da Cidade e às recomendações do *Caderno Técnico referente ao EIV*, supramencionado.

2. ANÁLISE

PROJETO DE LEI 052/2021

Ementa: Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança no Município de Santa Luzia e dá outras providências.

O PL 052/2021 aborda, em síntese:

- Conceito de EIV (art. 2º);
- Definições de termos empregados no texto (art. 3º);
- Objetivos do EIV (arts. 4º/5º);
- Instituição da classificação dos empreendimentos de impacto urbano, que serão submetidos ao Licenciamento Urbanístico (arts. 6º/7º);
- Normas gerais referentes ao Licenciamento Urbanístico (art. 7º);
- Normas referentes ao EIV Corretivo (art. 8º);
- Normas referentes ao EIV para projetos de modificação ou ampliação de empreendimentos já instalados (art. 9º);
- Possibilidade de dispensa do EIV em caso de empreendimentos desenvolvidos pelos entes públicos (art. 10);
- Instituição da classificação dos empreendimentos e atividades de impacto viário, que serão submetidos ao Licenciamento de Trânsito e Transportes (arts. 11/12);
- Normas gerais referentes ao Licenciamento de Trânsito e Transportes, cujo procedimento específico será regulamentado por decreto (arts. 12/13);
- Conteúdo mínimo do EIV (arts. 14/15);
- Critérios para a definição da área de influência dos impactos dos empreendimentos ou atividades analisados (art. 16);
- Normas para sintetizar as medidas mitigadoras, compensatórias e potencializadoras propostas no EIV (art. 17);
- Aspectos gerais do RIV (art. 18);
- Possibilidade de promoção de audiência pública pelo Município (art. 29);
- Necessidade de publicidade dos documentos integrantes do EIV (art. 20);
- Procedimentos do EIV (arts. 21/27);
- Possibilidade de procedimento integrado de Licenciamento Urbanístico (art. 28);
- Normas para a elaboração do EIV corretivo (art. 29/31);
- Diretrizes gerais para as medidas mitigadoras (arts. 32/35; 36/37);
- Ações para as medidas de adequação dos projetos de arquitetura (art. 35);
- Diretrizes gerais para as medidas compensatórias (arts. 38/40);
- Penalidades (arts. 41/54);

- Reprovação do EIV (arts. 54/56);
- Instituição da Equipe Técnica Multidisciplinar (art. 57);
- Instituição da Comissão Julgadora de Recursos referentes ao EIV (art. 58);
- Possibilidade de adequação à nova lei (art. 60);
- Possibilidade de exigência de estudos relativos ao impacto viário (art. 62);
- Anexo I – Tabela de classificação dos empreendimentos e atividades de impacto urbano;
- Anexo II – Classificação dos empreendimentos e atividades de impacto viário.

A regulamentação do EIV no município de Santa Luzia é feita, atualmente, pela Lei 3944/2018. O PL 052/2021 manteve algumas normas definidas na lei e promoveu algumas alterações, dentre as quais destacamos:

A Lei 3944/2018, no artigo 6º, conceitua as atividades geradoras de impacto urbanístico como aquelas que, quando implantadas: sobrecarreguem ou possam sobrecarregar a infraestrutura urbana, interferindo direta ou indiretamente no sistema viário, sistema de drenagem, saneamento básico, eletricidade e demais serviços públicos, principalmente o transporte; provoquem ou possam provocar repercussão ambiental significativa, através de alterações relevantes nos padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança ou na paisagem urbana, patrimônio cultural, turístico e natural circundante; estabeleçam ou possam estabelecer alteração ou modificação substancial na qualidade de vida da população residente na área ou na área de influência, afetando as áreas da saúde, educação, mobilidade, segurança ou bem-estar coletivo, salvo o que está disposto no inciso XI do art. 5º. Os empreendimentos sujeitos à elaboração do EIV são relacionados segundo o tipo ou o porte, nos Anexos I e II da lei (tabela 01 deste documento).

O PL 052/2021 instituiu a *classificação dos empreendimentos e atividades de impacto urbano* (arts. 6º/7º), que serão submetidos ao Licenciamento Urbanístico, devendo elaborar o EIV e a *classificação dos empreendimentos e atividades de impacto viário*, que serão submetidos ao *Licenciamento de Trânsito e Transportes* (arts. 11/12). Essas classificações estão relacionadas nos Anexos I e II do PL (tabela 02 deste documento).

Tabela 01

LEI 3944/2018
ANEXO I EMPREENHIMENTOS E ATIVIDADES SUJEITOS À APRESENTAÇÃO DO EIV DEVIDO AO TIPO
I - centros comerciais e shopping centers, independente da área utilizada; II - centrais ou terminais de cargas ou centrais de abastecimento; III - estações de tratamento de água e esgoto, aterros sanitários e usinas de reciclagem de resíduos sólidos; IV - terminais de transportes rodoviários, ferroviários, aeroportos, aeródromos e heliportos, com qualquer área;

V - centros de diversões, ginásios, estádios, centros e complexos desportivos, autódromos, hipódromos, cartódromos e similares, com qualquer área;

VI - casas e espaços de shows, festas, eventos, espetáculos e diversões, centro de convenções com área utilizada a partir de 360 m²;

VII - intervenções em áreas urbanas consolidadas, compreendidas por modificações geométricas significativas de conjunto de vias de tráfego de veículos;

VIII - cemitérios e necrotérios, independentemente da área utilizada;

IX - matadouros e abatedouros;

X - presídios, penitenciárias, cadeias públicas, hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, centros de observação criminológica;

XI - quartéis de instituições militares;

XII - jardins zoológicos ou botânicos e similares;

XIII - instituições de ensino de qualquer modalidade - do ensino de educação escolar básica ao ensino superior, bem como Centros de Educação Tecnológica e cursos preparatórios (concursos, pré-vestibulares e similares), com área utilizada a partir de 500 m²; e

XIV - locais de culto, com ou sem auditório, com área a partir de 5.000 m² (Redação dada pela Lei nº 4158/2020).

ANEXO II

EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES SUJEITOS À APRESENTAÇÃO DO EIV DEVIDO AO PORTE

I - empreendimentos localizados em grandes áreas, a partir de 15.000 m²;

II - empreendimentos que possuam grande área construída, a partir de 10.000 m²;

III - edificações não residenciais que possuam grande área construída, a partir de 3.000 m²;

IV - parques recreativos, temáticos e afins, com área a partir de 4.000 m², considerando a área total da ocupação;

V - supermercados e congêneres, com área a partir de 3.000 m²;

VI - estacionamentos comerciais, em superfície ou subterrâneos, com área a partir de 10.000 m²;

VII - garagem e área de manutenção de veículos de transporte público coletivo e comercial (veículos de carga), com qualquer área;

VIII - empreendimentos que se destinem ao uso residencial, a partir de 10.000 m² ou 120 unidades;

IX - edificações destinadas ao uso misto e que possuam área construída destinada ao uso não residencial maior que 3.000 m²;

X - empreendimentos destinados ao uso misto, com área construída superior a 20.000 m²;

XI - edificações não residenciais, com área de estacionamento para veículos superior a 8.000 m² ou com mais de 400 vagas destinadas a estacionamento de veículos;

XII - empreendimentos que resultem de desmembramentos de áreas com mais de 15.000 m², independentemente da atividade implantada e da área construída;

XIII - empreendimentos que requeiram, por sua natureza ou suas condições, análise ou tratamento específico por parte do Poder Público municipal, conforme dispuser a legislação de parcelamento uso e ocupação do solo;

XIV - terminais de transportes rodoviários, ferroviários, aeroportos, aeródromos, heliportos ou helipontos, com qualquer área;

XV - estabelecimentos hoteleiros, de alojamento e congêneres, com área a partir de 5.000 m²;

XVI - hospitais e clínicas que possuam centro cirúrgico, enfermaria ou prestem atendimento e tratamento médico de emergência, com área a partir de 5.000 m²;

XVII - parcelamentos do solo vinculados à figura de desmembramentos, que originem lote com área a partir de 20.000 m²;

XVIII - loteamento, independente da área da gleba a ser parcelada;

XIX - empreendimentos que resultem de desmembramentos de áreas de imóveis em áreas de preservação ambiental, independentemente da atividade implantada e da área construída;

XX - chacreamentos e condomínios horizontais, com área superior a 40.000 m²;

XXI - Operações Urbanas Consorciadas;

XXII - antenas de telefonia e Estações Rádio Bases - ERBs; e

XXIII - estações de geração de energia elétrica e linhas de transmissão e distribuição de eletricidade. (Lei nº 4158/2020)

Tabela 02

PL 052/2021

ANEXO I

CLASSIFICAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES DE IMPACTO URBANO

- I – Empreendimentos de uso residencial com mais de 160 unidades habitacionais;
- II – Empreendimentos de uso residencial com área superior a 10.000 m²;
- III – Empreendimentos de uso industrial com área útil superior a 20.000 m²;
- IV – Empreendimentos de uso comercial e serviços com área útil superior a 10.000 m²;
- V – Edifícios de salas comerciais, centros comerciais, conjunto de lojas e similares com mais de 40 unidades autônomas ou área útil superior a 3.000 m²;
- VI – Supermercados e similares com área útil superior a 5.000 m²;
- VII – Instituições de ensino fundamental, médio, superior e de ensino técnico profissionalizante com área útil superior a 1.000 m²;
- VIII – Estádios;
- IX – Centro de convenções;
- X – Casas e espaços de shows, festas, eventos, espetáculos e diversões com área útil superior a 720 m²;
- XII – Terminais de transporte rodoviários, ferroviários, aeroportos, aeródromos;
- XIII – Hospitais ou unidades de pronto-socorro e atendimento a urgência e emergências médicas;
- XIII – Presídio ou penitenciárias;
- XIV – Locais de culto com área útil superior a 720 m²;
- XV – Loteamentos;
- XVI – Desmembramentos que resultem em lotes com áreas superiores a 20.000 m²;
- XVII – Operações Urbanas Consorciadas.

ANEXO II

CLASSIFICAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES DE IMPACTO VIÁRIO

- I – Empreendimentos de uso residencial com mais de 120 unidades habitacionais;
- II – Empreendimentos de uso residencial com mais área construída superior a 7.500 m²;
- III – Empreendimentos de uso comercial ou industrial com área útil superior a 3.000 m²;**

IV – Empreendimentos de uso misto em que o somatório da razão entre o número de unidade residenciais e 120 e da razão entre a área da parte da edificação destinada ao uso não residencial e 3.000 m² seja igual ou superior a um;

V – Edifícios de salas comerciais, centros comerciais, conjunto de lojas e similares com mais de 10 unidades autônomas ou com área útil superior a 720 m²;

VI – Supermercados e similares com área útil superior a 5.000 m²;

VII – Instituições de ensino fundamental, médio, superior e de ensino técnico profissionalizante com área útil inferior a 1.000 m²;

VIII – Autódromos, hipódromos, kartódromos e similares, ginásios e centros de diversão;

IX – Parques recreativos, independentemente da área utilizada;

X – Casas e espaços de shows, festas, eventos, espetáculos e diversão com área útil superior a 360 m²;

XI – Centrais ou terminais de carga ou centrais de abastecimento;

XII – Postos de combustível de qualquer natureza;

XIII – Aterros de resíduos;

XIV – Autoescolas ou centro de formação de condutores;

XV – Quartéis de instituições militares;

XVI – Hotéis, motéis, independentemente da área utilizada;

XVII – Cemitérios ou necrotérios, independentemente da área utilizada;

XVIII – Estacionamento comerciais que ofertem mais de 30 vagas, sinalizadas ou não;

XIX – Garagens e áreas de manutenção de veículos de carga ou transporte coletivo;

XX – Empreendimentos de uso comercial ou uso industrial localizados em rodovias, vias de ligação regional ou em vias arteriais, independentemente da natureza e área utilizada.

Considera-se pertinente a classificação de empreendimentos e de atividades de impacto viário, entretanto, constata-se que vários empreendimentos, hoje sujeitos ao *Licenciamento Urbanístico*, com a devida elaboração do EIV, passam a precisar apenas do *Licenciamento de Trânsito e Transportes*, como os itens em negrito nas tabelas 01 e 02.

Não resta dúvida que os impactos sobre o trânsito e o sistema de circulação são relevantes, entretanto, entende-se que a submissão apenas ao *Licenciamento de Trânsito e Transportes* para vários tipos de empreendimento listados no Anexo II do projeto de lei está em desacordo com o Estatuto da Cidade. De acordo com o artigo 37 é necessário que sejam devidamente contemplados os efeitos positivos e negativos do

empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise também das seguintes questões: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

É fato que vários empreendimentos relacionados no Anexo II (p. ex.: supermercados e similares com área útil superior a 5.000 m²; instituições de ensino fundamental, médio, superior e de ensino técnico profissionalizante com área útil inferior a 1.000 m²; autódromos, hipódromos, kartódromos e similares, ginásios e centros de diversão; casas e espaços de shows, festas, eventos, espetáculos e diversão com área útil superior a 360 m²; hotéis, motéis, centrais ou terminais de carga ou centrais de abastecimento; aterros sanitários, quartéis ou instituições militares, cemitérios ou necrotérios) são passíveis de promover, além dos impactos viários, demais impactos significativos, como poluição sonora, interferência na paisagem, na iluminação, na ventilação, valorização ou desvalorização imobiliária, demanda por serviços públicos de saúde, lazer, educação e por infraestrutura urbana em geral.

Nesse contexto, a elaboração do EIV para a identificação e análise de todos os impactos é fundamental para o correto ordenamento territorial, pois permite que sejam definidas outras medidas mitigadoras e compensatórias, além daquelas relacionadas aos impactos viários. Os estudos referentes aos impactos na infraestrutura urbana de circulação, após serem submetidos a análise do órgão competente, via de regra, devem ser anexados ao EIV, para possibilitar a análise sistêmica da situação e a definição da melhor maneira de se proceder à implantação de determinado empreendimento. Nesse contexto, a Lei 3944/2018 prevê a elaboração de Relatório de Impacto de Circulação para empreendimentos ou atividades que se enquadrem como polos geradores de tráfego, a ser incorporado ao EIV (art. 13).

Destaca-se que, segundo o Estatuto da Cidade, a definição dos empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança devem ser definidos em lei municipal (art. 36). Entretanto, para que os objetivos do instrumento sejam devidamente alcançados, essa definição deve considerar todos os empreendimentos e atividades que causem impactos ao município. Segundo o *Caderno Técnico* referente ao EIV:

A identificação do impacto para fins de EIV relaciona-se à expectativa de alterações na qualidade de vida da população decorrentes da implantação do empreendimento ou atividade, de modo que, ao fazer a relação de usos e atividades impactantes o município deve avaliar que tipos de empreendimentos têm o potencial de causar os impactos elencados no artigo 37 do EC.

De modo geral, sugere-se a elaboração de EIV para:

a) empreendimentos geradores de fluxos significativos de pessoas e veículos: estações rodoviárias, hipermercados, centros de compras e lazer, hospitais, loteamentos urbanísticos, estádios esportivos, indústrias de médio e grande porte, edifícios comerciais de grande porte, garagens de ônibus, feiras

- de exposições comerciais, tecnológicas e agropecuárias;
- b) atividades desenvolvidas no meio urbano causadoras de poluição visual, sonora e que causem possíveis emissões químicas e radioativas;
- c) empreendimentos e atividades de grande e médio porte propostos em área de maior sensibilidade, ou próximos a estas, como os sítios históricos e locais de especial interesse ambiental; e
- d) linhas e torres de alta tensão, transformadores, torres e estações de telefonia celular e rádio.
- e) sistemas de tratamento de esgotos, aterros sanitários, estações de abastecimento de água.

O PL 052/2021 introduz a possibilidade de não ser exigido o EIV para “empreendimentos desenvolvidos pelos entes públicos, que tenham reconhecidos seu relevante interesse público” (art. 10). A Lei 3944/2018 veda a dispensa do EIV, quando o empreendimento ou atividade se enquadre nos critérios nela definidos (art. 1º, § 1º). Tal dispensa também contraria o Estatuto da Cidade, que menciona a necessidade de se definir empreendimentos privados ou públicos que dependerão de elaboração do EIV (art. 36). Ainda segundo o caderno técnico mencionado: “É relevante ressaltar que a obrigatoriedade na elaboração do EIV não é dirigida apenas aos particulares, mas também ao Poder Público, motivo pelo qual a exigência do estudo não visa restringir a liberdade do proprietário, mas adequar o empreendimento ao meio ambiente em que será inserido ou vice-versa” (grifo nosso).

O artigo 7º do projeto de lei estabelece que “o EIV deverá ser elaborado por profissionais devidamente habilitados, cujas competências estejam relacionadas à finalidade do estudo”, mas não estabelece a necessidade de apresentação dos documentos relativos à responsabilidade técnica dos profissionais, como a Lei 3944/2018 (art. 12). Entendemos pela necessidade de Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica de cada profissional envolvido na elaboração do estudo, conforme considerações feitas no *Caderno Técnico referente ao EIV*:

O Estatuto da Cidade não se manifesta em relação à autoria do EIV, mas, por sua natureza multidisciplinar, recomenda-se que seja elaborado por equipe técnica formada por planejadores urbanos, com formação específica relativa aos tópicos de análise do EIV, como engenharia de tráfego, avaliação imobiliária, geografia e sociologia. A essa equipe podem agregar-se também profissionais especialistas em questões particulares demandadas pelo projeto analisado, como controle de poluição, de emissões e assemelhados.

(...)

Como um estudo técnico o EIV não pode prescindir de Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica. Esse ponto deve estar contemplado na regulamentação.

O artigo 14 do PL 052/2021, que estabelece o conteúdo mínimo a ser analisado pelo EIV, não contempla alguns aspectos definidos na Lei 3944/2018 (art. 10): índice de impermeabilização e impacto no sistema de drenagem; as características geológicas e geotécnicas do solo; qualidade ambiental urbana, incluindo aspectos como poluição sonora, atmosférica, visual e hídrica, vegetação e arborização urbana e rural; benefícios, ônus e problemas futuros a serem gerados quando da implantação da atividade ou do empreendimento, inclusive os custos de redimensionamento ou urbanização de equipamentos que venham a se tornar necessários em função de sua implantação; impactos esperados nas fases de implantação e operação do empreendimento ou atividade, inclusive sobre os empreendimentos e as atividades instaladas; propostas de adequação do projeto; impacto socioeconômico na população residente ou atuante na vizinhança imediata e mediata; empregos gerados com o empreendimento ou a atividade. Entende-se fundamental a análise desses aspectos, destacando a identificação de impactos gerados durante a fase de implantação para a proposta de medidas mitigadoras.

Destacamos que a presente análise aborda os aspectos urbanísticos de maneira geral e não sua adequação à realidade local, pois para isso seria necessário o estudo das características específicas do município.

Sendo o que por ora nos parece, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos.

Belo Horizonte, 28 de maio de 2021.

Sílvia Couto Monteiro de Moura

Arquiteta e Urbanista



PARECER TÉCNICO

ANÁLISE DE LEI MUNICIPAL FACE À LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E OS IMPACTOS DECORRENTES DAS PROPOSTAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM

Referência: Inquérito Civil MPMG-0079.19.001399-3

Assunto: Lei Complementar nº 295/2020

1. OBJETO

Trata-se de análise da Lei Complementar nº 295, de 30 de janeiro de 2020, em relação à legislação urbanística pertinente e aos impactos decorrentes das propostas de uso e ocupação do território municipal.

Ressalta-se que não se trata de análise da adequação da proposta, na íntegra, à realidade local, pois para isso seria necessário um estudo aprofundado sobre as características e necessidades do município, a ser feito por equipe multidisciplinar.

Objetivamos enfatizar alguns aspectos decorrentes das propostas para as bacias de Vargem das Flores e da Pampulha, devido à grande importância dessas bacias nos contextos municipal e metropolitano.

2. ANÁLISE

Ementa: Disciplina o parcelamento, a ocupação e o uso do solo de Contagem e dá outras providências.

A LC 295/2020 estabelece, em síntese:

- Subdivisão do território municipal em zonas, conforme a LC nº 248/2018 (art. 2º);
- Delimitação das zonas (art. 3º, Anexo 1, da LC 295/2020);
- Critérios para o enquadramento de lotes nas zonas e para conjunto e lotes situados em zoneamentos distintos (arts. 3º/4º);
- Caracterização das zonas (art. 5º, Anexo 5);
- Categorias de Áreas Especiais conforme disposto na LC nº 248/2018 (art. 7º);
- Parâmetros e critérios preliminares para as AIURB 2, 3 e 4 (arts. 8º/10);
- Parâmetros e critérios preliminares para as AIS (arts. 11/14);
- Parâmetros e critérios preliminares para a APM (art. 15);
- Definição provisória da Área de Influência do Rodoanel (art. 16);
- Normas preliminares para as AIAs (art. 17);
- Parâmetros e critérios preliminares para as ARIC (art. 18);
- Normas preliminares para as ADES (art. 19);
- Normas para a Bacia Hidrográfica de Vargem das Flores (art. 20);
- Áreas *non aedificandi* (art. 21);
- Diretrizes do sistema viário oficial (arts. 22/25);
- Diretrizes gerais (art. 26);
- Diretrizes urbanísticas para o parcelamento do solo (arts. 27/29);
- Diretrizes e definições de empreendimentos de impacto (arts. 30/34);
- Diretrizes simplificadas para conjuntos residenciais – até 200 unidades (arts. 35/36);
- Diretrizes de trânsito (arts. 37/38);
- Diretrizes ambientais (arts. 39/42);
- Normas específicas para o parcelamento do solo para fins urbanos (arts. 42/54);
- Normas para desmembramentos (arts. 55/57);
- Normas para loteamentos (arts. 58/61);
- Normas para loteamentos com acesso controlado (arts. 62/66);
- Normas para condomínios de lotes (arts. 67/70);
- Normas para modificação do parcelamento do solo (arts. 71/73);
- Normas para o remembramento (arts. 74/75);
- Normas para o desdobro (arts. 76/77);
- Normas para o reparcelamento (arts. 78/82);
- Normas para a regularização da gleba (arts. 83/86);

- Normas para o parcelamento vinculado (arts. 87/88);
- Normas para a ocupação do solo (arts. 89/110);
- Normas para conjuntos residenciais (arts. 111/121);
- Categorias de uso e permissibilidade (arts. 122/147);
- Comissão de parcelamento, uso e ocupação do solo (arts. 148/149);
- Parâmetros de ocupação da ZEIT (art. 150);
- Parâmetros de ocupação da ZEU-3 (art. 151);
- Critérios para a utilização de novas tecnologias (art. 152);
- Possibilidade de aprovação com base na LC 082/2010 (arts. 153/154);
- Possibilidade de regularização de cemitérios e serviços de sepultamento (art. 155);
- Possibilidade de regularização de edificações em desconformidade com a LC 295/2020 (art. 156);
- Necessidade de regulamentação da LC 295/2020 mediante decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal (art. 158);
- Anexos que integram a lei: 1 a 13 (art. 159);
- Alteração do zoneamento municipal definido pela LC 248/2018: inclusão de três quadras na ZUI-2; inclusão de terrenos na ZAD-2 e alteração dos limites de ZEIT e ZEU-3 na Bacia de Vargem das Flores (art. 163); inclusão de áreas classificadas como AIS-3 (art. 171);
- Revogação da LC 082/2010 (art. 172, I);
- Revogação de artigos e tópicos da LC 248/2018 (art. 172, IV a IX).

A LC 295/2020 tem como objetivo principal a regulamentação do novo Plano Diretor estabelecido através da Lei Complementar nº 248, de 11 de janeiro de 2018, conforme diretrizes nele definidas, nos artigos 37 e 38:

Art. 37 São diretrizes para a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, no tocante à implantação das edificações:

- I – instituir critérios e índices urbanísticos que sejam indispensáveis para o controle adequado dos impactos que a edificação possa causar sobre sua vizinhança e o meio ambiente;
- II – estabelecer Taxas de Ocupação e Taxas de Permeabilidade variáveis em função da bacia hidrográfica em que esteja localizado o terreno e dos usos a que se destine a edificação;
- III – estabelecer, para os afastamentos obrigatórios laterais e de fundos, parâmetros vinculados à altura da edificação e aos usos a que se destine;
- IV – estabelecer parâmetros relativos a áreas para veículos, com exigências especiais para as atividades consideradas polos geradores de tráfego;
- V – instituir normas para implantação de conjuntos residenciais, abrangendo critérios e parâmetros urbanísticos e medidas atenuadoras dos impactos dos conjuntos sobre a infraestrutura urbana e os equipamentos comunitários da vizinhança.

Art. 38 A legislação urbanística propiciará a multiplicidade de usos no território do Município, asseguradas as condições adequadas de convivência entre a moradia e as demais categorias de usos.

§1º A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo deve estabelecer a classificação dos usos não residenciais segundo o potencial de geração de incomodidade das atividades e seus impactos na estrutura urbana, considerando:

I – as incomodidades ambientais e outros impactos negativos que possam ser provocados;

II – o processo tecnológico, no caso de indústrias;

III – o impacto decorrente do tráfego gerado pela atividade.

§2º Em conformidade com a legislação ambiental e com as diretrizes de que trata esta Lei Complementar, a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo deve estabelecer os usos permitidos na bacia de Vargem das Flores, buscando ampliar o elenco das atividades a serem admitidas, tendo em vista o desenvolvimento sustentado da bacia.

A LC 295/2020 atende, em geral, os aspectos elencados acima, mas ressalva-se que, assim como o Plano Diretor, também remete à necessidade de elaboração de leis específicas para a definição de normas diferenciadas de parcelamento, ocupação e uso do solo das áreas especiais – AIURB, AIS, APM, AIA, ARIC e ADES (§1º, art. 7º). A falta de definição dessas normas implica situações conflitantes, a exemplo:

- A possibilidade de utilização de coeficientes de aproveitamento bastante elevados na AIURB-2: 5,0 através da Outorga Onerosa do Direito de Construir e 8,0 mediante Operações Urbanas Consorciadas (§ 1º, art. 8º), apesar da inexistência de legislação específica para essa área, sendo que a flexibilização de parâmetros através de Operações Urbanas Consorciadas está diretamente vinculada à proposta que a justifique;
- A possibilidade de utilização de parâmetros especiais diferenciados para parcelamento de terreno na Área de Influência do Rodoanel na APM, Bacia de Vargem das Flores, sem definição de limites para esses parâmetros (Anexo 1, tabela 07);
- Insegurança em relação à delimitação das AIAs, uma vez que a LC 295 não regulamentou as AIA e o Plano Diretor estabelece que poderá haver a revisão e atualização das áreas grafadas como AIA, por decreto do poder executivo e também que a delimitação precisa de AIA será efetuada quando da aprovação de projeto de parcelamento ou ocupação do terreno em que a mesma estiver situada, mediante anuência do Conselho Municipal do Meio Ambiente (LC 248/2010, art. 135). Essa possibilidade já deu origem à alteração da AIA Capão das Cobras, através do Decreto 1.578, de 16 de abril de 2020, que diminuiu essa área, possibilitando implantação de loteamento em área.

Até a edição do novo Plano Diretor (LC 248/ 2018), o ordenamento territorial do município de Contagem era regido pela Lei Complementar nº 033, de 26 de dezembro de 2006, Plano Diretor, e pela Lei Complementar

nº 082, de 11 de janeiro de 2010, que disciplinava o parcelamento, uso e ocupação do solo.

O Plano Diretor definido pela LC 248/2018 transformou todo o território municipal em zona urbana, estabeleceu novo zoneamento, alterou algumas características das zonas definidas no Plano Diretor anterior (LC 033/2006) e definiu parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo.

A LC 295/2020 manteve, em geral, as normas de uso e ocupação do solo definidas pela LC 248/2018, assim como o zoneamento, com exceção das alterações definidas no artigo 163.

Assim, para a compreensão das alterações promovidas na forma de uso e ocupação do território de Contagem, é necessário se considerar o cenário atual (decorrente da LC 248/2018 e da LC 295/2020) e o cenário anterior (decorrente da LC 033/2006 e da LC 248/2010). As características e parâmetros das zonas nos dois cenários estão indicados nas tabelas 01 a 08 do Anexo 1.

Dentre as alterações promovidas no novo cenário, destacam-se:

- Possibilidade maior adensamento construtivo e verticalização (ZAD-3) em áreas propícias à dinamização de corredores estruturantes do município (Anexo 1, tabela 01);
- Possibilidade de implantação de edificação destinada a uso residencial multifamiliar, e de empreendimentos de Habitação de Interesse Social - AIS 2, nas áreas localizadas na Bacia de Vargem das Flores (Anexo 1, tabelas 02 e 04);
- Possibilidade de utilização de parâmetros da ZOR-1, com quota de terreno por unidade residencial igual a 90m², nos terrenos da ZOR-3 fora da APM, atendidos pelo sistema de esgotamento sanitário interligado a interceptores de esgoto e reversão de esgoto, que por sua vez estejam interligados à ETE (Anexo 1, tabela 02);
- Possibilidade de uso residencial na ZUI-1 da Cidade Industrial Juventino Dias, onde são admitidos empreendimentos habitacionais de interesse social, visando ao reassentamento de famílias oriundas de Áreas de Especial Interesse Social-1 (AIS-1) existentes nesse distrito industrial (Anexo 1, tabela 03);
- Possibilidade de implantação de conjuntos residenciais destinados a programas habitacionais de interesse social, em AIS-2 na ZUI-2 (Anexo 1, tabela 03);
- Possibilidade de alteração dos critérios para parcelamento e ocupação do solo, na ZEU-2, por lei de iniciativa do Poder Executivo (Anexo 1, tabela 04);
- Possibilidade de alteração do zoneamento ZEU-2, Bacia da Pampulha, para ZUI-2, ZAD 1, ZOR 1 ou ZOR 2, antes da implantação de sistema de reversão de esgotos devidamente aprovado (Anexo 1, tabela 04);
- Não há menção ao Plano de Ocupação do Solo da Bacia do Córrego Bom Jesus para a definição de critérios específicos para o parcelamento e ocupação do solo na Bacia da Pampulha, cuja elaboração estava prevista na LC 033/2006 (Anexo 1, tabela 04);
- Possibilidade de implantação de conjuntos residenciais destinados a programas habitacionais de interesse social, em AIS 2 na ZEU-3, Bacia de Vargem das Flores (Anexo 1, tabela 04);
- Possibilidade de utilização de quota de terreno por unidade residencial inferior (90m²) na ZEU-3,

Bacia de Vargem das Flores, nos terrenos fora dos limites da APM, quando atendidos pelo sistema de esgotamento sanitário interligado a interceptores de esgoto e reversão de esgoto, que por sua vez estejam interligados à ETE (Anexo 1, tabela 04);

- Possibilidade de utilização de parcelamento, ocupação e uso com parâmetros especiais mediante lei específica ou operação urbana consorciada na ZEIT (Anexo 1, tabela 05).
- A LC 248/2018 substituiu as Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIEs definidas na LC 033/2006 por Áreas de Especial Interesse Ambiental – AIAs (Anexo Ilustrativo, figuras 06 e 07). O conceito de ARIE era mais restritivo e estabelecia que as áreas seriam transformadas em unidades de conservação. Algumas manchas de ARIE foram mantidas, com a denominação de AIA, enquanto outras foram demarcadas de forma diversa, algumas com área superior. A LC 248/2018 remete à necessidade de realização de estudos técnicos visando à caracterização, à avaliação e à delimitação das AIAs, para estabelecer critérios especiais de proteção (art. 33, § único). Entende-se que tais estudos deveriam ter sido feitos quando da elaboração da LC 295/2020, a fim de viabilizar uma demarcação precisa e garantir a segurança e proteção das áreas.
- Constatamos ainda que, embora a LC 033/2006 tenha previsto a regulamentação das ARIE, isso não ocorreu, possibilitando a alteração e a flexibilização feitas agora. A LC 295/2020 estabeleceu parâmetros de dimensões dos lotes nas AIAs mais rígidos que os definidos na LC 248/2018, que devem ser mantidos, assim como os itens cujos vetos foram rejeitados pela Câmara dos Vereadores em 27 de abril do corrente (Anexo 1, tabela 06);
- As Áreas de Desenvolvimento Econômico Sustentável – ADES – não eram previstas anteriormente. Foram estabelecidas pela LC 248/2018, definidas como áreas não parceladas, de expansão urbana (ZEU-1, ZEU-2 e ZEU-3), destinadas à implantação de atividades econômicas de desenvolvimento sustentável, a serem regidas por critérios especiais fixados em lei específica (Anexo 1, tabela 08). Várias ADES foram delimitadas nas bacias de Vargem das Flores e da Pampulha pela LC 248/2018 (Anexo Ilustrativo, figura 08), que também previu a possibilidade de delimitação de outras ADES. A LC 248/2018 determinou também que o Poder Executivo promoveria estudos técnicos visando à caracterização, à avaliação e à delimitação das ADES (art. 29, § 3º). Entende-se que os estudos deveriam ter sido feitos para subsidiar a elaboração da LC 295/2020, que já poderia ter regulamentado essas áreas. Entretanto, assim como a LC 248/2018, a LC 295/2020 remete à legislação específica a ser elaborada, e define poucas diretrizes além daquelas definidas na LC 248/2018.
- As AIS-2 são áreas públicas ou particulares, subutilizadas ou não utilizadas, onde haja interesse público em produzir empreendimentos habitacionais de interesse social. A LC 248/2018 estabeleceu que essas áreas seriam regulamentadas por lei específica, assim, foi publicada a Lei Complementar 267, em 06 de novembro de 2018 regulamentando as AIS-2 e delimitando algumas áreas, no Anexo Único dessa lei. A LC 267/2018 estabeleceu, entretanto, a possibilidade de criação de outras áreas por lei complementar

específica, quando da revisão da Lei Complementar de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo ou no caso de áreas de propriedade particular ou do poder público que ainda não estejam enquadradas como AIS-2. A LC 295/2020 não delimitou outras AIS-2, entretanto, em 14 de janeiro de 2020, a Lei Complementar 294 declarou alguns terrenos como AIS-2, indicados em seu Anexo Único. Analisando as áreas definidas pelas leis complementares 267/2018 e 294/2020 constata-se um grande número de áreas consideradas como AIS-2 localizadas nas bacias da Pampulha e de Vargem das Flores (Anexo Ilustrativo, figura 09). O comprometimento dos recursos hídricos a partir da implantação desse tipo de empreendimento é preocupante, situação agravada pela possibilidade de criação de outras AIS-2 nessas áreas e em todo o território municipal, uma vez que não foi previsto um limite para a implantação desse tipo de empreendimento, a partir da demanda por infraestrutura e comprometimento dos recursos hídricos.

O território municipal de Contagem abrange as bacias hidrográficas Arrudas, Imbiruçu, Pampulha e Vargem das Flores (Anexo Ilustrativo, figura 01). As bacias da Pampulha e de Vargem das Flores ocupam a maior extensão do território municipal, e são de grande importância para o abastecimento de Contagem, de Belo Horizonte e da região metropolitana. No que se refere a essas duas bacias, a situação proposta pelo novo plano diretor, e regulamentada pela LC 295/2020 é muito mais permissiva do que a situação anterior, como indicado a seguir:

Bacia de Vargem das Flores: Grande parte da Bacia de Vargem das Flores era grafada como Zona Rural no cenário anterior (LC 033/2006 e LC 082/2010) e foi transformada em Zona Urbana no novo cenário. A LC 248/2018 definiu o zoneamento ZEU-3 para toda essa região, entretanto a LC 295/2020 classificou parte da área como ZEIT (Anexo Ilustrativo, figuras 02 e 03).

Na ZEU-3, a princípio, são vedados empreendimentos multifamiliares, em virtude da necessidade de manutenção e conservação da rede hidrográfica para proteção dos recursos hídricos e perenização do reservatório. Entretanto, há que se observar a exceção do artigo 26 (LC 248/2018, art. 11, III), que se refere à possibilidade de empreendimentos habitacionais com parâmetros específicos referentes à Habitação de Interesse Social em AIS-2.

Ademais, ao ser parcelado ou ocupado regularmente, o terreno localizado em ZEU-3 receberá novo zoneamento – ZOR-3, onde é permitida a implantação de edificações destinadas a uso residencial multifamiliar. Nesse zoneamento, a princípio, deveria ser aplicada a quota de terreno por unidade residencial igual à área mínima do lote (2.000 m²), o que limitaria a implantação de empreendimentos multifamiliares. Contudo, também para a ZOR3, foi prevista a exceção do artigo 26, referente à possibilidade de implantação de empreendimentos em AIS-2.

Como já registrado, a princípio é possível a implantação de empreendimentos habitacionais multifamiliares em toda a região em estudo, uma vez que as AIS-2 não poderão ser criadas a qualquer momento, de acordo com o interesse dos proprietários dos terrenos.

Em linhas gerais, dentre as consequências que podem advir com essa possibilidade, destaca-se o aumento da densidade construtiva e populacional com consequente aumento por demanda de infraestrutura básica:

abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, transporte, além da movimentação de terra e diminuição da área permeável.

Foram delimitadas Áreas de Desenvolvimento Econômico Sustentável – ADES, na Bacia de Vargem das Flores. Há, ainda, a possibilidade de delimitação de outras ADES na região. Algumas dessas áreas foram delimitadas no Plano Diretor; entretanto, foi prevista a possibilidade de delimitação de outras ADES. Assim, a princípio, é possível a delimitação desse tipo de área especial em toda a região da Bacia de Vargem das Flores. A demarcação de ADES na região gera insegurança, uma vez que os parâmetros não foram definidos na LC 248/2018 e, segundo o parágrafo 3º do artigo 14, eles deverão prevalecer, caso haja a superposição com outra área especial. Além disso, a LC 248/2018 prevê a possibilidade de delimitação de outras ADES na região.

O Anexo 10 da LC 295/2020 – Classificação e Critérios de Localização e Instalação dos Usos – veta algumas atividades em Vargem das Flores, mas admite um número extenso de atividades na ZEU-3, zoneamento predominante na bacia e na ZOR-3, zoneamento a ser aplicado após o parcelamento da ZEU-3.

A LC 295/2020 alterou os limites da ZEU-3 definidos na LC 248/2018, aumentando a ZEIT antes definida. A ZEIT é mais permissiva que o zoneamento anterior – ZR, porém mais restritiva que a ZEU-3, o que se considera uma alteração positiva. No entanto, na ZEIT, a possibilidade de parcelamento, ocupação e uso com parâmetros especiais mediante operação urbana ou lei específica, considerando o especial interesse turístico, gera insegurança quanto à ocupação e à utilização da área.

Bacia da Pampulha: As alterações promovidas na área da Bacia Hidrográfica da Pampulha ocorreram, inicialmente, através da LC 248/2018, que além de alterar as características das zonas (conceito, usos permitidos) como a ZEU-1 e ZEU-2, que ocupam grande extensão da área da referida bacia, alterou o zoneamento de algumas áreas (Anexo Ilustrativo, figuras 04 e 05).

Destaca-se, dentre as alterações promovidas, a possibilidade de adensamento construtivo e populacional na região. O novo cenário admite a implantação de empreendimentos multifamiliares em toda a área, inclusive os destinados à habitação de interesse social (AIS 2), situação de maior possibilidade de adensamento. Cabe registrar também as consequências que podem advir com essa possibilidade, destacando-se o aumento da densidade construtiva e populacional com consequente aumento por demanda de infraestrutura básica: abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, transporte, além da movimentação de terra e diminuição da área permeável.

Também na Bacia da Pampulha foram delimitadas ADES, gerando insegurança, uma vez que os parâmetros não foram definidos na LC 248/2018, que estabelece que eles deverão prevalecer, caso haja a superposição com outra área especial. Além disso, a LC 248/2018 prevê a possibilidade de delimitação de outras ADES na região.

Embora a LC 033/2006 e a LC 082/2010 não estabelecessem medidas efetivas de proteção à Bacia Hidrográfica da Pampulha, estabeleciam conceitos e parâmetros de zoneamento mais restritivos que o novo cenário decorrente da LC 248/2010 e da LC 295/2020. A LC 033/2006 previa a elaboração de um Plano de Ocupação da Bacia do Bom Jesus, que não foi elaborado pela administração pública.

Destaca-se que o Catálogo das Nascentes da Bacia Hidrográfica da Pampulha deveria ter embasado novas propostas protetivas para a área. Entretanto, o novo cenário apresenta-se mais permissivo que o anterior, uma vez que as alterações promovidas permitem maior densidade construtiva e habitacional da área da Bacia Hidrográfica da Pampulha, e não indicam especificamente mecanismos de proteção dos recursos hídricos.

Apesar de algumas propostas positivas no novo cenário, quais sejam: a LC 248/2018 criou algumas áreas de interesse ambiental (AIAs) na Bacia da Pampulha (Anexo Ilustrativo, figura 07) e a LC 295/2020 estabeleceu uma taxa de permeabilidade maior para essa região (Anexo 1, tabela 09), entende-se que os impactos negativos do adensamento permitido se sobrepõem às compensações decorrentes dessas propostas.

3. CONCLUSÃO

As alterações promovidas pela LC 248/2018 na Bacia de Vargem das Flores foram analisadas no Parecer elaborado por esta coordenadoria em 09 de outubro de 2019, para instruir o Inquérito Civil nº MPMG-0079.19.001359-3.

A análise foi baseada no estudo técnico realizado pela Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisa e Estudos Tecnológicos – COPPETEC, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O estudo registrou que, se a bacia do reservatório de Vargem das Flores sofrer as profundas modificações no seu uso do solo, sem a devida preocupação com os impactos que essas modificações podem causar ao meio ambiente e à operação do reservatório, a sua situação deverá se tornar crítica. O estudo apontou a gravidade da situação do reservatório de Vargem das Flores e indicou que se for adotada a nova ocupação prevista, em 23 anos o reservatório estará completamente assoreado e que a urbanização de grande parte da bacia demonstra um enorme potencial para a geração de sedimentos.

Em síntese, concluiu-se que a proposta da LC 248/2018 apresentava diversos aspectos conflitantes com as características físicas e ambientais da região da Bacia de Vargem das Flores, causadores de impactos profundamente negativos. A LC 295/2020 manteve, em linhas gerais, as propostas definidas no Plano Diretor, valendo, assim, as considerações feitas no referido estudo.

Em dezembro de 2019 foi elaborado por esta coordenadoria um parecer sobre os impactos decorrentes do PLC 019/2019 (que originou a LC 295/2020) na Bacia da Pampulha, usando como referência o Catálogo das Nascentes da Bacia Hidrográfica da Pampulha, elaborado pela Terra Viva Organização Ambiental, com o patrocínio do Ministério Público de Minas Gerais e apoio do Poder Público e de entidades privadas (fls. 35/43).

Nesse catálogo foram identificadas 507 nascentes, sendo 272 localizadas em Contagem. As nascentes foram identificadas em microbacias, correspondendo a um grande número de córregos localizados no município de Contagem, na sub-bacia do Córrego Sarandi e na sub-bacia do Córrego Bom Jesus. Segundo o estudo, em Contagem ainda restam, proporcionalmente, extensas áreas com cobertura vegetal, relativamente bem preservadas, onde ainda são encontradas nascentes em bom estado de conservação.

Em síntese, o documento conclui que a ocupação urbana ocasiona inúmeras alterações espaciais e ambientais e, conseqüentemente, influencia na dinâmica dos recursos hídricos; indica a riqueza de recursos hídricos da região, e sua conseqüente fragilidade ambiental e alerta para a necessidade de iniciativas do Poder Público no sentido de se respeitar e preservar as nascentes e os recursos hídricos.

Segue este parecer em 13 páginas, acompanhado do Anexo 1 (09 tabelas, 12 páginas) e do Anexo Ilustrativo (09 figuras, 05 páginas).

Sendo só para o momento, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos.

Belo Horizonte, 25 de maio de 2020.

Sílvia Couto Monteiro de Moura

Arquiteta e Urbanista



1.17.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5840348

ORDENAMENTO TERRITORIAL E O PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO, DO PARCELAMENTO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM ZONAS DE AUTOSSALVAMENTO

Assunto: Barragens de rejeitos de mineração. Zonas de autossalvamento. Riscos de desastres. Política Nacional de Segurança de Barragens. Art. 18-A da Lei Federal nº 12.334/2010. Ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Atuação do Ministério Público.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça da Comarca de Itabira solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo para definir a atuação do Ministério Público e das ações a serem exigidas do Município de Itabira frente à norma prevista no artigo 18-A, §3º, da Lei nº 12.334/2010, com a redação da Lei nº 14.066/2020.

No curso da instrução, constatou-se que o art. 18-A da Lei nº 12.334/2010 ensejará implicações para a ordem urbanística, o meio ambiente, a segurança e a proteção e defesa civil em vários municípios e Comarcas do Estado de Minas Gerais.

2. ANÁLISE

ZONAS DE AUTOSSALVAMENTO (ZAS) DE BARRAGENS DE REJEITOS DE MINERAÇÃO E CIDADES – REGRA GERAL DE VEDAÇÃO DE COMUNIDADES EM ZAS

A Constituição Federal, fundamentada na cidadania e na dignidade da pessoa humana (incs. II e III do art. 1º), garante a todos o direito à vida (art. 5º), à saúde, à moradia, à segurança (art. 6º), à ordem econômica que observe a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental de produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 179), o direito ao pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, com a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182), assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compreendido como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225).

Sob essa ordem constitucional, a Lei Federal nº 12.334/2010 estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens e definiu as zonas de autossalvamento (ZAS), dispondo que elas correspondem a trechos de vale a jusante de barragens de rejeito de mineração, identificados nos respectivos mapas de inundação, em que não haja tempo suficiente para intervenção das autoridades em situação de emergência (art. 2º, IX, da Lei nº 12.334/2010), tudo a demandar a adoção de medidas especiais, conforme se verá.

O conceito de zona de autossalvamento é regulamentado pela Resolução da Agência Nacional de Mineração (ANM) nº 95/2022, segundo a qual, para a sua delimitação, deve ser considerada a maior das seguintes distâncias: a que corresponda a um tempo de chegada da onda de inundação igual a 30 (trinta) minutos ou 10km (dez quilômetros) (art. 2º, LI, da Resolução ANM nº 95/2022), mesma definição contida na Lei Mineira nº 23.291/2019 (art. 12, §2º).

Assim, se hipoteticamente, a onda percorrer 40km em 30 minutos, a ZAS terá 40km de extensão. Por outro lado, se a onda de inundação demorar 45 minutos para percorrer os 10km, considerar-se-á uma ZAS de 10km de extensão.

Ou seja, nas ZAS, em caso de ruptura da barragem, seja considerando os 10km ou, pelo menos, o tempo de 30 minutos de reação, insuficientes para qualquer socorro por parte das autoridades até a chegada da onda de inundação, cada pessoa que ali estiver deverá estar preparada e adotar cuidados para se salvar.

Portanto, correto afirmar que para a ZAS há uma presunção absoluta (*juris et de jure*) de risco à segurança e à incolumidade de todos que ali estiverem, considerando a hipótese de rompimento da barragem.

Neste contexto e dadas as experiências concretamente vividas em diversos eventos de ruptura de barragens já consumados – a exemplo dos desastres da Samarco, Vale e BHP Billiton, em Mariana, e da Vale, em Brumadinho, Minas Gerais – o legislador editou a Lei Federal nº 14.066/2020, inserindo o art. 18-A na Lei de Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei Federal nº 12.334/2010), nos seguintes termos:

Art. 18-A. Fica vedada a implantação de barragem de mineração cujos estudos de cenários de ruptura identifiquem a existência de comunidade na ZAS. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 1º No caso de barragem em instalação ou em operação em que seja identificada comunidade na ZAS, deverá ser feita a descaracterização da estrutura, ou o reassentamento da população e o resgate do patrimônio cultural, ou obras de reforço que garantam a estabilidade efetiva da estrutura, em decisão do poder público, ouvido o empreendedor e consideradas a anterioridade da barragem em relação à ocupação e à viabilidade técnico-financeira das alternativas. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 2º Somente se admite na ZAS a permanência de trabalhadores estritamente necessários ao desempenho das atividades de operação e manutenção da barragem ou de estruturas e equipamentos a ela associados. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 3º Cabe ao poder público municipal adotar as medidas necessárias para impedir o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano na ZAS, sob pena de caracterização de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

Como se vê, o *caput* do artigo definiu a regra geral de não admissão de barragens de mineração que contenham comunidades em suas zonas de autossalvamento, proibindo sua implantação quando os estudos de cenários de ruptura identificarem a existência destas comunidades.

O *caput* aludiu, claramente, à instalação de novas barragens, mas corrobora a fixação de uma presunção absoluta de risco de desastre nas ZAS.

Também ratificando a presunção de risco, o §2º do art. 18-A dispôs que “somente se admite na ZAS a permanência de trabalhadores estritamente necessários ao desempenho das atividades de operação e manutenção da barragem ou de estruturas e equipamentos a ela associados”.

Ainda neste sentido, o §3º do citado artigo estabeleceu que o poder público municipal, responsável constitucional pelo ordenamento territorial do solo urbano (art. 30, VIII, da CF), deverá adotar as medidas necessárias para impedir o seu parcelamento, uso e ocupação na ZAS.

A cogência da disposição é reforçada pela previsão na parte final do §3º, segundo a qual a não adoção das medidas caracteriza ato de improbidade administrativa.

Vale dizer: de regra, não se admite nas ZAS a presença de quaisquer pessoas (transeuntes, moradores, crianças, idosos, pessoas com deficiência, que habitam as cidades etc.), sequer de trabalhadores do empreendimento, senão daqueles que, estritamente, têm de estar ali, justamente por serem responsáveis pela operação e manutenção da própria barragem e de estruturas e equipamentos com ela relacionados.

O art. 18-A, lido no conjunto do seu *caput* e parágrafos, bem como no âmbito de uma abrangente Política de Segurança de Barragens, projeta efeitos *ex nunc*, impedindo a instalação de novas barragens nas quais haveria comunidades em ZAS, bem como *ex tunc*, já que também disciplina situações com barragens em operação.

Assim, tanto para a autoridade responsável pela fiscalização destas barragens, a Agência Nacional de Mineração, entidade que regula e fiscaliza as atividades minerárias (art. 5º, III, da Lei nº 12.334/2010), quanto para os municípios e para os órgãos ambientais, responsáveis pelo ordenamento territorial do solo urbano e pela fiscalização das normas ambientais, respectivamente, a premissa básica deve ser de proibição de barragens cujas ZAS sejam projetadas sobre comunidades e de proibição da instalação de comunidades (parcelamentos, uso e ocupação do solo para fins urbanos) onde haja uma ZAS previamente estabelecida.

ZONAS DE AUTOSSALVAMENTO DE BARRAGENS EM INSTALAÇÃO OU OPERAÇÃO

Mirando situações nas quais já havia, quando da edição da Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020, barragem em instalação ou em operação, com comunidade na ZAS, o §1º do art. 18-A concebeu três alternativas para decisão do órgão fiscalizador da segurança destas estruturas:

1ª) Descaracterização da estrutura, hipótese na qual a barragem perderá as características que a definem como uma barragem, isto é, deixará de ser uma barragem de rejeitos (art. 2º, XV, da Lei nº 12.334/2010), sendo lógico concluir que também a ZAS e a situação de risco a ela associadas deixarão de existir;

2ª) Reassentamento da população e o resgate do patrimônio cultural, hipótese na qual a ZAS continuará a existir, mas com a eliminação do risco para a comunidade;

3ª) Execução de obras de reforço que garantam a estabilidade efetiva da estrutura da barragem, situação na qual a comunidade permanece na ZAS, mas o risco é administrado, única exceção à regra geral de incompatibilidade entre ZAS e a existência de comunidades em seu perímetro.

A decisão do órgão fiscalizador deverá considerar a anterioridade da barragem em relação à ocupação e a viabilidade técnico-financeira das alternativas, bem como ser precedida de oitiva do empreendedor.

Considerando o teor do §1º do art. 18-A, é correto concluir que a terceira alternativa dependerá da constatação inequívoca pela Agência Nacional de Mineração da anterioridade da barragem, em relação à ocupação, à vista de informações apresentadas pelo empreendedor, sendo necessária também a oitiva da comunidade interessada e do poder público municipal, dada a sua já referida competência constitucional para o ordenamento territorial (art. 30. VIII, da CF), assim como de outros órgãos ligados à salvaguarda da integridade das pessoas (como a Defesa Civil) e do patrimônio cultural (Conselhos Municipais, IEPHA e IPHAN).

Vale lembrar que vigora em Minas Gerais a Lei Estadual 23.795/2021, que garante às pessoas atingidas por barragens (mesmo potencialmente), os direitos à opção livre e informada das alternativas de reparação integral, à participação social nos processos deliberativos relativos às políticas, aos planos e aos programas voltados à prevenção e à reparação de impactos socioeconômicos decorrentes da construção, instalação, operação, ampliação, manutenção ou desativação de barragens, bem como o direito à negociação prévia e coletiva quanto às formas e aos parâmetros de reparação integral dos eventuais impactos socioeconômicos decorrentes da construção, instalação, operação, ampliação, manutenção ou desativação de barragens, entre

outros direitos (art. 3º da Lei).

Esses direitos, assegurados na Lei Estadual, estão respaldados em fundamentos da Lei Federal nº 12.334/2010, que também garante a informação e o estímulo à participação direta ou indireta da população nas ações preventivas e emergenciais relacionadas à segurança de barragens, a transparência de informações, a participação e o controle social na implementação desta política (art. 4º, II e IV, da Lei Federal nº 12.334/2010).

Ressalte-se que, caso a ANM entenda pela necessidade de reassentamento da população, os animais não poderão ser deixados para trás, considerando-se a sua hipervulnerabilidade, senciência (art.1º, parágrafo único, da Lei Estadual de Minas nº 22.231/2016) e dignidade (art. 225, §1º, VII, da CR/88; ADI nº 4.983/CE; REsp nº 1.797.175).

Também não se pode olvidar a qualificação familiar da relação com os animais de companhia (família multiespécie), que segue a tendência pós-moderna de reconhecimento de novos modelos de família, com base na supervalorização do afeto, como corolário direto do princípio da dignidade humana (REsp nº 1.713.167/SP). A salvaguarda do afeto com o animal, com base na natureza familiar da relação, reforça o princípio da dignidade animal, uma vez que, conquanto seja sustentada precipuamente na dignidade humana, tem como premissa básica a consideração do animal como sujeito de direito (art. 1º, parágrafo único, da Lei Estadual de Minas nº 22.231/2016).

A própria Lei Federal nº 12.334/2010 (com redação da Lei nº 14.066/2020) acolheu o reconhecimento constitucional e infraconstitucional da importância dos animais como seres sencientes, prevendo que deverão constar nos planos de ações emergenciais (PAEBMs) medidas específicas para o resgate de animais (art. 12, VI). A previsão já constava na Lei Mineira nº 23.219/2019, no âmbito da Política Estadual de Segurança de Barragens de Minas Gerais (art. 9º, §1º), sendo estas medidas regulamentadas na Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM 3.181/22.

Portanto, a preocupação com a vida e o bem-estar dos animais deve fazer parte de todo e qualquer cenário de desastre que os afete.

Retomando, fixada a regra geral de vedação da instalação e operação de barragens com comunidades em ZAS, o empreendedor somente poderá se valer da exceção, para manutenção da barragem, mediante a realização de obras de reforço da estrutura, se, e somente se, a barragem for anterior à ocupação.

Além disso, a garantia de segurança na ZAS também dependerá da demonstração da sua viabilidade técnico-financeira, cotejada com as demais alternativas, circunstância que será comentada adiante, no tópico 2.3 (ZAS e inviabilidade técnica do autossalvamento), em conjunto com a análise da viabilidade técnico-financeira das demais alternativas.

Se a barragem já estiver em implantação ou operação, com comunidade na ZAS, mas não for anterior à ocupação, ou se não houver viabilidade técnico-financeira para o autossalvamento daqueles cuja permanência na ZAS se cogita admitir, deverá o órgão fiscalizador considerar, preferencialmente, a decisão no sentido da descaracterização da barragem.

Para a terceira alternativa, de coexistência da barragem e da comunidade na ZAS, o art. 54, §5º, da Resolução ANM 95/2022, definiu ainda os seguintes parâmetros:

1º) possuir Centro de Monitoramento Geotécnico operando 24 (vinte e quatro) horas por dia, até 31 de dezembro de 2023;

2º) obter Fator de Segurança na condição não drenada global com valor igual ou superior a 1,5 para resistência de pico, até 31 de dezembro de 2025, quando os materiais forem sujeitos à mobilização por resistência não drenada; e

3º) possuir borda livre mínima maior ou igual a 1 (um) metro ou conforme projeto, o que for maior, também até 31 de dezembro de 2025.

A alternativa de reforço da estrutura da barragem não elimina os riscos associados à ocupação da ZAS, mas busca administrá-los com cuidados excepcionais, que não são ordinariamente exigidos das barragens de mineração.

As obrigações atribuídas ao empreendedor na Resolução ANM nº 95/2022 inserem-se no contexto da viabilidade técnico-financeira da alternativa de reforço da estrutura, mas não impedem que outros cuidados sejam exigidos, conforme as circunstâncias de cada barragem e ZAS.

As exigências formuladas pelo órgão que regula e fiscaliza as atividades minerárias e a segurança das barragens de mineração, assim como sua adoção pelo empreendedor, tampouco afastam a fixação de outras medidas, tais como restrições ao uso e ocupação do solo na ZAS, a cargo do poder público municipal, previstas no §3º do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010.

Por exemplo, poderá haver a fixação de diretrizes e parâmetros urbanísticos e edifícios específicos pelo poder público municipal, com vedação de determinados usos e formas de ocupação (art. 6º da Lei nº 6.766/1979 c/c art. 2º, VI, 42-A, I, e 42-B, II e IV, da Lei nº 10.257/2001), alocação de áreas verdes na ZAS, indisponíveis para a construção de moradias (art. 3º, XX, c/c 25, III, da Lei nº 12.651/2012), limitação ao direito de construir, a proibição do adensamento na ZAS, restrição e controle de acesso e circulação, na forma do art. 23, I, da Lei nº 12.587/2012, entre outras medidas.

Com efeito, tratando-se de zona de autossalvamento na qual, de modo excepcionalíssimo, será admitida a coexistência de uma comunidade – exercendo as típicas funções sociais urbanísticas de habitação, trabalho, lazer e mobilidade – com os riscos associados à eventualidade da ruptura da barragem, certos usos e ocupações não poderão ser admitidos, em hipótese alguma, como a implantação de determinados equipamentos comunitários, a exemplo de estabelecimentos de saúde, que possam abrigar pessoas acamadas ou com locomoção reduzida, ou de educação, como creches infantis, ou, ainda estabelecimentos nos quais há restrição ao direito de ir e vir, como sucede com estabelecimentos prisionais.

Obviamente, em todos esses casos, resta prejudicada sequer a possibilidade de autossalvamento, sendo absolutamente incompatível, tecnicamente, sua permanência na ZAS.

Por sinal, a impossibilidade de autossalvamento também pode ter outras determinantes e consequências.

Ainda sobre o reforço da barragem como alternativa escolhida no caso concreto, entende-se que também não impede que outras medidas sejam combinadas cumulativamente, em especial a possibilidade de reassentamento facultativo das pessoas interessadas, dada a presunção absoluta de que a ZAS é área de risco.

Em outros termos, considerando que a ZAS é área de risco – e de vulnerabilidade ambiental, conforme Lei Estadual de Minas Gerais nº 20.009/2012 – e que, mesmo nas barragens em que sejam executadas as obras de reforço (nas quais o risco não é eliminado), o §2º do art. 18-A segue plenamente aplicável, ou seja, apenas trabalhadores que laborem na barragem ou estruturas associadas poderão transitar pela ZAS, conclui-se que deve ser assegurado a quem habita a ZAS a alternativa de ser reassentado, com reparação integral dos danos por parte da mineradora.

Outro ponto digno de nota é que, em Minas Gerais, a aplicação isolada do art. 18-A da Lei Federal pode não levar à solução adequada ao caso concreto, uma vez que, em qualquer hipótese, deve ser observado também o art. 12 da Lei Estadual nº 23.291/2019, que dispõe:

Art. 12 – Fica vedada a concessão de licença ambiental para construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragem em cujos estudos de cenários de rupturas seja identificada comunidade na zona de autossalvamento.

Finalmente, convém ressaltar que o art. 18-A, §1º, da Lei Federal se destina às barragens em instalação ou operação, ou seja, aquelas barragens desativadas (que já esgotaram a sua capacidade ou que não mais serão operadas pelo empreendedor) devem obrigatoriamente ser descaracterizadas, uma vez que se trata de passivo ambiental da mineração, aplicando-se o art. 18, §3º, da Lei Federal nº 12.334/2010⁴⁴ e o próprio art. 225, §2º, da CF/88. Quando as ZAS de barragens desativadas forem habitadas, importante que a descaracterização se inicie o quanto antes, de modo a afastar o risco e permitir que as comunidades se desenvolvam sem a ameaça da presença da estrutura no local.

ZAS E INVIABILIDADE TÉCNICA DO AUTOSSALVAMENTO

Do que já se expôs até aqui, é possível concluir que a noção de ZAS está alicerçada sobre duas premissas, a saber: 1ª) a presunção absoluta acerca da impossibilidade de intervenção e socorro pelas autoridades competentes em situações de emergência; 2ª) a presunção relativa quanto à possibilidade de autossalvamento por todos que estiverem na ZAS – caminho da onda de inundação – na hipótese de ruptura da barragem.

De fato, determinadas situações constatáveis por ocasião da definição dos estudos e mapas de inundação e dos planos de ação emergencial, como o hipotético funcionamento de um presídio ou de uma unidade de

⁴⁴ Art. 18, §3º, Lei nº 12.334/2010. São obrigatórios, para o empreendedor ou seu sucessor, o monitoramento das condições de segurança das barragens desativadas e a implantação de medidas preventivas de acidentes ou desastres até a sua completa descaracterização.

terapia intensiva neonatal em uma ZAS, podem evidenciar a impossibilidade do autossalvamento, ou seja, do salvamento sem a intervenção de terceiros, inclusive de agentes públicos, a exemplo de agentes do sistema prisional no exemplo do presídio (que teriam de organizar a transferência de presos, abrir celas, identificar vagas em outras unidades prisionais etc.) ou do sistema de saúde, no exemplo da unidade de terapia intensiva (que também teriam de organizar uma complexa transferência de pacientes, recém-nascidos, que necessitam de cuidados e monitoramento de seu estado vital de modo contínuo).

Os exemplos acima cogitados põem em relevo a circunstância de que em várias situações concretas não haverá nenhuma chance de autossalvamento para os indivíduos que estiverem na ZAS, seja em razão de características objetivas da barragem e da ZAS, seja por circunstâncias subjetivas (dos próprios indivíduos).

Assim, por exemplo, uma moradia situada a apenas 5 minutos da chegada da onda de inundação, mas que demande 15 minutos desde o acionamento de um alarme até a fuga da ZAS pelo morador, consubstanciará uma situação na qual, por não ser possível o autossalvamento, haverá inviabilidade técnica para a permanência da moradia na ZAS, ainda que ocupante esteja disposto a ali permanecer.

Assim, em casos nos quais seja constatada a impossibilidade concreta de autossalvamento com fuga da ZAS e chegada a um ponto seguro, a alternativa de manutenção de comunidades e indivíduos na ZAS, ainda que com reforço da estrutura, deve ser descartada pelo poder público, por inviabilidade técnica, conforme previsto no §1º do art. 18-A, preferindo-se a adoção da descaracterização ou do reassentamento, com resgate do patrimônio cultural.

É que a vida e o patrimônio cultural são valores supremos e indisponíveis, sobre os quais não pode haver disposição por parte das autoridades ou dos envolvidos.

ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA IMPEDIR O PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NA ZAS. DESEJÁVEL, MAS DESNECESSÁRIO, PRÉVIO PLANEJAMENTO E ZONEAMENTO URBANO PARA ADOÇÃO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA

Como se viu, a Agência Nacional de Mineração poderá proibir a instalação de novas barragens, em cujas ZAS projetadas existam comunidades, bem como exigir do empreendedor, nos casos de barragens já em instalação ou operação, com comunidades nas ZAS, a adoção de uma das alternativas do §1º do art. 18-A, com a redação da Lei Federal nº 14.066/2020.

Mas e quanto à incumbência dirigida ao poder público municipal para a adoção de medidas necessárias a impedir o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano na ZAS, contida no §3º do citado artigo 18-A? De que forma deve o município proceder? É necessária a prévia alteração do Plano Diretor (ou outra lei de zoneamento) para a aplicação do referido dispositivo da Lei de Política Nacional de Segurança de Barragens?

Sabe-se que a Constituição estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, observadas as diretrizes gerais fixadas em lei (no caso, o Estatuto da Cidade: Lei

Federal nº 10.257/2001), 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), mediante não apenas o planejamento, como também por meio do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII do art. 30 da CF).

O planejamento e o zoneamento urbano são fixados por lei municipal (art. 40 da Lei nº 10.257/2001 e art. 3º da Lei nº 6.766/1979), mas o Estatuto da Cidade também fixou, entre suas diretrizes gerais, a garantia do direito a cidades sustentáveis, a 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, assim como a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º da Lei nº 10.257/2001).

Neste contexto, é desejável que o planejamento considere a questão dos riscos de desastres, sendo certo que o plano diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deve conter, necessariamente: o mapeamento dessas áreas; planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres, entre outras (art. 42-A da Lei nº 10.257/2001).

Da mesma forma, nas hipóteses de ampliação do perímetro urbano, os municípios devem sempre elaborar projeto específico com a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres, salvo se o plano diretor já dispuser a propósito (art. 42-B da Lei nº 10.257/2001).

Como não poderia deixar de ser, consideradas as diretrizes gerais acima, a Lei Federal nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo) 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 da Lei nº 6.766/1979).

Ainda segundo a Lei nº 6.766/1979, nos municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto de loteamento ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização (§2º do art. 12 da Lei), sendo vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada (§3º do art. 12 da Lei).

Por outro lado, é importante considerar que, independentemente de prévio planejamento, a referida Lei nº 6.766/1979 já proíbe o parcelamento para fins urbanos em terrenos sujeitos a inundações, dispositivo que é autoaplicável, independentemente da prévia elaboração de um plano diretor ou da instituição de um zoneamento (inc. I do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766/1979).

Ou seja, constatada, por ocasião da definição de diretrizes ou exame de projetos de parcelamento, a inaptidão de área para a ocupação urbana, não há dúvida de que o município deve atuar para impedir o

parcelamento, incidindo diretamente o §3º do art. 18-A, assim como sucede com as referidas disposições da Lei nº 6.766/1979.

Vale lembrar que a Lei Federal nº 12.608/2012, que trata da Política (PNPDEC) e do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), preconiza que **“a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”** (art. 2º, §2º, da Lei, com g. n.).

Outra indicação de que o desejável prévio planejamento ou zoneamento não podem ser utilizados como pretexto para a não adoção de medidas pelo poder público municipal (que visem evitar a ocupação da ZAS e a prevenção de desastres) pode ser extraída da Lei Federal nº 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária – Reurb), cuja aplicação se dá em contexto de ausência de planejamento da ocupação, mas cuja disciplina condiciona a aprovação da Reurb à implantação de medidas voltadas à eliminação, correção ou administração de riscos de desastres, inclusive impondo a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal, se tais medidas não puderem ser adotadas (art. 35, VI e VII, c/c art. 39 da Lei nº 13.465/2017).

Assim, é de se considerar que, tomando conhecimento da existência de ZAS, ocupada ou não, seja em razão do procedimento de licenciamento, seja em razão do recebimento do Plano de Ação Emergencial da barragem, o Município deve atuar imediatamente para impedir o parcelamento, uso e ocupação do solo para fins urbanos em seu perímetro.

A propósito, é bem de ver que o Plano de Ação Emergencial de uma barragem de rejeitos de mineração deve estar disponível em meio físico nos órgãos de proteção e defesa civil dos municípios inseridos no mapa de inundação ou, na inexistência desses órgãos, na prefeitura municipal, no local do empreendimento e no site eletrônico do empreendedor e, também em meio digital, no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) e no Sistema Integrado de Gestão de Segurança de Barragens de Mineração (SIGBM) (art. 12, §1º, da Lei nº 12.334/2010).

ÔNUS E ENCARGOS ASSOCIADOS À INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DA BARRAGEM E DA ZAS E SUAS REPERCUSSÕES URBANÍSTICAS. EXTERNALIDADES NEGATIVAS, A CARGO DO EMPREENDEDOR

A disposição do art. 18-A, *caput*, da Lei nº 12.334/2010, quando examinada em sentido contrário, da permissão de barragens onde ainda não haja comunidades instaladas, e combinada com o §3º do dispositivo, mediante adoção de medidas pelo poder público necessárias a impedir o parcelamento do solo para fins urbanos na ZAS, ensejará, eventualmente, limitações específicas sobre imóveis, bem como quanto a direitos de terceiros – proprietários e possuidores desses imóveis situados a jusante da barragem a ser implantada após o advento da Lei nº 14.066/2020 – notadamente quanto aos direitos de construir na ZAS e de ali permanecer.

Da mesma forma, a adoção das alternativas previstas no §1º do art. 18-A para as barragens em instalação ou operação – descaracterização da barragem, reassentamento da população ou execução de obras de reforço da

estrutura com a manutenção da ocupação na ZAS – envolverão ônus financeiros, inclusive quanto à reparação de danos materiais e morais.

Em todos estes casos, quem deve arcar com os custos e ônus das medidas de segurança a serem adotadas, seja em razão da decisão do órgão fiscalizador de barragens, seja em razão de medidas adotadas pelo poder público municipal?

Não há dúvida de que, nos casos acima considerados e em quaisquer outras situações relacionadas ou decorrentes da implantação das medidas previstas no art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, por resultarem da instalação ou da operação da barragem, serão de responsabilidade do empreendedor.

De fato, a aplicação do art. 18-A e seus parágrafos, inclusive com a decisão da ANM sobre uma das alternativas previstas no §1º do art. 18-A, assim como a imposição de medidas pelo município, na forma do §3º do referido dispositivo, decorrem única e exclusivamente dos riscos associados à existência da barragem e definição da ZAS (riscos relacionados à atividade econômica do empreendedor), isto é, decorrentes da atividade minerária e de disposição de rejeitos de mineração.

Neste contexto, a regra geral do Código Civil dispõe que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem” (art. 927, p. ú., do CC).

Vale dizer, a própria existência da ZAS se dá em razão dos riscos associados ao empreendimento (barragem), constituindo, do ponto de vista econômico, externalidade negativa da atividade minerária, que não pode ser, em hipótese alguma, atribuída ao poder público, seja ao órgão encarregado da fiscalização de barragens, seja ao poder público municipal. A Agência Nacional de Mineração e o poder público municipal têm o dever de definir medidas para garantir a segurança das barragens e da população, mas sua implementação e custos, inclusive em razão das repercussões quanto a direitos de terceiros, devem ser suportados pelo empreendedor.

É de considerar, a propósito, que o ordenamento jurídico brasileiro acolheu o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual todos os ônus decorrentes da atividade, inclusive os relacionados aos riscos que gera para os direitos de outrem, devem ser suportados pelo responsável pelo empreendimento, impondo-se ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados (art. 4º, VII, da Lei Federal nº 6.938/1981).

O poluidor-pagador constitui, por sinal, a tônica da Política Nacional de Segurança de Barragens instituída Lei nº 12.334/2010, cujas normas, de ordem pública e cogentes, estão erigidas sobre o fundamento previsto no seu art. 4º, III, da “responsabilidade legal do empreendedor pela segurança da barragem, pelos danos decorrentes de seu rompimento, vazamento ou mau funcionamento e, independentemente da existência de culpa, pela reparação desses danos”.

Nesta linha, é de se levar em consideração que o empreendedor é responsável, entre outras obrigações, por:

1. Adotar medidas que levem à redução da categoria de risco da barragem (art. 7º, III, da Lei nº 12.334/2010);
2. Elaborar o Plano de Segurança da Barragem, incluído o Plano de Ação Emergencial, que deve estabelecer ações a serem executadas sempre pelo empreendedor da barragem em caso de situação de emergência (art. 12 da Lei);
3. Prover os recursos necessários à garantia de segurança da barragem e, em caso de acidente ou desastre, à reparação dos danos à vida humana, ao meio ambiente e aos patrimônios público e privado, até a completa descaracterização da estrutura (art. 17, I);
4. Organizar e manter em bom estado de conservação as informações e a documentação referentes ao projeto, à construção, à operação, à manutenção, à segurança e, quando couber, à desativação da barragem (art. 17, III);
5. Elaborar e atualizar o Plano de Segurança da Barragem, observadas as recomendações dos relatórios de inspeção de segurança e das revisões periódicas de segurança, e encaminhá-lo ao órgão fiscalizador (art. 17, VII);
6. Elaborar o Plano de Ação Emergencial (PAE), quando exigido, e implementá-lo em articulação com o órgão de proteção e defesa civil (art. 17, X);
7. Manter o Plano de Segurança da Barragem atualizado e em operação até a completa descaracterização da estrutura (art. 17, XVI);
8. Elaborar mapa de inundação, quando exigido pelo órgão fiscalizador (art. 17, XVII);
9. Avaliar, previamente à construção de barragens de rejeitos de mineração, as alternativas locacionais e os métodos construtivos, priorizando aqueles que garantam maior segurança (art. 17, XVIII);
10. Apresentar periodicamente declaração de condição de estabilidade de barragem, quando exigida pelo órgão fiscalizador (art. 17, XIX);
11. Cumprir as determinações do órgão fiscalizador nos prazos por ele fixados (art. 17, XXII).
12. Recuperar, desativar e/ou descaracterizar a barragem que não atender aos requisitos de segurança (art. 18);
13. Monitorar as condições de segurança de barragens desativadas e a implantação de medidas preventivas de acidentes ou desastres até a sua completa descaracterização (art. 18, §3º); assim como
14. Ressarcir os custos acaso suportados pelo órgão de defesa civil, na respectiva esfera de governo, visando à execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas ou com o risco de serem atingidas por desastres, observados os requisitos e procedimentos estabelecidos pela legislação aplicável (art. 18, §2º, da Lei nº 12.334/2010, c/c art. 4º da Lei nº 12.340/2010).

PROVIDÊNCIAS A CARGO DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Visando à prevenção de desastres, a defesa da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, o órgão de execução do Ministério Público poderá adotar uma série de providências, tais como:

1. Recomendar ao poder público municipal (com base no art. 27, parágrafo único, IV da Lei Federal nº 8.625/1993, e art. 67, XV, da Lei Complementar Estadual nº 34/1994);

1.1. A identificação, em seu território, da localização de todas as barragens de rejeito de mineração e das suas respectivas ZAS, conforme mapas de inundação, se necessário mediante solicitação de informações à Agência Nacional de Mineração e outros órgãos públicos, com destaque para os casos nos quais haja comunidades localizadas em ZAS;

1.2. A definição de medidas imediatas relacionadas a sua competência constitucional de ordenamento territorial, a exemplo do indeferimento de requerimentos para parcelamento, uso e ocupação do solo para fins urbanos no perímetro de ZAS, vedação de determinados usos e formas de ocupação (art. 6º da Lei nº 6.766/1979 c/c art. 2º, VI, 42-A, I, e 42-B, II e IV, da Lei nº 10.257/2001), alocação de áreas verdes na ZAS, indisponíveis para a construção de moradias (art. 3º, XX, c/c 25, III, da Lei nº 12.651/2012), limitação ao direito de construir, a proibição do adensamento na ZAS, restrição e controle de acesso e circulação, na forma do art. 23, I, da Lei nº 12.587/2012, entre outras medidas;

1.3. Que faça articulação com a Agência Nacional de Mineração para auxiliar na definição da melhor alternativa a ser adotada entre as previstas no §1º do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, nos casos de barragens em instalação e operação que contenham comunidades em suas ZAS;

1.4. A adequação do seu plano diretor e legislação urbanística, contemplando zoneamento e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com as disposições do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, notadamente do seu §3º, bem como o planejamento de ações de intervenção preventiva e de mitigação de desastres, e, sendo necessário, visando à realocação de população de áreas de risco.

2. Celebrar termo de compromisso com o empreendedor (com base no §6º do art. 5º da Lei 7.347/1985), assegurada a participação do município e da ANM, conforme o caso, visando à realização de estudos para identificação e adoção de medidas para o cumprimento do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, a segurança na ZAS, a prevenção e a reparação de danos;

3. Propor ação civil pública para a imposição de obrigações de fazer, não fazer ou de indenizar, seja em face do empreendedor, em razão de ameaça ou efetiva lesão a interesses coletivos e individuais indisponíveis ou da não observância de medidas definidas pelos órgãos públicos, seja em face do município, no caso de omissão no cumprimento do art. 18-A e parágrafos da Lei nº 12.334/2010, em especial o seu §3º (com base no art. 25 da Lei 8.625/1993, art. 1º da Lei 7.347/1985 e art. 66 da Lei Complementar Estadual nº 34/1994); ou, ainda,

4. Propor ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos moldes da previsão contida no §3º do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, c/c art. 11, *caput*, da Lei 8.429/1992.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

1. A instalação ou operação de barragens de mineração são atividades que envolvem riscos para sociedade e a delimitação da zona de autossalvamento (ZAS), no trecho de vale a jusante de barragem de mineração (art. 2º, IX, da Lei nº 12.334/2010 c/c art. 2º, LI, da Resolução ANM 95/2022), tem implicações para o ordenamento territorial, o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, podendo acarretar lesão ou ameaça de lesão a variados direitos sociais e individuais indisponíveis.

2. A noção de ZAS está fundada na presunção absoluta acerca da impossibilidade de intervenção e socorro pelas autoridades competentes em situações de emergência em caso de ruptura da barragem; e na presunção relativa, que admite prova em contrário, quanto à possibilidade de autossalvamento por todos que estiverem na ZAS ou cuja presença for nela admitida.

3. Na ZAS, a regra geral é de não admissão da existência de comunidades e núcleos urbanos (art. 18-A da Lei nº 12.334/2010). Admite-se ali somente a permanência de trabalhadores estritamente necessários ao desempenho das atividades de operação e manutenção da barragem ou de estruturas e equipamentos a ela associados.

4. Nos casos de barragens de mineração que já estejam em instalação e operação, caberá ao órgão responsável por sua fiscalização, a Agência Nacional de Mineração, decidir motivadamente sobre uma das alternativas previstas no art. 18, §1º, da Lei nº 12.334/2010, ou seja, sobre descaracterização da estrutura, reassentamento da população e resgate do patrimônio cultural, ou sobre a execução de obras de reforço, que garantam a estabilidade efetiva da estrutura.

5. Todo aquele que estiver na ZAS e cuja presença seja compatível e admitida pelo Plano de Segurança da Barragem e por seu Plano de Ação Emergencial, na forma apresentada pelo empreendedor e aprovada pela autoridade que fiscaliza a segurança da barragem, bem como pelas normas que regem o parcelamento, uso e ocupação do solo, deve ter condições de adotar comportamentos e medidas para seu autossalvamento, a exemplo da fuga da ZAS, retirando-se da situação de risco, em caso ruptura da barragem considerando-se o tempo de efetivo alcance de local seguro frente o tempo de chegada da mancha de inundação.

6. As exigências formuladas pela ANM e sua adoção pelo empreendedor não afastam a fixação de outras medidas, tais como restrições ao uso e ocupação do solo na ZAS, a cargo do poder público municipal, previstas no §3º do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010.

7. Cabe ao poder público municipal adotar medidas para impedir o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano na ZAS de todas as barragens de mineração, estejam ou não ocupadas por comunidades, sob pena de caracterização de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992 (art. 18, §3º, da Lei nº 12.334/2010).

8. Todos os custos e ônus financeiros relacionados ou decorrentes da implantação das medidas previstas no art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, por resultarem da instalação ou da operação da barragem, inclusive para

adoção de medidas definidas pela ANM e pelo poder público municipal, constituem externalidades negativas da atividade minerária, são de responsabilidade do empreendedor e não podem ser arcados pelo poder público.

9. Os órgãos do Ministério Público, com atribuições para defesa do meio ambiente, da habitação e urbanismo, podem adotar uma série de providências visando ao cumprimento da Lei nº 12.334/2010 e à defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, tais como a emissão de recomendações, a tomada de termos de compromisso, assim como a promoção de ações judiciais para a imposição de obrigações de fazer, não fazer e/ou de indenizar, além da responsabilização por atos de improbidade administrativa (vide item 2.6).

Expede-se a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 22 de agosto de 2023.

Leonardo Castro Maia
Promotor de Justiça

Carlos Alberto Valera
Promotor de Justiça

Carlos Eduardo Ferreira Pinto
Promotor de Justiça

Carolina Frare Lameirinha
Promotor de Justiça

Fábio Rodrigues Lauriano
Promotor de Justiça

Felipe Faria de Oliveira
Promotor de Justiça

Hosana Regina Andrade de Freitas
Promotor de Justiça

Lucas Marques Trindade
Promotor de Justiça

Lucas Pardini Gonçalves
Promotor de Justiça

Lucas Silva e Greco
Promotor de Justiça

Luciana Imaculada de Paula
Promotor de Justiça

Rodrigo Caldeira Grava Brazil
Promotor de Justiça

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP



2.1.



NOTA TÉCNICA

INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA

Referência: Inquérito Civil MPMG-0105.20.002092-0

Assunto: Intervenção em área de preservação permanente - APP urbana.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Hosana Regina Andrade de Freitas, Coordenadora Regional da Bacia do Rio Doce, solicita desta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) a análise e parecer técnico acerca do apurado no Inquérito Civil MPMG-0105.20.002092-0, que versa sobre intervenção em Área de Preservação Permanente (APP) urbana, no Município de Governador Valadares (f. 170/171).

Além disso, em especial, solicitou abordagem sobre os seguintes pontos: i – uso de área verde urbana para edificação de Centro Cultural de Eventos e Exposições Artísticas, considerando o disposto no art. 41, da Lei Complementar Municipal 55/2004; ii – realização de obra pública em APP urbana; e iii – Possibilidade de edificação em região de alagamento, suscetível a enchentes no período histórico de 100 anos, com os comentários pertinentes.

A propósito do Inquérito Civil MPMG-0105.20.002092-0, registre-se que foi instaurado para apurar eventuais irregularidades na intervenção em APP urbana pelo Município de Governador Valadares, na pretensão de construção de um “Centro Cultural de Eventos e Exposições Artísticas de Governador Valadares”, conforme

Plano de Utilização Pretendida apresentado pelo Município (f. 5/42).

Pelo referido Plano (f. 5/42), a finalidade referida do projeto consistiria na valorização e no incentivo da arte e cultura do Município e região em espaço de convivência que promoveria oficinas e encontros em prol da população, assim como serviria de sede para atividades da sociedade civil organizada.

O local da edificação situa-se em área de preservação permanente, à faixa marginal do Rio Doce, em ZIAU – Zona de Interesse Ambiental e Urbana, perímetro urbano, localizado na Rua Orbis Club s/n., Centro antigo da cidade.

O Centro Cultural pretende ocupar a área verde (quadra 53), do loteamento “Centro C”, com extensão de 4.219,96 m², conforme croquis e memorial descritivo (f. 44/45), objeto da matrícula imobiliária n. 41.836, Livro 2, do 2º Ofício do CRI da Comarca de Governador Valadares (f. 43), de propriedade do Município.

Segundo a descrição do projeto (f. 8), a edificação, de 0,027 ha, contaria com espaços para exposição coletiva, realização de eventos, copa, depósitos, salas, elevador e banheiros.

De acordo com o Plano de Utilização Pretendida (f. 11/12), o Município caracterizaria a intervenção como interesse social, baseada no art. 3º, IX, ‘c’, da Lei 12.651/2012 e no art. 47, II, ‘c’, da Lei Complementar Municipal 187/2014.

Estudo de Inexistência de Alternativa Técnica e Locacional para a intervenção afirma que a obra não irá comprometer a função ambiental da APP do corpo hídrico, nem promover prejuízo à estabilidade da encosta, uma vez que o projeto desenvolveria as análises junto à defesa civil (f.31/40).

Ainda quanto à análise locacional, justifica o estudo que o projeto arquitetônico possuiria como elemento central a contemplação e o contato do munícipe com os ativos naturais da cidade através da paisagem do Pico do Ibituruna e do Rio Doce e que reúne as condições técnicas, ambientais e arquitetônicas, não havendo possibilidade da obra ser concebida em outro local (f. 31/40). Note-se, não obstante, o fato de ainda não haver projeto arquitetônico passível de ser avaliado, sobretudo para verificação da faixa de APP.

A Informação Técnica 89/2020 (f.158/161) de 28/12/2020, emitida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente/Departamento de Meio Ambiente – SEMA/DMA, informa que o processo de requerimento da intervenção encontra-se suspenso, em razão de pendência de documentos e informações complementares requeridos à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos.

Esclarece também parte dos questionamentos feitos pelo Ministério Público, a saber: que o projeto ainda não conta com autorização do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - CODEMA, pois se encontra em análise na SEMA, aguardando documentação complementar; que em relação à imutabilidade da área verde pretendida, proibida pelo §1º do art. 41, da Lei Complementar Municipal 55/2004, discorreu sobre a finalidade do projeto, ponderando pelo uso restrito da área previsto na LC citada; que as medidas compensatórias e mitigadoras previstas no Decreto Estadual 47.749/2019 serão definidas no parecer técnico para deliberação do CODEMA; que em relação à APP a ser ocupada e a faixa não edificável a ser respeitada, não foi possível esclarecer, eis que pendente o projeto arquitetônico com planta baixa e cortes, contendo as dimensões.

Quanto ao risco de inundações e alagamentos, em 08/12/2020, a Defesa Civil esclareceu que de acordo com o mapa de mancha de inundação do perímetro urbano do Município a área em questão encontra-se na planície de inundação para tempo de retorno de 100 anos (f. 162).

2. ANÁLISE

CONTEXTUALIZAÇÃO DAS APPS URBANAS, REGIME JURÍDICO E POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO. PRETENSÃO DO MUNICÍPIO QUE NÃO CORRESPONDE À HIPÓTESE DE INTERESSE SOCIAL PREVISTA NO ART. 3º, IX, ALÍNEA C, DA LEI 12.651/2012

As APPs consistem em espaços ambientalmente protegidos, com fundamento constitucional, sendo proibida a sua utilização quando comprometida a integridade dos atributos que justificam a sua proteção (art. 225, § 1º, III, da CF/1988).

No plano infraconstitucional, a Lei 12.651/2012 – Código Florestal Federal, assim as define, no art. 3º, II: “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

No meio urbano, as áreas de preservação permanente encontram-se delimitadas no caput do art. 4º da Lei 12.651/2012 e quando efetivamente preservadas, contribuem para a drenagem pluvial; evitam as enchentes; impedem os deslizamentos de terra em áreas de pouca estabilidade; aumentam a umidade dos centros urbanos e os índices de permeabilidade do solo; colaboram na preservação da biodiversidade da fauna e flora e permanência dos biomas brasileiros, através da preservação e/ou recuperação de vegetação nativa; auxiliam na proteção e manutenção da quantidade e qualidade e dos recursos hídricos; contribuem para a redução de ruídos e de gás carbônico na atmosfera; proporcionam uma alteração estética positiva da paisagem dos centros urbanos e podem ser espaços propícios ao lazer e outros usos públicos, bem como para a promoção da educação ambiental.

Segundo Tese fixada pelo STJ no Tema 1010:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), **a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos** e, por conseguinte, à coletividade. [g. n.]

Nesta linha, por sinal, a Lei 6.766/1979 proíbe o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (art. 3º, parágrafo único, V).

Assim, em razão de seus atributos e funções ambientais, a regra geral aplicada às áreas de preservação permanente é a intangibilidade, devendo a intervenção nestas áreas obedecer aos preceitos legais.

Como exceção à regra geral, a intervenção em área de preservação permanente somente é permitida em três hipóteses legais: utilidade pública, interesse social e baixo impacto, todas elas expressamente definidas na Lei 12.651/2012 (art. 3º, VIII, IX e X, c/c art. 8º).

Com efeito, as intervenções em APP somente poderão ser autorizadas pela autoridade ambiental competente no bojo do procedimento de licenciamento ambiental ou, caso esta não seja a hipótese, em regular procedimento administrativo autônomo perante o órgão competente, após a expedição de laudo técnico com ART, que ateste uma das exceções que as autorizam, consoante critérios explicitados na Resolução CONAMA 369/2006[1] e, ainda, a inexistência de alternativa técnica e locacional, devendo ser indicadas medidas mitigadoras e compensatórias pertinentes. No mesmo sentido, estabelece o Decreto Estadual 47.749/2019[2].

No caso em exame, o Município de Governador Valadares pretende enquadrar a intervenção em APP para a construção de uma edificação para o Centro Cultural de Eventos e Exposições Artísticas na hipótese legal de Interesse Social, invocando o art. 3º, IX, alínea c, da Lei 12.651/2012.

Observa-se, contudo, que a referida norma não ampara a pretensão do Poder Público Municipal, uma vez que menciona a expressão “ao ar livre”[3].

Noutro passo, conforme demonstrado no Plano de Utilização Pretendida, apresentado pelo Município (f. 5/42), o Centro Cultural de Eventos e Exposições Artísticas contaria com implantação de infraestrutura consistente em edificação com espaço de convivência, destinado à realização de atividades dentro da edificação, como exposição das obras de arte, promoção de oficinas, eventos e encontros entre a população, além da estrutura servir como sede para entidades e sociedade civil organizada.

Assim, em que pese a intenção declarada, de incentivar a cultura e a arte no Município e região, a justificativa do projeto não encontra respaldo na legislação ambiental e urbanística.

Vale lembrar que o objetivo central de proteção das APPs urbanas é permitir o equilíbrio das funções ecológicas e sociais dos espaços urbanos, de modo que as exceções previstas em Lei devem ser interpretadas de forma restritiva e, por outro lado, de forma a maximizar o maior número de funções ambientais destas áreas: preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

IMPOSSIBILIDADE DE EDIFICAÇÃO EM REGIÃO SUJEITA A INUNDAÇÕES. NECESSIDADE DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

Observa-se que a pressão sobre áreas que deveriam ser objeto de conservação, por exercerem funções ecológicas, como é o caso das APPs urbanas, implica, por vezes, a desconsideração das funções e variáveis



Foto 1: Pico Ibituruna, visível da maior parte da cidade de Governador Valadares, sob a perspectiva de inundação em várias áreas de preservação permanente no núcleo urbano.

ambientais no processo de planejamento e ordenação do território urbano, gerando situações de emergência, em função das áreas inundadas, como sucedeu na cidade de Governador Valadares, no ano de 2020[4].

Assim, a possibilidade de inundações deveria pesar mais na discussão sobre a alternativa locacional de uma construção do que a preocupação de se ter uma vista do Pico Ibituruna, a partir de uma edificação em APP.

Por sinal, o Pico Ibituruna domina a paisagem de toda a cidade de Governador Valadares, não sendo crível que este elemento possa ser considerado como justificativa bastante para a conclusão de ausência de alternativa locacional, sob pena de fragilização da proteção deferida pelos textos constitucional e legal às Áreas de Preservação Permanente.

Vale dizer, as margens de rios deveriam estar cobertas de vegetação, justamente para a proteção da população, dos recursos hídricos e cumprimento das outras finalidades ambientais previstas para as APPs.

Complementarmente, é necessário que haja compatibilização do Plano Diretor com o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, nos termos da Lei 9.433/1997 (Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos) e do art. 42-A, §2º, da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), conforme redação introduzida pela Lei 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil), circunstância que exige o mapeamento das áreas de risco e desastres e respectivos zoneamentos.

Não por acaso, a Lei 6.766/1979 também veda a ocupação em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações (art. 3º, p.º, I, da Lei).

Nesse sentido, a afirmação da Defesa Civil do Município, no sentido de que “a área em questão se encontra na planície de inundação para tempo de retorno de 100 anos”, longe de afastar preocupações com o risco de inundações, evidencia a temeridade na pretensão de edificação permanente no local, com impermeabilização do solo e supressão da vegetação e de algumas das suas funções ambientais.

Como se sabe, a Constituição Federal incumbiu aos Municípios a execução da política de desenvolvimento urbano e estes têm a missão de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (arts. 30, VIII, e 182).

No esforço de mapeamento e zoneamento de áreas de risco, inclusive das que são sujeitas a inundações, recentemente foi expedido o Decreto Federal 10.692/2021, que instituiu o Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamento de grande impacto, inundações bruscas ou processos

geológicos ou hidrológicos correlatos, cujas ações pelos Municípios previstas no art. 5º, configuram importante ferramenta de gerenciamento de riscos e desastres.

Por fim, vale lembrar que, nos termos do art. 3º-B da Lei 12.340/2010 – que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres – uma vez verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de inundações, entre outros processos geológicos ou hidrológicos, o município deverá adotar as providências para redução do risco, dentre as quais a remoção de edificações e o reassentamento de ocupantes em local seguro.

Assim, não há sentido na edificação em área que possa sofrer com inundações.

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE COMO ÁREA VERDE URBANA. IMPOSSIBILIDADE DO USO PARA EDIFICAÇÃO DE CENTRO CULTURAL DE EVENTOS E EXPOSIÇÕES ARTÍSTICAS – ART. 41 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 55/2004.

O Código Florestal define as áreas verdes urbanas como: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, **indisponíveis para construção de moradias**, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais (art. 3º, XX, da Lei 12.651/2012, com g. n.).

A leitura dos dispositivos do Código Florestal sobre áreas verdes urbanas e APPs permite concluir que toda área de preservação permanente urbana é uma área verde, embora nem toda a área verde possa ser considerada área de preservação permanente.

No âmbito da legislação de Governador Valadares, o art. 41 da Lei Complementar 55/2004 estabeleceu que as áreas verdes são destinadas, prioritariamente, à implantação de equipamentos de lazer ou de cobertura vegetal paisagística, devendo serem asseguradas em todos os projetos de parcelamento do solo, em quantidade mínima fixada em lei, sendo que, **uma vez aprovadas pelo Poder Público Municipal, não podem ser ocupadas, nem cedidas à particulares, e nem modificada a sua destinação ou função.**

Esta disciplina é convergente com a da Lei 6.766/1979 que, além de restringir a ocupação de áreas de preservação ecológica (art. 3º, p. ú., inc. V), estabelece que, a partir da aprovação do loteamento, os vários espaços livres de uso comum constantes do projeto e do memorial descritivo não poderão ter sua destinação alterada (art. 17 da Lei).

Na mesma linha, Paulo Affonso Leme Machado explica que:

O **Município está obrigado a zelar pelas áreas verdes** e praças que instituir. Não pode desvirtuar as funções fundamentais desses espaços públicos de “uso comum do povo”. Dessa forma, o

Município não pode alienar, doar, dar em comodato, emprestar a particulares ou a entes públicos as áreas verdes e as praças.

Esses espaços públicos **não podem sofrer alterações que descaracterizem suas finalidades precípuas, que visam o lazer e a saúde da população. Assim, contrariam as finalidades públicas primárias desses espaços a construção de estacionamentos de veículos, autorizações para implantação de bancas de jornais, cabinas telefônicas e bares, ou a autorização de painéis ou de “parques de diversões”, mesmo que em caráter temporário.**[5]

José Afonso da Silva, por sua vez, sintetiza a preocupação do direito urbanístico com a preservação das áreas verdes, entre outras áreas não edificáveis:

A preocupação do direito urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes faz-se necessária, em virtude de que tais áreas tornaram-se elementos urbanísticos vitais. Assim, completa, elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distingue dos demais espaços livres e de outras áreas “non edificandi”, até porque se **admite certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações**, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.[6]

Neste contexto, a jurisprudência tem reiteradamente reconhecido a ineficácia de leis municipais que dispõem sobre a desafetação ou ocupação de áreas verdes, considerando nulos os atos jurídicos tendentes a este fim:

AÇÃO POPULAR AMBIENTAL - **BEM DE USO COMUM DO POVO - PRAÇA - ALTERAÇÃO DE DESTINAÇÃO PARA BEM DE USO PRIVADO DO MUNICÍPIO - POSTO DE SAÚDE - SUPRESSÃO DE ÁREAS VERDES** E INSTITUCIONAIS - **DANO AO MEIO AMBIENTE E URBANÍSTICO - Praças verdes assim instituídas, quando aprovado o plano de loteamento, não podem ter sua destinação alterada para, mediante desafetação, ser no local construído posto de saúde municipal**, sob pena de dano ao meio ambiente, com supressão de área verde, e urbanístico. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (Apelação Cível nº 410.787-5/3-00, Comarca de Ubatuba, Relatora Desembargadora Regina Capistrano, julgada em 09.03.06).

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CÍVEL PÚBLICA - LEI MUNICIPAL - DESAFETAÇÃO DE ÁREAS VERDES PARA LOTEAMENTO - ILEGALIDADE CONFIGURADA - ÁREAS DE USO COMUM DO POVO - **IMPOSSIBILIDADE**

DE DESCARACTERIZAÇÃO - INTELIGÊNCIA DA LEI Nº. 6.766/79 - AFRONTA TAMBÉM À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - RECURSO IMPROVIDO. **Não assiste ao Município o direito de descaracterizar área verde urbana, de uso comum do povo, ainda que incorporada ao patrimônio público**, mormente quando afronta dispositivos contidos nas Constituições, Federal e Estadual, e na Lei Federal nº. 6.766/79. (Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (de Direito Público) nos autos da Apelação nº 75247/2009)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA VERDE. DESAFETAÇÃO. LOTEAMENTO. LIMINAR. LEI DE EFEITO CONCRETO. CONTROLE. 1. A vedação legal de concessão de tutela antecipada contra o Poder Público deve ser interpretada restritivamente. Precedentes do STJ. Hipótese em que a liminar deferida assegura a integridade de área verde desafetada. 2. A lei que desafeta área verde incorporada ao patrimônio municipal por ocasião da implementação de loteamento é lei de efeito concreto que pode ser objeto de controle via ação civil pública. 3. Prima facie, o **Município não tem autonomia para desafetar área verde destinada em loteamento em cumprimento à Lei nº 6.766/79, ainda que incorporada ao patrimônio público**. Recurso desprovido. (TJRS - Agravo de Instrumento nº. 0023174865 - Vigésima Segunda Câmara Cível - Rel. Maria Isabel de Azevedo Souza - Julgado em 27-03-2008)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto e do ordenamento jurídico vigente, não é possível a edificação pelo Município de Governador Valadares de um Centro Cultural de Eventos e Exposições Artísticas em Área Verde urbana, de Preservação Permanente e sujeita a inundações, com base na alínea c do inc. IX do art. 3º da Lei Federal 12.651/2015, que trata de situações ao “ar livre”, sob pena de violação do citado dispositivo, c/c arts. 3º, II e XX, e do art. 4º, todos da referida Lei, além do art. 3º, parágrafo único, I e V, da Lei Federal 6.766/1979, e do art. 41 da Lei Complementar do Município de Governador Valadares 55/2004.

Belo Horizonte, 26 de maio de 2021.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

REFERÊNCIAS

[1] Art. 4º Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto

ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

...

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.

Art. 5º O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente à emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4º, do art. 4º, da Lei no 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.

[2] Art. 4º Compete aos órgãos ambientais estaduais autorizar as intervenções ambientais elencadas neste decreto.

§ 1º Compete aos órgãos ambientais municipais autorizar as intervenções ambientais previstas neste decreto, respeitadas as competências dos demais entes federativos, nas seguintes situações:

I – em área urbana, quando não vinculada ao licenciamento ambiental de competência dos demais entes federativos.

II – quando vinculada ao licenciamento ambiental municipal, excetuadas as previsões da legislação especial.

...

§ 2º – Os órgãos ambientais estaduais poderão delegar, mediante convênio, aos órgãos ambientais municipais, as intervenções ambientais de sua competência, previstas em legislação especial, observados os requisitos da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Art. 6º – O órgão ambiental competente determinará, nas autorizações para intervenção ambiental, as medidas compensatórias cabíveis e as medidas mitigadoras relativas à intervenção autorizada.

[3] Art. 3º (...) IX - interesse social: (...) c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao **ar livre** em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

[4] PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES. Governo de Minas reconhece situação de emergência em Valadares. Disponível em: <<https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/governo-de-minas-reconhece-situacao-de-emergencia-em-valadares/87329>>. Acesso em: 27/05/2021.

[5] MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª ed., rev. ampliada e atualizada, de acordo com as Leis 12,651, 25.5.2012 e 12,727, 17.10.2012 e com o Decreto 7,830, de 17.10.2012. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2013, p. 416.

[6] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3º ed. São Paulo: Malheiros. 2000. p. 265.

2.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5821988

LIMITES DA COMPETÊNCIA DE ENTE MUNICIPAL PARA EXPEDIR AUTORIZAÇÃO DE INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE CARACTERIZADA PELA PRESENÇA DE VEGETAÇÃO INTEGRANTE DO BIOMA DA MATA ATLÂNTICA

Referência: 19.16.2167.0109863/2023-31 (Atividade Finalística – Extrajudicial – Procedimento de Apoio à Atividade Fim – Inquérito Civil nº MPMG-0338.21.000175-0 (SEI 19.16.0655.0032338/2021-31))

Assunto: Licenciamento e autorização para intervenção ambiental – área urbana – competência– bioma Mata Atlântica – autorização do município, com anuência do Estado.

1. OBJETO

Trata-se de Inquérito Civil instaurado para verificar os limites da competência do Município de Itaúna para autorizar intervenções ambientais em áreas caracterizadas pela presença de vegetação integrante do Bioma Mata Atlântica, e, ainda, apurar a regularidade da autorização concedida nos autos do Processo Administrativo nº 9.097, de 12 de outubro de 2020, a Luciano Mendes Nogueira, para intervenção em Área de Preservação Permanente (APP), realizada em imóvel situado na região da Barragem do Benfica, área classificada como rural pelo Plano Diretor vigente à época da autorização concedida (Lei Complementar nº 49/2008), caracterizada pela presença de vegetação integrante do Bioma Mata Atlântica.

A Gerencia Superior de Proteção ao Meio Ambiente do Município de Itaúna emitiu relatório de vistoria para subsidiar o Conselho de Defesa e Conservação do Meio Ambiente do Município (CODEMA) na análise de pedido de intervenção em Área de Preservação Permanente – APP para desobstrução do canal do Rio São João, consistente na retirada de bancos de areia, indivíduos arbóreos de espécies invasoras e para acesso de maquinário, vegetação invasora do tipo braquiária e pasto, dentre outras atividades necessárias para manutenção do rio, cuja conclusão foi pelo deferimento da intervenção ambiental requerida (ID 1083041, f.9).

A intervenção ambiental em questão foi objeto do Processo Administrativo nº 10.608, de 01 de outubro de 2020, perante o CODEMA de Itaúna, que autorizou a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços a procedê-la nos termos requeridos, mediante o cumprimento de condições e medidas compensatórias (ID 1083041, f.16/18).

Para além disso, consta dos autos que Luciano Mendes Nogueira requereu ao Município de Itaúna, em 11/08/2020, autorização para intervenção de baixo impacto ambiental em área de preservação permanente, antropizada, situada na Rua do Ipê, Lote 01, Vale das Flores, sem supressão de vegetação nativa. O pedido consistia em: **I)** construção de rampa de lançamento de barcos e fechamento com protão de tela; **II)** reforma de deck; **III)** reforma de quiosque; **IV)** retirada de rampa de barco existente com substituição por vegetação; **V)** reforma de muro de pedra e continuidade de parte de muro no limite da barragem; e **VI)** retirada de cipreste (ID 1112995, fls. 58/65).

Após a Gerência Superior de Proteção ao Meio Ambiente também sugerir o deferimento da intervenção ambiental requerida (ID 1112995, fls. 107/113), em 17/12/2020 o CODEMA de Itaúna concedeu autorização à Luciano Mendes Nogueira para intervenção em APP com base no processo administrativo nº 9097, de 12 de agosto de 2020, e no cumprimento das medidas compensatórias estabelecidas no termo de compromisso unilateral (ID 1112995, fl. 124).

Em ato seguido, a Promotoria de origem assinalou que “a atuação do CODEMA, *se embasou em informação equivocada quanto ao caráter urbano da área em que se localiza o imóvel objeto do presente Inquérito Civil, que não corresponde à exata definição do zoneamento da região da Barragem do Benfica, nos termos definidos pelo Plano Diretor do Município de Itaúna. De outra parte, o convênio celebrado pelo Município de Itaúna, com vistas a regulamentar os termos da cooperação técnica com o Estado de Minas Gerais, para fins de análise e deliberação*

de intervenções ambientais, a princípio, não abrange a assunção de competência para deliberar sobre intervenções em área de preservação permanente, realizadas em imóveis situados em áreas classificadas como rurais e/ou caracterizadas pela presença de vegetação integrante do Bioma Mata Atlântica”, pelo que foram requisitadas informações à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais e ao Instituto Estadual de Florestas – IEF (ID 1120899).

Requisitado a informar a exata classificação da área objeto da autorização concedida ao particular, segundo o Plano Diretor vigente à época (ID 3689320), o Município de Itaúna aduziu que o loteamento em questão foi aprovado em 12/11/1976, portanto, anteriormente à edição da Lei Federal nº 6.766/1979, e à Lei Municipal nº 1.967/1988, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano local, de modo que, independentemente do zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor à época da autorização, a referida gleba já seria parcelada como área urbana, e, assim, não poderia a lei nova prejudicar direito adquirido. Acrescentou que ao imóvel foi lançado o imposto de competência municipal incidente sobre a propriedade urbana – IPTU, e que após a edição da LC nº 49/2008 (Plano Diretor), sobreveio a Lei Complementar nº 60/2010, cujo alcance recepcionou como macrozona urbana os parcelamentos do solo regulamentados antes da vigência da LC nº 49/2008, o que consolidaria a competência do órgão municipal para autorização de intervenção ambiental (ID 3936562).

Realizadas diligências e prestadas informações, a Promotora de Justiça Andrea Clemente Barbosa de Souza, da 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Itaúna, solicitou apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo nos seguintes termos:

“Considerando que a autorização de ID 1112995, f. 124, emitida em 17/12/2020, versa sobre intervenção ambiental e não sobre parcelamento do solo urbano;

Considerando que o Plano Diretor vigente à época da expedição do citado ato autorizativo, ou seja, a Lei Complementar nº 49/2008, em seu artigo 21, inciso II, definia que a área em questão está situada em uma ZRIT-Zona Rural de Interesse Turístico:

Art. 21. Compõem a macrozona rural as seguintes zonas:

[...]

II. Zonas Rurais de Interesse Turístico – ZRIT, constituída pelas áreas da bacia de contribuição direta do reservatório do Benfica, destinadas à implantação de clubes recreativos, hotéis, pousadas e sítios de lazer; (original sem grifos)

- Mostra-se razoável a argumentação apresentada pelo Município de Itaúna na manifestação de ID 3936562 para justificar o entendimento de que, para fins de concessão do ato autorizador de ID 1112995, f. 124, versando sobre autorização de intervenção ambiental, o imóvel estava inserido em área urbana? Explique”. (grifo nosso)

2. ANÁLISE

Diversamente do que sustenta o Ofício 137/2022/GSPMA (id 3936562), não é a aprovação ou o registro de um loteamento que definem uma área como urbana, tampouco a finalidade urbana do parcelamento do solo ou a constatação de um núcleo urbano consolidado, mas a edição lei formal neste sentido, a exemplo do plano diretor.

É o que se extrai, por exemplo, do art. 32 do Código Tributário Nacional, de 1966, que dispõe que zona urbana é aquela assim definida em lei municipal.

O mesmo se dá no âmbito da Lei 6.766/1979, que, adotando o critério da localização, 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 da Lei).

Também merece menção a definição legal de área urbana consolidada, contida na Lei 12.651/2012 (art. 3º, XXVI, a), que igualmente emprega o critério da localização, estabelecendo que a área deve “estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica”.

Frise-se que, mesmo no regime da Lei 13.465/2017, dedicada à regularização fundiária, a constatação de um imóvel com uso e características urbanas, mas localizado em zona rural não transforma a área em urbana, como deixa claro o conceito de núcleo urbano do art. 11, I, da Lei 13.456/2017 (Lei da Reurb), configurando senão a irregularidade urbanística passível de regularização.

Adicione-se que o reconhecimento de irregularidades na aprovação urbanística, no registro imobiliário ou no zoneamento (parâmetro urbanístico) não é, de forma alguma, incompatível com o reconhecimento de direitos dos consumidores adquirentes ou ocupantes, resguardados pelo art. 40 da Lei 6.766/1979 (direito dos adquirentes) e pelo art. 31, §8º (direito de permanência na unidade irregular), respectivamente.

Feitas estas ressalvas e considerando as informações apresentadas pelo Município de Itaúna, é possível conjecturar que, ao tempo da emissão do ato autorizativo de intervenção ambiental, em 17/12/2020 (id. 1112995), o imóvel de matrícula 24.936 já estava inserido em zona urbana, em razão de definição neste sentido da Lei Complementar Municipal nº 60/2010.

Assim, havendo lei considerando a área em questão como zona urbana – Lei Complementar 60/2010 – está atendida, formalmente, a exigência constante da legislação federal geral.

Com relação à competência para a edição do ato autorizativo, é de se levar em conta o disposto no art. 9º da Lei Complementar Federal nº 140/2011:

Art. 9º - São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas

municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Segundo o regime da Lei Complementar Federal 140/2011 e da Deliberação Normativa COPAM 213/2017, que estabelece as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental é de atribuição dos municípios, o fato da atividade estar localizada em área urbana ou rural é, em regra, indiferente para a definição da competência para o licenciamento. Antes da localização, são elementos relevantes: a natureza do empreendimento ou atividade, seu porte e potencial poluidor.

Por outro lado, tratando-se de intervenção em vegetação do bioma Mata Atlântica, a competência será, em regra, do órgão estadual e a localização da atividade, se em zona urbana, será determinante para a definição do órgão municipal para a autorização da supressão de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração e em caso de utilidade pública e interesse social, sem prejuízo da anuência do órgão ambiental estadual:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

(...)

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico (grifo nosso).

Assim, a supressão de vegetação da Mata Atlântica será, conforme o caso, **autorizada ou anuída** pelo órgão ambiental estadual, cabendo ao município emitir autorização para intervenção ambiental apenas quando a atividade estiver localizada em área urbana.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que:

- a. Ao tempo da emissão do ato autorizativo de intervenção ambiental, em 17/12/2020 (id. 1112995), o imóvel de matrícula 24.936 já estava inserido em zona urbana, em razão de definição neste sentido da

Lei Complementar Municipal nº 60/2010.

- b. O ente municipal, mesmo em se tratando de empreendimentos de impacto local, somente poderá exercer sua competência administrativa para o licenciamento ambiental se possuir órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente (art. 5º, c/c art. 15, II, da LC 140/2011).
- c. No regime do Bioma Mata Atlântica a competência para autorização de supressão da vegetação é, em regra, do Estado, ressalvada a possibilidade do ente municipal emitir autorização nas áreas urbanas, sem prejuízo da anuência do Estado.

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 agosto de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

2.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 2474271

REPERCUSSÕES DA LEI FEDERAL Nº 14.285/2021 E A NOVA DISCIPLINA NORMATIVA ACERCA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ENTORNO DE CURSOS D'ÁGUA EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS

Assunto: Aplicação da Lei 14.285/2021, que alterou as Leis 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

1. OBJETO

Este documento objetiva analisar as repercussões da Lei 14.285/2021, publicada em 29 de dezembro de 2021, que alterou as Leis 12.651/2012 (Código Florestal), 11.952/2009, que dispõe sobre regularização fundiária

em terras da União, e 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e que introduziu nova disciplina normativa acerca das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, fornecendo subsídios para a atuação dos Órgãos de Execução com atribuições para a Defesa da Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

2. ANÁLISE

A Lei 14.285/2021 alterou a legislação federal que disciplina as APPs urbanas, introduzindo uma nova definição de área urbana consolidada na Lei 12.651/2012 (nova redação do inc. XXVI do seu art. 3º), que passou a ser conceituada como aquela que atenda aos seguintes requisitos:

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;
- b) dispor de sistema viário implantado;
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas;
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Além disto, segundo a Lei 14.285/2021, leis municipais ou distritais poderão definir faixas marginais para as APPs em áreas urbanas consolidadas distintas daquelas estabelecidas no inciso I do art. 4º do Código Florestal, desde que: (a) ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente; (b) não haja ocupação de áreas com risco de desastres; (c) haja observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e (d) seja previsto que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.

É de se registrar que a Lei 14.285/2021 foi editada pelo Congresso Nacional pouco tempo após o Superior Tribunal de Justiça decidir sobre o Tema 1010, que versava sobre a possibilidade de incidência da disciplina do Código Florestal sobre as APPs urbanas, oportunidade em que foi firmada a seguinte tese:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

Ainda segundo o art. 3º da Lei 14.285/2021, o § 5º do art. 22 da Lei 11.952/2009 passa a dispor que “os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d’água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente”.

Por fim, a nova Lei inseriu o inc. III-B no art. 4º da Lei 6.766/1979, dispondo que “ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município”.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS DA LEI 14.285/2021

De pronto, há que se dizer que a Lei 14.285/2021 é inconstitucional, por violar: **(a)** o sistema constitucional de competências dos entes federados; **(b)** a proteção do meio ambiente; **(c)** o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Por estas razões e sem prejuízo do controle concentrado de constitucionalidade, caberá ao Órgãos de Execução do Ministério Público nas Comarcas o questionamento da aplicação de leis municipais que, baseadas nas alterações introduzidas pela Lei 14.285/2021, possam reduzir ou suprimir as APPs em áreas urbanas.

VIOLAÇÃO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE

Como se sabe, em matéria de competência legislativa sobre normas ambientais e urbanísticas, vigora o sistema de competência concorrente (art. 24, *caput*, I e VI), cabendo à União a edição de normas gerais (art. 24, § 1º) e aos Estados, Distrito Federal e Municípios a sua suplementação (art. 24, § 2º, e 30, I e II), considerando as peculiaridades locais e respeitados os parâmetros gerais.

Nessa linha, em várias questões que se relacionam com a proteção às APPs urbanas, a Constituição também atribuiu competência à União para a fixação de diretrizes e parâmetros básicos de atuação, a exemplo da: instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF); planejamento e promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as inundações (art. 21, XVIII); e instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX).

Também não é inútil observar que, nos termos do art. 2º da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), as florestas e demais formas de vegetação nativa existentes no território nacional são reconhecidas pela utilidade às terras que revestem e como bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações constantes da legislação em geral e, em especial, no citado Código.

Neste contexto, fiel às competências para a edição de normas gerais sobre direito urbanístico, florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, I e VI, e §1º, da CF), a União instituiu as Áreas de Preservação Permanente[1] e definiu a largura mínima das faixas marginais dos cursos d'água, inclusive nas zonas urbanas:

Lei 12.561/2012 (Código Florestal)

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

- I - **as faixas marginais de qualquer curso d'água** natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em **largura mínima** de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; [...] [grifo nosso.]

É bem de ver que, definidos parâmetros básicos e gerais de proteção das APPs (largura mínima), os Estados, Municípios e o Distrito Federal sempre puderam estabelecer maiores patamares de proteção, considerando os interesses locais e em suplementação da legislação federal (art. 24, § 2º, e art. 30, II, da CF), bem como a compreensão segundo a qual, havendo norma geral federal sobre um tema, os demais entes não exercem competência plena a respeito (§ 3º do art. 24 da CF).

Não obstante, ignorando e afrontando a coerência do sistema constitucional de competências concorrentes, a Lei Federal 14.285/2021 flexibilizou os parâmetros de proteção mínima fixados no inc. I do art. 4º da Lei 12.651/2012, permitindo aos Municípios redução das faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente. Com o advento da nova Lei é possível até mesmo a supressão total das APPs urbanas.

Desta forma, a Lei 14.285/2021 ensejou uma situação inusitada, na qual há uma norma geral editada pela União estabelecendo parâmetros mínimos de proteção (art. 4º da Lei 12.651/2012: largura mínima), que, todavia, pode ser casuisticamente afastada pelos Municípios, como se detivessem competência legislativa plena ou exclusiva, circunstância que deturpa completamente a ideia de federalismo cooperativo[2], no sentido do estabelecimento de uma proteção ambiental e geral mínima, bem como a prevalência da norma ambiental mais protetiva[3], características inerentes a um sistema em que há concorrência de competências,

em condomínio legislativo[4].

Além disto, ao atribuir aos Municípios e ao Distrito Federal a competência normativa para definir faixas mínimas das APPs urbanas, a Lei Federal 14.285/2021 impede que os Estados possam exercer sua competência suplementar[5], definindo seus próprios parâmetros de proteção, como sucede em Minas Gerais com a Lei Estadual 20.922/2013, que fixa larguras mínimas para as faixas marginais de cursos d'água. Assim, a edição da Lei 14.285/2021 viola o § 2º do art. 24 da CF, segundo o qual “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

Em síntese, a nova redação dada pela Lei 14.285/2021 ao § 10 do art. 2º da Lei 12.651/2012, ao § 5º do art. 22 da Lei 11.963/2009 e ao inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979 viola o sistema constitucional de competências definido pelos arts. 21, XVIII, XIX e XX, art. 24, *caput* e incs. I e VI, §§1º, 2º e 3º, c/c art. 30, II, da CF.

VIOLAÇÃO DA INCUMBÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO EFETIVA AO MEIO AMBIENTE, MEDIANTE A INSTITUIÇÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Barroso explica que efetividade significa a materialização dos preceitos legais no mundo dos fatos, isto é, o desempenho concreto da função social do Direito, ideia que traduz a mais notável preocupação do constitucionalismo nos últimos tempos[6].

Neste contexto, não se limitando a prescrever o direito fundamental (de todos) ao meio ambiente (art. 225, *caput*), a Constituição Federal lançou mão da técnica de imposição de deveres[7] para a atuação efetiva na proteção ao meio ambiente, estabelecendo, via §1º do art. 225, incumbências ao Poder Público de: (a) preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I, 1ª parte); (b) promoção do manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, § 1º, I, 2ª parte); (c) preservação da biodiversidade (art. 225, § 1º, II); (d) definição de espaços territoriais protegidos (art. 225, § 1º, III); e (e) proteção à fauna e à flora (art. 225, §1º, VII).

Além de dispor sobre a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, incumbência constitucional satisfeita pela União, via Lei 12.651/2012 (arts. 3º, II e 4º, I), salienta-se que o inc. III do § 1º do art. 225 da CF estabeleceu que a alteração ou a supressão desses espaços somente é permitida através de lei e, além disso, vedou qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram sua proteção (no caso, as funções ambientais estão enumeradas no inc. II do art. 3º da Lei 12.651/2012).

Assim, a Constituição erigiu dois óbices à alteração e à supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, entre os quais figuram as APPs: o primeiro, de ordem formal, consistente na exigência de lei; o segundo, de ordem material, a significar que os atributos que justificam a proteção do espaço devem permanecer íntegros.

Correto também concluir que os dois elementos, formal e material, operam de forma independente e não

excludente, de modo que, havendo risco de comprometimento de apenas um desses requisitos, não poderá ser admitida a alteração ou a supressão do espaço protegido.

Neste contexto, não se pode admitir que a Lei 14.285/2021 deixe a cargo de leis municipais a possibilidade de supressão, parcial ou completa, de espaços protegidos definidos pela União, via Lei Federal (12.651/2012), sob pena de comprometimento da incumbência constitucional de definição de espaços territoriais protegidos e seus componentes visando a defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Em conclusão: a nova redação dada pela Lei 14.285/2021 ao § 10 do art. 2º da Lei 12.651/2012, ao § 5º do art. 22 da Lei 11.963/2009 e ao inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979, viola o *caput* do art. 225, bem como os incs. I, II, III e VII, do § 1º deste mesmo artigo.

VIOLAÇÃO DA PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS SOB DOMÍNIO DA UNIÃO E ESTADOS

As APPs referidas na Lei 14.285/2021 são as marginais de cursos d'água em áreas urbanas e, portanto, têm relação principalmente com a função ambiental de preservação dos recursos hídricos, sem prejuízo das outras previstas no inc. II do art. 3º da Lei 12.651/2012.

Sem embargo, sabe-se que o domínio das águas foi atribuído apenas à União e aos Estados-Membros, nos termos dos arts. 20, III e VIII, e 26, I, da CF, de modo que os Municípios não detêm domínio sobre cursos d'água[8].

Adicione-se que a Lei 9.433/1997, ao regulamentar o art. XIX do art. 21 da CF, instituindo o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além de reconhecer que a água é um bem público (art. 1º, inc. I, da Lei 9.433/1997), também reconheceu a bacia hidrográfica como unidade territorial para atuação do sistema (art. 1º, inc. V).

Nesta conjuntura constitucional, revela-se totalmente desarrazoado permitir que, em uma mesma bacia e curso d'água, Municípios possam legislar – solitariamente, de forma irrestrita e sem um parâmetro protetivo mínimo – sobre as faixas das APPs.

Esta hipótese feriria de morte a ideia de um sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos, integrado e com atuação baseada na bacia hidrográfica. Sobre os efeitos deletérios de eventual fixação de distintas faixas marginais em cursos d'água que banham mais de um município, Dino pondera que:

A autorização legal para fixação de faixas marginais ao arrepio do patamar mínimo fixado na norma geral veiculada pela União fragmenta perigosamente a definição de faixas marginais em cursos d'água que banham mais de um município, afetando sua preservação como um todo. Favorece, como dito acima, a redução desses espaços especialmente protegidos, em nível local, implicando, a médio prazo, o acirramento da crise hídrica no país.[9]

E não se diga que, nos termos da nova redação dada pela Lei 14.285/2021 ao inc. II do § 10 do art. 4º da Lei 12.651/2012, os municípios teriam sua competência legislativa coordenada pela necessidade de “observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver”, pois, como se sabe, tais planos ainda não existem em grande parte das bacias hidrográficas brasileiras e, nos locais em que existem, não fixam faixas de APPs, muito menos a largura mínima para as APPs, sendo tal disciplina específica do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012) e de leis formais dos Estados e dos Municípios.

A propósito, os planos de recursos hídricos limitam-se, quando muito, a enumerar propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (art. 7º, X, da Lei 9.433/1997).

Tampouco mostra-se suficiente a previsão contida no inc. II do § 10 do art. 4º da Lei 12.651/2012, conforme nova redação da Lei 14.285/2021, de oitiva dos “conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente”, já que esses conselhos não detêm competência legislativa, e sua manifestação, meramente opinativa, não terá o condão de vincular Municípios ou o Distrito Federal a resolver os problemas decorrentes da ausência de padrões mínimos para as APPs.

Ou seja, ao conceder aos Municípios competência para legislar de forma irrestrita sobre as APPs de rios que são de domínio da União e dos Estados, os dispositivos da Lei 14.285/2021 violam o inc. XIX do art. 21, art. 20, III e VIII, e art. 26, I, todos da CF.

VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO

Adicione-se que ao permitir que Municípios e Distrito Federal deixem de aplicar as larguras mínimas das faixas de APPs contidas no art. 4º da Lei 12.651/2012 para as APPs urbanas, podendo reduzi-las segundo seu alvedrio, a Lei 14.285/2021 enseja uma manifesta redução da proteção legal conferida a esses espaços territoriais, em evidente infração aos princípios da proibição da proteção insuficiente e da vedação do retrocesso.

Segundo Sarlet, o princípio da proibição do retrocesso

[...] decorre do estado democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de continuidade da ordem jurídica, além de uma segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral [...].[10]

Princípio constitucional implícito e estruturante, pode ser extraído das disposições constitucionais do desenvolvimento (art. 3º, II, da CF), da prevalência dos direitos humanos e do progresso da humanidade (art. 4º, II e IX), da segurança jurídica (art. 5º, *caput*, e XXXVI), da isonomia (art. 5º, *caput*), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da máxima efetividade (art. 5º, § 1º, c/c art. 225, § 1º), do princípio do Estado Democrático de Direito (art. 5º, *caput*) e da proteção ao meio ambiente (arts. 170, VI, e 225).

Com efeito, já decidiu o STF que “a supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, *caput*, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente” [11].

Assim, a nova redação dada pela Lei 14.285/2021 ao § 10 do art. 2º da Lei 12.651/2012, ao § 5º do art. 22 da Lei 11.963/2009 e ao inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979 viola o princípio da proibição ou vedação do retrocesso na proteção ambiental, notadamente os arts. 1º, III, 3º, II, 4º, II e IX, 5º, *caput*, e § 1º, 170, VI, e 225, *caput*, e § 1º, III, todos da CF.

IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO IMEDIATA DA LEI 14.285/2021

Sem prejuízo ao questionamento quanto à (in)constitucionalidade da Lei 14.285/2021, é de se observar que ela não enseja sua aplicação automática ou imediata, apenas autoriza a edição de leis municipais com tal escopo.

Assim, enquanto não forem editadas leis municipais visando a alteração da largura das APPs ripárias urbanas, prevalece o disposto no artigo 4º, I, da Lei 12.651/2012[11], sem maiores repercussões nos procedimentos extrajudiciais e judiciais a cargo do Ministério Público.

Por sinal, prevalece a tese fixada pelo STJ no Tema 1010, acima referida (item 2).

Caso seja levantada a tese de redução das APPs urbanas nos procedimentos extrajudiciais ou judiciais em que o Ministério Público oficia, e, havendo dúvida sobre a edição de lei municipal nesse sentido, o Órgão do Ministério Público deverá diligenciar para a juntada da respectiva lei, bem como na verificação de todas as condições constantes da Lei 14.285/2021.

DISCREPÂNCIAS NA DISCIPLINA PELA LEI 14.285/2021 PARA A REDUÇÃO DAS APPS URBANAS

A propósito das condições para a edição da lei municipal visando à redução da largura das APPs urbanas, é de se salientar que a disciplina constante da Lei 14.285/2021 possui discrepâncias das inserções feitas na Lei 12.651/2012, que institui o Código Florestal, na Lei 11.952/2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e na Lei 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano.

Com efeito, a nova redação dada à Lei 12.651/2012 elenca várias condições (oitiva dos conselhos de meio ambiente, não ocupação de áreas de desastres etc.) que devem ser observadas para a edição da lei municipal voltada à alteração da largura das APPs urbanas, que não são, contudo, repetidas no § 5º do art. 22 da Lei 11.952/2009, que apenas exige a oitiva dos conselhos de meio ambiente.

Por outro lado, enquanto as alterações na Lei 12.651/2012 fazem referência à alteração de limites das APPs urbanas por meio de lei municipal, sem especificar qual seria o diploma legal, a nova redação do § 5º do art. 22 da Lei 11.952/2009 exige que a alteração das APPs seja determinada nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, após a oitiva dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

Como se sabe, embora os planos diretores possam ser aprovados por lei ordinária, sua revisão está sujeita a um processo de participação social qualificado, prevista no Estatuto da Cidade (§ 4º do art. 40 da Lei 10.257/2001).

A par da discrepância acima referida, registre-se que a alteração inserida na Lei 6.766/1979, pela mesma Lei 14.285/2021, exige que as “faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município” (inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979).

Nesta linha, razoável concluir que a “lei municipal que aprovar o instrumento de planejamento territorial” deve ser entendida como a lei que aprova o Plano Diretor municipal.

Além disto, a alteração introduzida pela Lei 14.285/2021 na 6.766/1979 exige um diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município, condição que, embora não referida nos dispositivos da Lei 14.285/2021 que alteraram as Leis 12.651/2012 e 11.952/2009, deve ser observada em todos os casos nos quais se pretenda alterar as faixas de APPs urbanas.

Assim, sem embargo do questionamento da constitucionalidade de leis municipais se acaso editadas visando à redução das APPs urbanas, deve o Órgão do Ministério Público verificar a presença de todas as condições combinadas previstas na Lei 14.285/2021, a saber:

1. Definição das faixas marginais no Plano Diretor, assegurada a participação social, nos termos da Lei 10.257/2001;
2. Prévia elaboração de diagnóstico socioambiental pelo Município;
3. Prévia oitiva dos Conselhos Estadual e Municipal, devendo o Órgão do Ministério Público requisitar ao Município a comprovação deste item, caso ele já não seja apresentado com a lei municipal que reduziu a largura da faixa de APP urbana, ou requisitar a informação diretamente aos Conselhos, que deverão ser instados a informar sobre eventual ausência da oitiva;
4. Previsão de não ocupação de áreas com risco de desastres, cuja existência deve ser apontada na poligonal das faixas marginais que o Município pretende alterar, devendo o Órgão do Ministério Público requisitar informações ao Município ou, conforme o caso, ao Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) ou ao Serviço Geológico do Brasil (CPRM);
5. Observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver. Aqui, o Órgão do Ministério Público poderá requisitar a apresentação das informações ao Município ou diretamente aos órgãos responsáveis pela aprovação dos referidos planos, a exemplo do Comitê de Bacia Hidrográfica.

A última condição para a edição de lei visando à redução das APPs urbanas é a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os

casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados na Lei 12.651/2012.

Essa condição nada acrescenta ao regime das APPs, pois, em tese, a lei municipal editada com base na Lei 14.285/2021 ensejará a redução destes espaços. Significa apenas que o que estiver dentro da nova conformação das APPs urbanas (em uma faixa reduzida abaixo do mínimo geral) continuaria sujeito ao regime intervenção excepcional, para os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto e considerando a edição da Lei 14.285/2021, expede-se a presente Informação Técnico-Jurídica, sem caráter vinculante e respeitada a independência funcional do Promotor Natural, para que, nos procedimentos e casos envolvendo a discussão sobre a largura das faixas de APPs urbanas, os Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais considerem:

1. **Questionar a constitucionalidade dos § 10 do art. 2º da Lei 12.651/2012**, § 5º do art. 22 da Lei 11.963/2009 e inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979, conforme redação a eles dada pela Lei 14.285/2021, em razão de violação das normas e princípios constantes dos arts. 1º, III, 3º, II, 4º, II e IX, 5º, caput, e § 1º, 20, III e VIII, 21, XVIII, XIX e XX, 24, caput e inc. VI, e seus §§ 1º, 2º e 3º, 26, I, 30, II, 170, VI, e 225, caput, e § 1º, incs. I, II, III e VII, todos da CF;
2. Sem prejuízo ao questionamento da constitucionalidade de leis municipais se acaso editadas visando à redução das APPs urbanas, **considerar que a Lei 14.285/2021 não é de aplicação automática**, devendo ser verificada a presença de todas as condições previstas no referido diploma, conforme acima exposto, notadamente:
 - a. Definição das faixas marginais no Plano Diretor, assegurada a participação social, nos termos da Lei 10.257/2001;
 - b. Prévia elaboração de diagnóstico socioambiental pelo Município, conforme inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979;
 - c. Prévia oitiva dos Conselhos Estadual e Municipal;
 - d. Previsão de não ocupação de áreas com risco de desastres, cuja existência deve ser apontada na poligonal das faixas marginais que o Município pretende alterar;
 - e. Observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver.

Belo Horizonte, 21 de fevereiro de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] Lei 12.651/2012. Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: “[...] II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

[2] Conforme já reconheceu o STF: **ADI 5016**, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018; **ADI 4988**, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 04-10-2018 PUBLIC 05-10-2018; **ADI 5675**, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022.

[3] Neste sentido: **ADI 5996**, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 29-04-2020 PUBLIC 30-04-2020.

[4] Na expressão utilizada pelo STF: **ADI 5312**, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 08-02-2019 PUBLIC 11-02-2019.

[5] Neste sentido: **ADI 3355**, Relator: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-293 DIVULG 15-12-2020 PUBLIC 16-12-2020.

[6] BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 246.

[7] BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-80, jan./jun. 2008. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/8643/meio_ambiente_constituicao_benjamin.pdf. Acesso em: 29 out. 2010.

[8] Neste sentido: FREITAS, V. P. de (org.). **Águas**: aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2007. p. 43/45; MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 575; VIEGAS, E. C. **Gestão da água e princípios ambientais**. 2. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 70.

[9] DINO, N. Inconstitucional, Lei 14.285/21 fragiliza proteção de APPs em área urbana consolidada. **JOTAInfo**, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lei-14-285-2021-inconstitucional-fragiliza-protecao-apps-area-urbana-consolidada-31012022>. Acesso em: 18 fev. 2022

[10] SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 449.

[11] **ADI 5676**, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022.

[12] GRILI, E. A. S. **As APPs em área urbana após o advento da Lei Federal 14.285**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-01/grili-apps-area-urbana-advento-lei-federal-14285>. Acesso em: 17 fev. 2022.

2.4.



NOTA TÉCNICA

APLICABILIDADE DO INCISO IX, DO ART. 1º, DA DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM 236/2019, QUE ESTABELECE ATIVIDADES EVENTUAIS OU DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL PARA FINS DE INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade Fim n.º MPMG-0024.21.008283-0 (SEI 19.16.2167.0056954/2021-61)

Ementa: Análise sobre a possibilidade de aplicação do inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236, de 2 de dezembro de 2019, estabelecendo certas atividades como de baixo impacto ambiental, para fins de intervenção em área de preservação permanente. Sob o pretexto de regulamentar o disposto na alínea “m” do inciso III do art. 3º da Lei Estadual 20.922/2013, o inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236/2019 afastou-se das balizas definidas pela Lei Federal 12.651/2012 e pela Lei Estadual 20.922/2013, instituindo hipótese de intervenção que não pode ser considerada como de baixo impacto ambiental.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Carolina Frare Lameirinha, da Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Paracatu, Urucuaia e Abaeté, solicita parecer da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a aplicação do inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236, de 2 de dezembro de 2019, que regulamenta o disposto na alínea “m” do inciso III do art. 3º da Lei Estadual 20.922, de 16 de outubro de 2013, estabelecendo como de baixo impacto ambiental, para fins de intervenção em área de preservação permanente, a seguinte hipótese:

Art. 1º – Ficam estabelecidas as seguintes atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental para fins de intervenção em área de preservação permanente:

[...]

IX – edificações em lotes urbanos aprovados até 22 de julho de 2008, devidamente registrados no Cartório de Registros de Imóveis, desde que situados às margens de vias públicas dotadas de pavimentação, iluminação pública, solução para esgotamento sanitário, sistema de abastecimento de água e drenagem pluvial;

[...]

Parágrafo único – As edificações a que se refere o inciso IX implantadas a partir da publicação desta deliberação normativa deverão observar a faixa não edificante prevista no inciso III do art. 4º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Com efeito, a exemplo da disposição da letra k do inc. X do art. 3º da Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal), a letra m do inciso III do art. 3º da Lei Estadual 20.933/2013 permite a definição de outras ações ou atividades de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente ou do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), desde que sejam similares às demais situações referidas nos dispositivos das referidas leis de regência.

Sem embargo, o Órgão consultante também indaga sobre eventual violação, pelo inc. IX do art. 1º da citada Deliberação Normativa, da decisão proferida pelo TJMG na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.16.045004-5/000, assim ementada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INÉPCIA DA INICIAL - NÃO OCORRÊNCIA - ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA AO ARGUMENTO DE QUE, PARA O DESLINDE DA AÇÃO, É NECESSÁRIO O EXAME DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL - IMPROCEDÊNCIA - MEIO AMBIENTE - LEI ESTADUAL QUE FLEXIBILIZOU OS REQUISITOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - INCONSTITUCIONALIDADE - EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL.

- Não cabe falar em inépcia da inicial ao fundamento de que inexistem nela fundamentos jurídicos com relação a cada uma das impugnações se, de sua leitura, é possível verificar que o requerente expôs claramente os fundamentos jurídicos em que se baseia a representação.
- Em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade fundada em afronta à repartição de competências, cabe ao Tribunal verificar a existência de leis que regulem a matéria para analisar a extrapolação ou não dos limites de competência legislativa.
- É inconstitucional dispositivo de lei estadual que flexibiliza os requisitos para regularização fundiária urbana, introduzindo a modalidade de ocupação antrópica não prevista na lei federal, por extrapolação dos limites da competência concorrente para legislar sobre direito ambiental. (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.16.045004-5/000, Relator(a): Des.(a) Evandro Lopes da Costa Teixeira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/08/0017, publicação da súmula em 22/09/2017.)

A decisão do TJMG declarou inconstitucionais três dispositivos da Lei Estadual 20.922/2013, a saber:

Art. 2º – Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

III – ocupação antrópica consolidada em área urbana o uso alternativo do solo em Área de Preservação Permanente – APP – definido no plano diretor ou projeto de expansão aprovado pelo município e estabelecido até 22 de julho de 2008, por meio de ocupação da área com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo;

Art. 3º – [...]

II – de interesse social:

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas rurais consolidadas e em ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

Art. 17 – Será respeitada a ocupação antrópica consolidada em área urbana, atendidas as recomendações técnicas do poder público.

2. ANÁLISE

Como se faz sentir, os dispositivos declarados inconstitucionais na ADI TJMG 1.0000.16.045004-5/000 não tratavam especificamente de hipóteses de intervenção em área de preservação permanente de baixo impacto ambiental, mas do alcance da definição de ocupação antrópica consolidada em área urbana inserida na Lei 20.922/2013, bem como do seu emprego como hipótese de interesse social, para intervenção em APP.

Com efeito, o inc. III do art. 2º da Lei 20.922/2013, declarado inconstitucional, considerava como ocupação antrópica consolidada em área urbana até mesmo aquela definida em projeto de expansão aprovado pelo município até 22 de julho de 2008, ao passo que o art. 17 estabelecia o respeito às ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, sem a indicação de marco temporal limite.

Lado outro, é bem de ver que a Lei 12.651/2012 somente admitiu a consolidação em área urbana em hipóteses excepcionálíssimas de interesse social, para a implantação de infraestrutura pública ao ar livre (letra c do inc. IX do art. 3º) e para a regularização fundiária de núcleos urbanos consolidados (letra d do inc. IX do art. 3º c/c arts. 64, e art. 65).

Aqui, parece correto concluir que o objeto do inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236/2019 não trata de regularização fundiária, foco da disciplina dos arts. 64 e 65 da Lei 12.651/2012 e da Lei 13.465/2017, já que o dispositivo da DN incide especificamente sobre edificações em lotes urbanos devidamente registrados no Cartório de Registros de Imóveis.

Não obstante, não há permissivo na legislação federal para “regularizar” indistintamente todas as edificações ou intervenções em APP urbana, pelo simples fato de estarem situadas em lotes urbanos aprovados até 22 de julho de 2008, devidamente registrados no Cartório de Registros de Imóveis.

A propósito, importa notar que a limitação temporal constante do dispositivo está vinculada ao momento da aprovação do loteamento, de modo que, em tese, sua interpretação ampla admitiria discussões sobre a permanência de edificações erigidas mesmo após a data em questão (22/07/2008).

Há ainda o problema da falta de identidade e aderência da hipótese concebida pelo inc. IX do art. 1º da DN COPAM 236/2019 com a ideia de baixo impacto ambiental concebida pelas Leis Federal 12.651/2012 e Estadual 20.922/2013.

Com efeito, são situações de baixo impacto ambiental enumeradas na Lei 12.651/2012: abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável; implantação de instalações necessárias à captação e à condução de água e efluentes tratados; implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo; construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro; construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores; construção e manutenção de cercas na propriedade; pesquisa científica relativa a recursos ambientais; coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos; plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função

ambiental da área; e exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área.

De forma semelhante, a Lei Estadual 20.922/2013 relacionou as seguintes situações de baixo impacto ambiental: a abertura de pequenas vias de acesso de pessoas e animais, suas pontes e pontilhões; a implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados; a implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo; a construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro; a construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais; a construção e manutenção de cercas, aceiros e bacias de acumulação de águas pluviais; a pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável; a coleta de produtos não madeireiros, como sementes, castanhas, serapilheira e frutos, desde que de espécies não ameaçadas e imunes ao corte, para fins de subsistência, produção de mudas e recuperação de áreas degradadas, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos, bem como os tratados internacionais de proteção da biodiversidade de que o Brasil é signatário; o plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área; a exploração agroflorestal e o manejo sustentável, comunitário e familiar, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área; a abertura de picada para fins de reconhecimento e levantamentos técnicos e científicos; e a realização de atividade de desassoreamento e manutenção em barramentos, desde que comprovada a regularização do uso dos recursos hídricos ou da intervenção nos recursos hídricos.

É de se notar que, nos termos das Leis 12.651/2012 e 20.922/2013, além de caracterizadas por intervenções de indubitável impacto reduzido, as normas mantiveram explícita preocupação com a coexistência das funções ambientais das APPs nas hipóteses de intervenção, seja pela adjetivação das intervenções – a exemplo do que se dá com pequenas vias de acesso e pequeno ancoradouro –, seja na preocupação com a manutenção das funções ambientais das áreas de preservação permanente – manifesta em expressões como desde que não implique supressão de vegetação ou prejudique função ambiental, entre outras.

Adicione-se que as hipóteses previstas nas Leis Federal 12.651/2012 e Estadual 20.922/2013 para a admissão da condição de baixo impacto ambiental relacionada à moradia também manteve a linha de mínimo impacto ao tratar da construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e de outras populações extrativistas e tradicionais, sempre em áreas rurais. Isto é, não foram consideradas, pelo menos entre as hipóteses de baixo impacto ambiental, situações de intervenção em áreas urbanas.

Com efeito, a ocupação urbana conduz à alteração radical do ambiente⁴⁵. Não por acaso, o parcelamento do solo para fins urbanos leva à extinção de áreas de reserva legal (art. 19 da Lei 12.651/2012), bem como justifica a manutenção perpétua das unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral no regime da zona rural, para todos os efeitos legais, além de impedir que suas zonas de amortecimento possam ser transformadas em zonas urbanas (art. 49 da Lei 9.985/2000).

Sucedem que as zonas urbanas são, em grande parte, incompatíveis com a manutenção de funções ambientais e com os serviços ecossistêmicos propiciados por espaços recobertos com vegetação, que são majoritários em zonas rurais, a exemplo da preservação da biodiversidade e da facilitação do fluxo gênico de fauna e flora (inc. II, razão pela qual a importância das APPs urbanas e, em geral, das áreas verdes urbanas é irrefutável. Não por acaso, as áreas verdes urbanas são indisponíveis para a construção de moradias, nos termos do inc. XX do art. 3º da Lei 12.651/2012.

Nesta linha, por sinal, a Lei Federal 6.766/1979 proíbe o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (art. 3º, p.º, V).

Mas não é só. Necessário considerar que recentemente o Superior Tribunal de Justiça enfrentou discussão relacionada às APPs urbanas e à aplicação do Código Florestal no Tema 1010, pelo qual fixou a tese abaixo, sem modulação quanto ao tempo da ocupação:

45 SANTOS, Karla Azevedo; RUFINO, Iana Alexandra Alves; BARROS FILHO, Mauro Normando Macêdo. Impactos da ocupação urbana na permeabilidade do solo: o caso de uma área de urbanização consolidada em Campina Grande-PB. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 22, n. 5, p. 943-952, 2017; PARAGUASSÚ, Larissa et al. A influência da urbanização na qualidade das nascentes de parques municipais em Belo Horizonte-MG. *SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOMORFOLOGIA*, 8., 2010, Recife. **Anais [...]**. Recife: UFPE. p. 1-16; FELIPPE, Miguel Fernandes; MAGALHÃES-JUNIOR, Antônio Pereira. Consequências da ocupação urbana na dinâmica das nascentes em Belo Horizonte-MG. *In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES*, 6., 2009, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ABEP, 2009. p. 1-19.

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), **a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos** e, por conseguinte, à coletividade.
[grifo nosso.]

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é de se concluir que, sob o pretexto de regulamentar o disposto na alínea “m” do inciso III do art. 3º da Lei Estadual 20.922/2013, o inc. IX do art. 1º da Deliberação Normativa COPAM 236/2019 afastou-se das balizas definidas pela Lei Federal 12.651/2012 e pela Lei Estadual 20.922/2013, instituindo hipótese de intervenção que não pode ser considerada como de baixo impacto ambiental.

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, 30 de junho de 2021.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



3.1.



NOTA TÉCNICA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO EM ÁREA QUALIFICADA OU INSCRITA COMO RURAL

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade Fim n.º MPMG-0024.21.008207-9 (SEI 19.16.2167.0056229/2021-42) – Inquérito Civil n. MPMG-0707.20.000394-5

Ementa: Regularização fundiária de núcleo urbano informal situado em área qualificada ou inscrita como rural. Previsão expressa da Lei 13.465/2017 (artigo 11, I, e § 6º). Inexigibilidade de prévia adoção do rito do art. 42-B da Lei 10.257/2001, como condição para o início e tramitação do procedimento de regularização fundiária previsto na Lei 13.465/2017. Verificação da consolidação do núcleo urbano informal. Necessidade de adequação do zoneamento, como medida de regularização urbanística do núcleo urbano informal e para fins de cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Conclusão pela possibilidade de regularização fundiária de núcleos urbanos informais situados em área rural, constatada a existência de núcleo urbano informal, sem prejuízo da adequação do zoneamento municipal, não restrita à área do núcleo urbano informal.



1. OBJETO

O Promotor de Justiça Fernando Muniz da Silva, da Comarca de Varginha, solicita manifestação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo quanto à “possibilidade jurídica de que áreas encravadas em zona rural sejam consideradas núcleo urbano informal e, assim, objeto de regularização fundiária” (Ofício n. 339/2021, da 9ª Promotoria de Justiça da Comarca de Varginha).

Vieram os autos.

2. ANÁLISE

POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO EM ÁREA RURAL

A consulta apresentada põe em relevo a aplicação do artigo 11, I e § 6º, da Lei 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária – Reurb), em contraste com as disposições do artigo 65 da Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), do artigo 8º da Lei 5.868/1972 (Lei do Sistema Nacional do Cadastro Rural) e do artigo 3º da Lei 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano).

Deveras, 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), ao passo que as Leis 4.504/1964 e 5.868/1972 vedam a divisão do imóvel rural em áreas com dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural (art. 65 da Lei 4.504/1964 e art. 8º da Lei 5.868/1972).

Não obstante, é bem de ver que, versando em sentido diametralmente oposto, disposições da Lei 13.465/2017 admitem expressamente o reconhecimento de núcleo urbano em áreas rurais.

Demais disso, certo é que a Lei 13.465/2017 não desconhece a existência das Leis 4.504/1964, 5.868/1972 e 6.766/1979, já que as menciona em diversas passagens, com destaque para as explícitas referências à não aplicação da Lei 6.766/1979 (art. 70 da Lei 13.465/2017) e ao fato de que a disciplina da regularização fundiária incide nos casos em que os imóveis forem localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei 5.868/1972 (especificamente referida pelo § 6º da Lei 13.465/2017). Vale dizer, a regularização fundiária em área rural pressupõe, justamente, situação de violação às Leis 5.868/1972 e 6.766/1979.

A despeito da literalidade das disposições da Lei Federal 13.465/2017, necessário destacar a existência de controvérsia quanto ao alcance das suas disposições.

A propósito, a doutrina de Marta Alves Larcher, no GUIA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO PARA MUNICÍPIOS E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, material de apoio elaborado no âmbito desta Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo em 2018, sustenta a impossibilidade de regularização de áreas situadas na zona rural do município sem prévia alteração do zoneamento e em observância dos requisitos do artigo 42-B



da Lei Federal nº 10.257/2001, ao argumento de que o núcleo urbano sujeito à regularização e referido na Lei 13.465/2017 seria, em verdade, o “imóvel cadastrado ou registrado como rural, mas situado em zona urbana, de expansão ou de urbanização específica”, sob pena de se “premiar os maus empreendedores e onerar o Município com encargos advindos da obrigação de prestar serviços públicos em locais distantes do centro urbano, a custo elevadíssimo, desequilibrando ainda mais os combalidos orçamentos públicos”⁴⁶.

Em sentido contrário, Michely Freire Fonseca Cunha sustenta que:

Tratando-se de regularização fundiária (REURB) e havendo núcleos consolidados fora do perímetro definido em Lei Municipal ou pelo Plano Diretor, não é necessário cumprir o rito prescrito no art. 42-B do Estatuto da Cidade, por se tratar de situação consolidada e não de planejamento urbano futuro. O cumprimento do rito previsto no art. 42-B nas hipóteses de REURB traz burocracia desnecessária ao processo, sem que alguma finalidade seja atendida, na medida em que não se deve reverter a situação já assentada daquele núcleo, ou seja, não se pode estabelecer “trechos com restrição à urbanização” ou “áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalação públicas, urbanas e sociais”, como prevê o Estatuto da Cidade.

Além disso, considerando que a situação do núcleo urbano está consolidada e irreversível, a legislação de regularização fundiária prevê o atendimento dos demais requisitos previstos no art. 42-B da Lei 10.257/2001, quais sejam: preocupação em diagnosticar e regularizar áreas de risco (Lei nº 13.465/2017, art. 35, VII; Decreto nº 9.310/2018, art. 36) e realização de estudos ambientais (Lei nº 13.465/2017, art. 35, VIII e Decreto nº 9.310/2018, art. 3º, § 3º e art. 30, inciso VIII), projeto urbanístico (Lei nº 13.465/2017, art. 35, IV; Decreto nº 9.310, art. 30, inciso IV e art. 31), o qual deverá conter, dentre outros requisitos, a indicação de áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas, dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações e obras de infraestrutura essencial.⁴⁷

Muito bem. Sem embargo das posições acima, uma terceira via para a questão suscitada pela Lei 13.465/2017 parece estar na combinação da busca da regularização dos núcleos urbanos informais, inclusive dos situados em áreas rurais, sem que seja abandonada a ideia de adequação do zoneamento, medida que corresponde à dimensão urbanística da regularização fundiária, referida no art. 9º da Lei 13.465/2017. Neste sentido, a adequação do zoneamento não seria reputada como uma condição para a Reurb, tampouco dispensada, mas vista como um dos produtos almejados com a regularização no núcleo urbano informal.

46 LARCHER, M. A. **Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana**. Belo Horizonte: MPMG Jurídico, 2018. p. 32/33.

47 CUNHA, M. F. F. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB**. Salvador: Juspodivum, 2019. p. 23/24.



Com esta premissa em mente, o primeiro ponto nodal a ser avaliado na discussão sobre a admissão da Reurb em zona rural reside na constatação da consolidação do núcleo urbano informal, isto é, na ideia de “difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 11, III, da Lei 13.465/2017).

De fato, para os núcleos não consolidados, será sempre possível a adoção de outras formas de regularização, a exemplo da prevista no art. 38 da Lei 6.766/1979, que, por sinal, não é incompatível com a Lei 13.465/2017 (conforme dicção do art. 70 desta Lei).

Averbe-se que a consolidação (ou a irreversibilidade do núcleo) conduz a um dos objetivos da Reurb, referido no art. 10, III, da Lei 13.465/2017 – de priorização da permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais –, que, por sua vez, orbita um direito correspondente, estabelecido no § 8º do art. 31 da Lei 13.465/2017, nos seguintes termos:

O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

O direito de permanência é, por sua vez, indissociável do direito constitucional de moradia (art. 6º da CF) e, neste caso, preserva a situação de fato até manifestação final do município.

Note-se que a avaliação sobre a irreversibilidade do núcleo urbano informal compete ao próprio município, na linha das circunstâncias referidas no art. 11, III, da Lei 13.465/2017.

Não poderia ser diferente, considerando a competência constitucional dos municípios para a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da Constituição Federal).

Sem prejuízo, além das referências gerais do inc. III do art. 11 da Lei 13.465/2017, ao dispor sobre a regularização de bens imóveis de domínio da União, a Lei fornece outros elementos que podem ser considerados na avaliação da conveniência do desfazimento dos núcleos urbanos informais (possibilidade de reversibilidade), conforme nova redação dada a dispositivos da Lei 9.636/1998, a saber:

Art. 16-C

[...]

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela:



- I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;
- II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas;
- III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas;
- IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e
- V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
 - a) drenagem de águas pluviais;
 - b) esgotamento sanitário;
 - c) abastecimento de água potável;
 - d) distribuição de energia elétrica; e
 - e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Assim, se há a constatação acerca da impossibilidade de desfazimento da ocupação, nos termos da Lei 13.465/2017, o núcleo urbano informal estará sujeito à regularização fundiária, “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (art. 11, I, da Lei 13.465/2017).

NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO EM ÁREA RURAL

Assimilada a possibilidade de Reurb em áreas rurais, bem como a dispensa de prévia da adoção de providências previstas no art. 42-B da Lei 10.257/2017 (ou melhor: de todas as providências previstas no art. 42-B), é de se aprofundar a reflexão sobre se a regularização passa, em algum momento, pela necessidade de alteração do zoneamento da área em questão ou se os imóveis regularizados manterão, indefinidamente, sua existência em zona rural.

Note-se, a propósito, que, além da titulação dos ocupantes, a Lei 13.465/2017 propõe, entre outras, medidas jurídicas e urbanísticas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano (art. 9º da Lei).

Ora, não haveria sentido em se concluir pela necessidade de regularização na esfera do registro de imóveis (inc. VII do art. 28 da Lei 13.465/2017), pela efetivação de melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais (§2º do art. 11 da Lei 13.465/2017), e, contraditoriamente, dispensar-se a regularização do empreendimento no plano do zoneamento municipal.

De fato, constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano (art. 10, II); garantir a efetivação da função social da propriedade (art. 10, VI e VII); ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (VIII) e concretizar o princípio constitucional da



eficiência na ocupação e no uso do solo (IX).

Neste contexto, não se pode perder de vista que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182 da CF), sendo certo que o plano diretor deve conter não apenas normas que projetem onde poderá se dar o parcelamento, como também várias disposições aplicáveis à cidade já construída (e em contínua evolução), inclusive na parte que se espera regularizar, tudo associado a um sistema de acompanhamento e controle (art. 42 da Lei 10.257/2001).

Assim, a adequação do zoneamento, com todas as possíveis exigências do art. 42-B do Estatuto da Cidade – não como uma condição prévia para a regularização de núcleo específico, mas ensejada por sua deflagração ou por iniciativas voltadas à identificação de núcleos que devam ser regularizados (art.10, I, da Lei 13.465) – guarda pertinência com o objetivo específico da Reurb, de prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, XI, da Lei), que se relaciona com a perspectiva de mapeamento, planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastres (art. 42-A, 42-B, II, da Lei 10.257/2001; art. 35, VII, e 39 da Lei 13.465/2017), bem como de instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (art. 4º, V, f, art. 42-A, V, art. 42-B, V, da Lei 10.257/2001; art. 18 da Lei 13.465/2017), entre outras medidas e políticas a serem desenvolvidas pelos poderes públicos no espaço urbano, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º, § 1º, da lei 13.465/2017).

Afinal, como impedir que a regularização acabe funcionando como um estímulo à expansão de assentamentos informais, inclusive para as áreas circunvizinhas daquelas que estão sendo regularizadas? Como impedir que essa expansão prossiga também sobre novas áreas de risco? Como evitar que parcelas das pessoas nas áreas regularizadas acabem migrando para novas áreas irregulares, ante a perspectiva de uma eterna regularização?

São questões difíceis, mas parece razoável supor que eventuais respostas passem pela retomada da ideia de planejamento e de reflexão sobre a expansão da cidade formal, a partir da experiência vivida com a cidade informal e o processo de regularização, inclusive considerando a ampliação do perímetro para outros espaços além dos que estão sendo regularizados, revisão dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e demarcação de zonas especiais de interesse social, entre outras medidas.

Uma possibilidade é que os núcleos urbanos informais podem ter entre suas causas a inadequação do perímetro anterior, entre outras anomalias urbanísticas, sociais etc.

Assim, a noção segundo a qual a adoção prévia do rito do art. 42-B não é condição para a regularização, em razão do fato desta não versar sobre planejamento futuro, não afasta a conveniência do Órgão de Execução do Ministério Público abordar a necessidade de adequação do zoneamento, a bem da ordem urbanística.



Por sinal, nada impede que os estudos necessários à regularização do núcleo urbano informal situado em zona rural, que compõem o conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária (art. 35 da Lei 13.465/2017), sejam utilizados para a regularização do zoneamento.

NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO E REPERCUSSÕES TRIBUTÁRIAS

Além das questões essencialmente urbanísticas relacionadas à regularização do zoneamento, não é inútil considerar alguns desdobramentos tributários associados à regularização do zoneamento.

Como se sabe, nos termos da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional, é vedado exigir tributo (ou majorá-lo) sem lei anterior (art. 150, I, da CF; 3º e 9º, I, do CTN) ou no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou (art. 150, II, a e b, da CF; art. 9º, II, do CTN).

Acresce que o zoneamento é um elemento importante e considerado pelo Código Tributário Nacional (CTN) ao tratar do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, *verbis*:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, **localizado na zona urbana do Município.**

§ 1º Para os efeitos deste imposto, **entende-se como zona urbana a definida em lei municipal;** observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A **lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana,** constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. [grifo nosso.]

Ou seja, para o CTN, a instituição de zoneamento urbano, urbanizável ou de expansão urbana, por lei formal, é providência necessária à cobrança do IPTU. Nesta linha, já se decidiu que:



IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. INCIDE SOBRE A PROPRIEDADE, O DOMÍNIO UTIL OU A POSSE DE BEM IMÓVEL **SITUADO EM ZONA URBANA.** TEM COMO CONTRIBUINTE O PROPRIETARIO, O TITULAR DO DOMÍNIO UTIL, OU O POSSUIDOR A QUALQUER TÍTULO (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, ARTS. 32 E 34). RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 72638, Relator(a): OSWALDO TRIGUEIRO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/1972, DJ 09-06-1972 PP-03709 EMENT VOL-00877-01 PP-00273)

Ação anulatória de débito fiscal - **Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)** - Município de Nova Lima - Natureza do imóvel - Urbano ou Rural - Definição - Lei Municipal - Melhoramentos previstos no artigo 32, parágrafo 1º, do Código Tributário Nacional (CTN) - Inexistência - Honorários advocatícios fixados sobre o valor da causa - Apelação ao qual se nega provimento.

O Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 1966), artigo 32, parágrafo 1º, **outorga à lei a prerrogativa de definir a zona urbana de cada município** e, no intuito de evitar abusos, elenca cinco requisitos, dos quais ao menos dois devem ser comprovadamente promovidos pelo ente público, no que concerne aos melhoramentos mínimos necessários à incorporação do espaço rural pela zona urbana. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0188.17.009834-0/002, Relator(a): Des. (a) Marcelo Rodrigues, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/03/2020, publicação da súmula em 11/03/2020)

Pois bem. Embora seja possível inferir a necessidade de regularização dos núcleos urbanos informais também no âmbito do zoneamento municipal, como decorrência do texto da Lei 13.465/2017, fato é que a norma nada disse sobre a questão tributária.

Em sede de regulamento, o Decreto 9.310/2018 até buscou dar um tratamento à matéria, dispondo que na “Reurb de núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais, os Municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais” (§ 14 do art. 3º do Decreto).

Entanto, tratando-se de um Decreto, e um que versou sobre tema não disciplinado na lei, sua validade é bastante questionável, sendo lícito deduzir que a não regularização do zoneamento poderá ensejar questionamentos quanto à exigibilidade de eventual cobrança de IPTU fundada em mero cadastramento de unidades imobiliárias situadas em áreas rurais.

Tal circunstância também indica ser conveniente, sobretudo para o Poder Público municipal, cuidar para que a regularização seja completa, abrangendo não apenas a titulação dos ocupantes do núcleo urbano, como também os ajustes no perímetro urbano e o zoneamento das áreas regularizadas.



CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CASOS ENVOLVENDO NÚCLEOS URBANOS EM ÁREAS RURAIS

Visando alcançar a plena regularização de núcleos urbanos informais em áreas rurais e considerando a competência constitucional dos municípios para a ordenação do território urbano, é interessante que o Órgão de Execução do Ministério Público adote cuidados específicos:

1. Documentar nos autos a existência do núcleo urbano informal consolidado, além das outras exigências da Lei 13.465/2017;
2. Na eventualidade de solução negociada, contemplar a participação do município, senão como compromissário, como interveniente, reconhecendo a irreversibilidade do núcleo urbano informal;
3. Buscar, além da titulação dos ocupantes, a adequação do zoneamento do núcleo urbano, com os respectivos ajustes no perímetro urbano e no zoneamento das áreas regularizadas;
4. Na eventualidade de promoção de ação civil pública, demandar o município para apuração das respectivas responsabilidades quanto à regularização em seu mais amplo espectro, bem como para sua submissão à coisa julgada, nos termos do art. 506 do CPC, abrangendo todas as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, inclusive para a alteração do zoneamento urbano.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, e em atenção à consulta formulada pelo Órgão de Execução da Comarca de Varginha, conclui-se pela possibilidade de regularização fundiária de núcleos urbanos informais situados em área rural, uma vez constatada a existência de núcleo urbano informal consolidado, entendido como de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias, sem prejuízo da adequação do zoneamento municipal, não restrita à área do núcleo urbano informal.

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, 29 de junho de 2021.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



3.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4327303 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E A INSTITUIÇÃO DE CONDOMÍNIO DE LOTES OU LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO NOS PARCELAMENTOS IRREGULARES DE SOLO RURAL

Referência: Inquérito Civil MPMG-0134.20.001234-9
(SEI 19.16.1702.0082951/2021-25)

1. OBJETO

O Promotor de Justiça GUSTAVO VILAÇA DE CARVALHO, da Comarca de Caratinga, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo para resolver questões que formula no Despacho SEI 3381119, emitido no âmbito do Inquérito Civil MPMG-0134.20.001234-9 (SEI 19.16.1702.0082951/2021-25), a saber:

- a. Formalize consulta à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo postulando a indicação de solução para a demanda posta no feito, inclusive, vislumbrando a

possibilidade de resolução consensual, tendo em vista as peculiaridades informadas acima.

b. Questione-se qual a orientação daquela coordenadoria em relação aos parcelamentos clandestinos de solo rural, com finalidade urbana, diante das possibilidades de regularização por meio da REURB e de instituir-se condomínios ou loteamentos fechados.

Postas as questões, passa-se a sua análise, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público.

2. ANÁLISE

CARACTERIZAÇÃO DA IRREGULARIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS EM ÁREA RURAL

Está caracterizada nos autos a prática de parcelamento irregular e clandestino do solo para fins urbanos em área rural (fl.15 do documento – ID 1693452; f. 5/7 do documento – ID 1693471).

Como se sabe, dentro das diretrizes gerais da Lei Federal 6.766/1979, somente se 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), sendo expressamente vedada a divisão do imóvel rural em áreas com dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural (art. 65 da Lei 4.504/1964 e art. 8º da Lei 5.868/1972).

Além disso, considerada a finalidade urbana, 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).

Os empreendimentos também devem ter áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamento 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, observando diretrizes que são formuladas pelo Município (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, que não podem ter sua destinação alterada pelo loteador (art. 17 da Lei 6.766/1979), passando a integrar o domínio do Município, a partir do registro do loteamento (art. 22 da Lei).

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 na promoção de loteamentos.

Nesse sentido José Afonso da Silva explica que:



A cidade industrial moderna, com seu cortejo de problemas, colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins como elemento urbanístico, não mais destinados apenas na ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até de defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores. [...] Daí a grande preocupação do direito urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais.⁴⁸

Nessa esteira, é fundamental que os responsáveis pelo loteamento cumpram com as prescrições legais quanto aos referidos espaços, transferindo-os ao domínio do Município, conforme as exigências da legislação federal (art. 22, p.ú., da Lei 6.766/1979 c/c art. 195-A da Lei 6.015/1973).

Além disso, são expressamente vedadas pela norma as condutas de vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado (art. 37 da Lei 6.766/1979).

POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO NA FORMA DA LEI 6.766/1979

Não obstante, constatada a irregularidade no parcelamento do solo, é possível ajustar, em comum acordo com o infrator, a regularização do parcelamento do solo.

A própria Lei 6.766/1979 disciplina a forma como a regularização deve se desenvolver, em seus arts. 28 e ss.:

Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

§ 1º Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do *caput* deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no *caput* deste artigo.

48 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 273.



§ 3º Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.

§ 4º Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.

§ 5º No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

Art.39. Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º



desse último. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

A responsabilidade pela regularização é diretamente do empreendedor, sem prejuízo de responsabilidade subsidiária do Município, considerando seu dever constitucional de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da Constituição Federal).

ALTERNATIVAS PARA A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS EM ÁREA RURAL

Conforme as circunstâncias de cada caso e as perspectivas do município para o desenvolvimento urbano, haverá possibilidade de **(a)** regularização com o desfazimento do parcelamento para fins urbanos, seja com **(a.1)** o retorno ao *status quo*, mediante o cancelamento do loteamento (e do registro, se houver, na forma do art. 23 da Lei 6.766/1979), seja com **(a.2)** sua adequação, como um parcelamento rural, observada a fração de parcelamento mínima do imóvel rural etc.; ou, ainda, de **(b)** regularização do loteamento para fins urbanos, com sua total adequação, a exemplo da modificação do zoneamento da área em que está a gleba, apresentação, adequação e aprovação de projeto urbanístico, registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis, instalação de infraestrutura etc.

Todas essas possibilidades podem ser exploradas no campo da autocomposição ou demandadas na via heterocompositiva.

Assim, por exemplo, em razão da consideração de eventuais obstáculos identificados à implantação de um loteamento (o fato da gleba estar situada em zona rural, p. ex.), poderá o Órgão de Execução do Ministério Público tomar compromisso do responsável pelo empreendimento, convolvando-o em uma divisão de imóvel rural, inclusive com a observância da fração mínima de parcelamento rural, admitida a possibilidade de divisão da gleba para fins de exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Para as outras situações acima referidas, é bem de ver que a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo possui material de apoio disponível para membros e servidores na intranet, a exemplo de modelo de [Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta](#), com várias possibilidades de solução, que devem ser discutidas com o Município e com o loteador.



POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB), NA FORMA DA LEI 13.465/2017

Além da regularização da Lei 6.766/1979, no qual não há, em regra, flexibilização de parâmetro urbanísticos e edifícios, também é possível regularizar núcleos urbanos informais consolidados, inclusive dos situados em áreas qualificadas ou inscritas como rurais, na forma da Reurb, regulada pela Lei 13.465/2017.

A consulta apresentada pelo Órgão de Execução põe em relevo a aplicação do artigo 11, I, e seu § 6º, da Lei 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária – Reurb), em contraste com as disposições do artigo 65 da Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), do artigo 8º da Lei 5.868/1972 (Lei do Sistema Nacional do Cadastro Rural) e do artigo 3º da Lei 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano).

Certo é que a Lei 13.465/2017 não desconhece a existência das Leis 4.504/1964, 5.868/1972 e 6.766/1979, já que as menciona em diversas passagens, com destaque para as explícitas referências à não aplicação da Lei 6.766/1979 (art. 70 da Lei 13.465/2017) e ao fato de que a disciplina da regularização fundiária incide nos casos em que os imóveis forem localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei 5.868/1972 (especificamente referida pelo § 6º da Lei 13.465/2017).

Vale dizer, a regularização fundiária em área rural não apenas é admitida pela Lei 13.465/2017, como pressupõe, justamente, a constatação da violação às Leis 5.868/1972 e 6.766/1979.

A despeito da literalidade das disposições da Lei Federal 13.465/2017, necessário destacar a existência de controvérsia quanto ao alcance das suas disposições.

A propósito, a doutrina de Marta Alves Larcher, no GUIA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO PARA MUNICÍPIOS E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, material de apoio elaborado no âmbito desta Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo em 2018, sustenta a impossibilidade de regularização de áreas situadas na zona rural do município sem prévia alteração do zoneamento e em observância dos requisitos do artigo 42-B da Lei Federal nº 10.257/2001, ao argumento de que o núcleo urbano sujeito à regularização e referido na Lei 13.465/2017 seria, em verdade, o “imóvel cadastrado ou registrado como rural, mas situado em zona urbana, de expansão ou de urbanização específica”, sob pena de se “premiar os maus empreendedores e onerar o Município com encargos advindos da obrigação de prestar serviços públicos em locais distantes do centro urbano, a custo elevadíssimo, desequilibrando ainda mais os combalidos orçamentos públicos”⁴⁹.

Em sentido contrário, Michely Freire Fonseca Cunha sustenta que:

Tratando-se de regularização fundiária (REURB) e havendo núcleos consolidados fora do perímetro definido em Lei Municipal ou pelo Plano Diretor, não é necessário cumprir o rito prescrito no art. 42-B do Estatuto da Cidade, por se tratar de situação consolidada e não de planejamento urbano futuro. O cumprimento do rito previsto no art. 42-B nas hipóteses de REURB traz burocracia desnecessária

49 LARCHER, M. A. Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana. Belo Horizonte: MPMG Jurídico, 2018. p. 32/33.



ao processo, sem que alguma finalidade seja atendida, na medida em que não se deve reverter a situação já assentada daquele núcleo, ou seja, não se pode estabelecer “trechos com restrição à urbanização” ou “áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalação públicas, urbanas e sociais”, como prevê o Estatuto da Cidade.

Além disso, considerando que a situação do núcleo urbano está consolidada e irreversível, a legislação de regularização fundiária prevê o atendimento dos demais requisitos previstos no art. 42-B da Lei 10.257/2001, quais sejam: preocupação em diagnosticar e regularizar áreas de risco (Lei nº 13.465/2017, art. 35, VII; Decreto nº 9.310/2018, art. 36) e realização de estudos ambientais (Lei nº 13.465/2017, art. 35, VIII e Decreto nº 9.310/2018, art. 3º, § 3º e art. 30, inciso VIII), projeto urbanístico (Lei nº 13.465/2017, art. 35, IV; Decreto nº 9.310, art. 30, inciso IV e art. 31), o qual deverá conter, dentre outros requisitos, a indicação de áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas, dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações e obras de infraestrutura essencial.⁵⁰

Muito bem. Sem embargo das posições acima, uma terceira via para o tratamento da questão suscitada pela Lei 13.465/2017 parece estar na combinação da busca da regularização dos núcleos urbanos informais, inclusive dos situados em áreas rurais, sem que seja abandonada a ideia de adequação do zoneamento, medida que corresponde à dimensão urbanística da regularização fundiária, referida no art. 9º da Lei 13.465/2017. Neste sentido, a adequação do zoneamento não seria reputada como uma condição para a Reurb, tampouco dispensada, mas vista como um dos produtos almejados com a regularização no núcleo urbano informal.

Com esta premissa em mente, o primeiro ponto nodal a ser avaliado na discussão sobre a admissão da Reurb em zona rural reside na constatação da consolidação do núcleo urbano informal, isto é, na ideia de “difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 11, III, da Lei 13.465/2017).

De fato, para os núcleos não consolidados, será sempre possível a adoção de outras formas de regularização, a exemplo da prevista no art. 38 da Lei 6.766/1979, que, por sinal, não é incompatível com a Lei 13.465/2017 (conforme dicção do art. 70 desta Lei).

Averbe-se que a consolidação (ou a irreversibilidade do núcleo) conduz a um dos objetivos da Reurb, referido no art. 10, III, da Lei 13.465/2017 – de priorização da permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais –, que, por sua vez, orbita um direito correspondente, estabelecido no § 8º do art. 31 da Lei 13.465/2017, nos seguintes termos:

50 CUNHA, M. F. F. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB**. Salvador: Juspodivum, 2019. p. 23/24.

O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

O direito de permanência é, por sua vez, indissociável do direito constitucional de moradia (art. 6º da CF) e, neste caso, preserva a situação de fato até manifestação final do município.

Note-se que a avaliação sobre a irreversibilidade do núcleo urbano informal compete ao próprio município, na linha das circunstâncias referidas no art. 11, III, da Lei 13.465/2017.

Não poderia ser diferente, considerando a competência constitucional dos municípios para a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da Constituição Federal).

Sem prejuízo, além das referências gerais do inc. III do art. 11 da Lei 13.465/2017, ao dispor sobre a regularização de bens imóveis de domínio da União, a Lei fornece outros elementos que podem ser considerados na avaliação da conveniência do desfazimento dos núcleos urbanos informais (possibilidade de reversibilidade), conforme nova redação dada à dispositivos da Lei 9.636/1998, a saber:

Art. 16-C

[...]

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela:

I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;

II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas;

III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas;

IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e

V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais;

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica; e

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.



Assim, se há a constatação acerca da impossibilidade de desfazimento da ocupação, nos termos da Lei 13.465/2017, o núcleo urbano informal será candidato à regularização fundiária, “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (art. 11, I, da Lei 13.465/2017).

NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO EM ÁREA RURAL

Assimilada a possibilidade de Reurb em áreas rurais, bem como a dispensa de prévia da adoção de providências previstas no art. 42-B da Lei 10.257/2017 (ou melhor: de todas as providências previstas no art. 42-B), é de se aprofundar a reflexão sobre se a regularização passa, em algum momento, pela necessidade de alteração do zoneamento da área em questão ou se os imóveis regularizados manterão, indefinidamente, sua existência em zona rural.

Note-se, a propósito, que, além da titulação dos ocupantes, a Lei 13.465/2017 propõe, entre outras, medidas jurídicas e urbanísticas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano (art. 9º da Lei).

Ora, não haveria sentido em se concluir pela necessidade de regularização na esfera do registro de imóveis (inc. VII do art. 28 da Lei 13.465/2017), pela efetivação de melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais (§2º do art. 11 da Lei 13.465/2017), e, contraditoriamente, dispensar-se a regularização do empreendimento no plano do zoneamento municipal.

De fato, constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano (art. 10, II); garantir a efetivação da função social da propriedade (art. 10, VI e VII); ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (VIII) e concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo (IX).

Neste contexto, não se pode perder de vista que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182 da CF), sendo certo que o plano diretor deve conter não apenas normas que projetem onde poderá se dar o parcelamento, como também várias disposições aplicáveis à cidade já construída (e em contínua evolução), inclusive na parte que se espera regularizar, tudo associado a um sistema de acompanhamento e controle (art. 42 da Lei 10.257/2001).

Assim, a adequação do zoneamento, com todas as possíveis exigências do art. 42-B do Estatuto da Cidade – não como uma condição prévia para a regularização de núcleo específico, mas ensejada por sua deflagração ou por iniciativas voltadas à identificação de núcleos que devam ser regularizados (art.10, I, da Lei 13.465) – guarda pertinência com o objetivo específico da Reurb, de prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, XI, da Lei), que se relaciona com a perspectiva de mapeamento, planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastres (art. 42-A, 42-B,



II, da Lei 10.257/2001; art. 35, VII, e 39 da Lei 13.465/2017), bem como de instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (art. 4º, V, f, art. 42-A, V, art. 42-B, V, da Lei 10.257/2001; art. 18 da Lei 13.465/2017), entre outras medidas e políticas a serem desenvolvidas pelos poderes públicos no espaço urbano, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º, § 1º, da lei 13.465/2017).

Afinal, como impedir que a regularização acabe funcionando como um estímulo à expansão de assentamentos informais, inclusive para as áreas circunvizinhas daquelas que estão sendo regularizadas?

Como impedir que essa expansão prossiga também sobre novas áreas de risco? Como evitar que parcelas das pessoas nas áreas regularizadas acabem migrando para novas áreas irregulares, ante a perspectiva de uma eterna regularização?

São questões difíceis, mas parece razoável supor que eventuais respostas passem pela retomada da ideia de planejamento e de reflexão sobre a expansão da cidade formal, a partir da experiência vivida com a cidade informal e o processo de regularização, inclusive considerando a ampliação do perímetro para outros espaços, além dos que estão sendo regularizados, revisão dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e demarcação de zonas especiais de interesse social entre outras medidas.

Uma possibilidade é que os núcleos urbanos informais podem ter entre suas causas a inadequação do perímetro anterior, entre outras anomalias urbanísticas, sociais etc.

Assim, a noção segundo a qual a adoção prévia do rito do art. 42-B não é condição para a regularização, em razão do fato desta não versar sobre planejamento futuro, não afasta a conveniência do Órgão de Execução do Ministério Público abordar a necessidade de adequação do zoneamento, a bem da ordem urbanística.

Por sinal, nada impede que os estudos necessários à regularização do núcleo urbano informal situado em zona rural, que compõem o conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária (art. 35 da Lei 13.465/2017), sejam utilizados para a regularização do zoneamento.

NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO E REPERCUSSÕES TRIBUTÁRIAS

Além das questões essencialmente urbanísticas relacionadas à regularização do zoneamento, não é inútil considerar alguns desdobramentos tributários associados à regularização do zoneamento.

Como se sabe, nos termos da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional, é vedado exigir tributo (ou majorá-lo) sem lei anterior (art. 150, I, da CF; 3º e 9º, I, do CTN) ou no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou (art. 150, II, a e b, da CF; art. 9º, II, do CTN).

Acresce que o zoneamento é um elemento importante e considerado pelo Código Tributário Nacional (CTN) ao tratar do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, *verbis*:



Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, **localizado na zona urbana do Município.**

§ 1º Para os efeitos deste imposto, **entende-se como zona urbana a definida em lei municipal;** observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A **lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana,** constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. [grifo nosso.]

Ou seja, para o CTN, a instituição de zoneamento urbano, urbanizável ou de expansão urbana, por lei formal, é providência necessária à cobrança do IPTU. Nesta linha, já se decidiu que:

IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. INCIDE SOBRE A PROPRIEDADE, O DOMÍNIO UTIL OU A POSSE DE BEM IMÓVEL **SITUADO EM ZONA URBANA.** TEM COMO CONTRIBUINTE O PROPRIETARIO, O TITULAR DO DOMÍNIO UTIL, OU O POSSUIDOR A QUALQUER TÍTULO (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, ARTS. 32 E 34). RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 72638, Relator(a): OSWALDO TRIGUEIRO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/1972, DJ 09- 06-1972 PP-03709 EMENT VOL-00877-01 PP-00273)

Ação anulatória de débito fiscal - **Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)** - Município de Nova Lima - Natureza do imóvel - Urbano ou Rural - Definição - Lei Municipal - Melhoramentos previstos no artigo 32, parágrafo 1º, do Código Tributário Nacional (CTN) - Inexistência - Honorários advocatícios fixados sobre o valor da causa - Apelação ao qual se nega provimento.

O Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 1966), artigo 32, parágrafo 1º, outorga à lei a prerrogativa de definir a zona urbana de cada município e, no intuito de evitar abusos, elenca cinco requisitos, dos quais ao menos dois devem ser comprovadamente promovidos pelo ente público, no que concerne aos melhoramentos mínimos necessários à incorporação do espaço rural pela zona urbana. (TJMG -

Ap Cível/Rem Necessária 1.0188.17.009834-0/002, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/03/2020, publicação da súmula em 11/03/2020)

Pois bem. Embora seja possível inferir a necessidade de regularização dos núcleos urbanos informais também no âmbito do zoneamento municipal, como decorrência do texto da Lei 13.465/2017, fato é que a norma nada disse sobre a questão tributária.

Em sede de regulamento, o Decreto 9.310/2018 até buscou dar um tratamento à matéria, dispondo que na “Reurb de núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais, os Municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais” (§ 14 do art. 3º do Decreto).

Entanto, tratando-se de um Decreto, e um que versou sobre tema não disciplinado na lei, sua validade é bastante questionável, sendo lícito deduzir que a não regularização do zoneamento poderá ensejar questionamentos quanto à exigibilidade de eventual cobrança de IPTU fundada em mero cadastramento de unidades imobiliárias situadas em áreas rurais.

Tal circunstância também indica ser conveniente, sobretudo para o Poder Público municipal, cuidar para que a regularização seja completa, abrangendo não apenas a titulação dos ocupantes do núcleo urbano, como também os ajustes no perímetro urbano e o zoneamento das áreas regularizadas.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CASOS ENVOLVENDO NÚCLEOS URBANOS EM ÁREAS RURAIS

Visando alcançar a plena regularização de núcleos urbanos informais em áreas rurais e considerando a competência constitucional dos municípios para a ordenação do território urbano, é interessante que o Órgão de Execução do Ministério Público adote cuidados específicos:

1. Documentar nos autos a existência do núcleo urbano informal consolidado, além das outras exigências da Lei 13.465/2017;
2. Na eventualidade de solução negociada, contemplar a participação do município, senão como compromissário, como interveniente, reconhecendo a irreversibilidade do núcleo urbano informal;
3. Buscar, além da titulação dos ocupantes, a adequação do zoneamento do núcleo urbano, com os respectivos ajustes no perímetro urbano e no zoneamento das áreas regularizadas;
4. Na eventualidade de promoção de ação civil pública, demandar o município para apuração das respectivas responsabilidades quanto à regularização, em seu mais amplo espectro, bem como para sua submissão à coisa julgada, nos termos do art. 506 do CPC, abrangendo todas as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, inclusive para a alteração do zoneamento urbano.



POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO MEDIANTE INSTITUIÇÃO DE CONDOMÍNIO DE LOTES OU LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO

A regularização do empreendimento na forma de um condomínio de lotes (art. 2º, § 7º, da Lei 6.766/1979) ou de um loteamento de acesso controlado (art. 2º, §8º) passou a ser possível com a Lei Federal 13.465/2017, que promoveu alterações no Código Civil e na Lei 6.766/1979.

Para o caso de regularização como condomínio de lotes, será necessário verificar se foi pactuada sua efetiva constituição, por meio de atos capazes de sujeitar os titulares dos lotes que integram o condomínio, na forma do parágrafo único do art. 36-A da Lei 6.766/1979, sendo pertinente exigir:

1. Instrumento de Instituição de Condomínio (art. 1.332, CC);
2. Convenção de Condomínio (art. 1.333, CC);
3. Descrição das áreas comuns.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, e em atenção à consulta formulada pelo Órgão de Execução da Comarca de Caratinga, conclui-se que:

1. É possível a autocomposição (resolução consensual) no caso documentado nos autos do Inquérito Civil MPMG-0134.20.001234-9 (SEI 19.16.1702.0082951/2021-25), questão que deve ser discutida com o Município e também com o empreendedor.
2. É possível a regularização fundiária de núcleos urbanos informais situados em área rural, uma vez constatada a existência de núcleo urbano informal consolidado, entendido como de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias, sem prejuízo da adequação do zoneamento municipal.
3. É possível a regularização do parcelamento irregular do solo para fins urbanos por meio da instituição de um condomínio de lotes, assim como de um loteamento de acesso controlado, a depender da vontade dos particulares e do Município.

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, 21 de dezembro de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



3.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7152892

ELABORAÇÃO E CUSTEIO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S)

Referência: PAAF SEI nº 19.16.2167.0044238/2024-04 (Inquérito Civil MPMG nº 02.16.0097.0008385/2022-86)

Assunto: Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S). Elaboração e custeio do projeto de REURB-S e implantação de infraestrutura. Responsabilidade do ente municipal. Faculdade dos beneficiários da REURB-S - exceção prevista no art. 33, § 2º, da lei 13.465/2017. Direito à gratuidade das custas e emolumentos perante o cartório de registro de imóveis. Contratos onerosos firmados pela associação com beneficiários da REURB-S. Repasse dos custos da REURB. Ausência de prévia cientificação dos beneficiários acerca da natureza facultativa da obrigação. Violação dos direitos à informação e da proteção contra as práticas abusivas. Parceria entre município e particular para realização de REURB-S que privilegia determinado particular, prestador do serviço de regularização fundiária, em detrimento da legalidade, da imparcialidade e da impessoalidade da administração pública. Possibilidade de configuração de atos de improbidade administrativa. Cobrança de custeio de regularização em núcleo urbano informal



de baixa renda. Possibilidade de fragmentação da REURB, com comprometimento da inclusão do núcleo urbano à cidade formal. Irregularidade. Enriquecimento ilícito. Responsabilização civil. Dever de ressarcimento aos consumidores lesados.

1. OBJETO

Instaurou-se procedimento para apurar notícia de que o Município de Conceição dos Ouros, em parceria firmada com o Instituto Cidade Legal para a condução de processo de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) prevista no Decreto Municipal nº 2.235, de 19 de agosto de 2022, teria visado a isenção de ônus patrimoniais ao primeiro e ao enriquecimento do segundo, inclusive induzido os beneficiários da Reurb a erro ao celebrar com estes contratos onerosos de repasse dos custos do procedimento de regularização sem prévia cientificação acerca da natureza facultativa da assunção da obrigação de custeio.

Constatou-se a existência de contratos onerosos de prestação de serviços firmados entre o Instituto Cidade Legal, associação sem fins lucrativos, e moradores dos imóveis objeto de regularização fundiária, pelos quais os ocupantes dos núcleos de baixa renda deveriam arcar com os custos do procedimento de regularização (IDs 5077521, f. 7/13; 5077538, f. 1/20; 5077606, f. 1/18).

A demanda ensejou a remessa dos autos pelo Promotor de Justiça Sérgio Brito Ferreira, da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Comarca de Cachoeira de Minas, para a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU), para fins de ciência dos atos envolvendo o Município e o Instituto Cidade Legal, de repasse dos custos do procedimento de regularização fundiária de interesse social, sem prévia cientificação de seus beneficiários acerca da natureza facultativa da assunção da obrigação de custeio, conduta que estaria sendo promovida também em outros municípios mineiros, de modo que eventuais orientações possam ser expedidas por este Órgão de apoio aos Órgãos de execução do Ministério Público para a adoção de providências cabíveis, conforme se verifica a seguir:

Considerando que, nas redes sociais do Instituto Cidade Legal (Facebook), há informações no sentido de que a empresa, que se denomina como associação civil, está praticando atos, em outros municípios, com o mesmo conteúdo dos que serão investigados pela Promotoria de Justiça, a Secretaria da Promotoria de Justiça fica orientada a remeter cópia integral dos autos ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e da Habitação e Urbanismo para que, eventualmente, analise o caso e verifique a necessidade de que as demais Promotorias de Justiça sejam orientadas a adotar providências em razão das ilicitudes supostamente ocorridas (ID 5077634, f. 14).

2. ANÁLISE

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e, entre suas diretrizes, figuram a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV, da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Por sua vez, ao dispor sobre as modalidades de regularização fundiária, a Lei Federal 13.465/2017 estabeleceu que a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, será a Reurb-S (art. 13, I, da Lei), na qual caberá ao Município a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária (art. 33, § 1º, I, da Lei), sendo facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seus imóveis, inclusive as obras de infraestrutura essencial (art. 33, §2º, da Lei).

Como se vê, a Lei 13.465/2017 é clara quanto às responsabilidades pelo custeio da regularização fundiária.

Para além da regra geral de custeio pelo ente municipal, é certo que o processo de regularização fundiária por interesse social também engloba o reconhecimento do direito à gratuidade de diversas custas e emolumentos perante o Cartório de Registro de Imóveis, especificados no art. 13, § 1º da Lei 13.465/2017.

Não obstante, no caso em análise, o Instituto Cidade Legal celebrou contratos onerosos de prestação de serviços com os beneficiários de regularização de interesse social, transferindo-lhes os custos do procedimento de regularização, não havendo nos autos notícia de que haja diligenciado para informá-los previamente acerca da natureza facultativa da obrigação, bem como do direito à gratuidade das custas e emolumentos de que dispõem, lesando, pois, a boa-fé objetiva dos beneficiários hipossuficientes, em sua maioria pessoas simples e de pouca instrução, induzindo-os a erro e obtendo evidente enriquecimento ilícito (ID 5077521, f. 18/19).

Como se sabe, deixar de informar o consumidor sobre uma vantagem, como a isenção de custos por um determinado serviço ou produto, pode ser considerada uma prática abusiva. Isso porque o consumidor tem o direito de ser informado adequadamente sobre os produtos e serviços que está adquirindo, incluindo todas as suas vantagens e desvantagens, sendo certo que, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, “a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço” (art. 37, § 3º, do CDC).

No Brasil, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) é a principal lei que protege os direitos dos consumidores, e o inciso IV do seu artigo 39 também enumera como prática abusiva a de prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista seu conhecimento ou condição social, entre outros fatores, para impingir-lhe seus produtos ou serviços.

Portanto, a omissão de informações sobre a isenção de custos deve ser considerada uma violação dos direitos dos consumidores à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços (art. 6º, III,

do CDC) e à proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (art. 6º, IV, do CDC).

É importante ressaltar que as práticas abusivas são ilegais e podem resultar em sanções civis e até mesmo penais, dependendo da gravidade do caso (vide, a propósito, o art. 66 do CDC).

Por sua vez, o Município de Conceição dos Ouros concorreu com o Instituto Cidade Legal para a imposição de custos das regularizações para a população de baixa renda, em violação do previsto na Lei 13.465/2017, ao beneficiá-lo com a cessão gratuita de uma sala de propriedade da municipalidade, na Rodoviária Municipal, e ao divulgar publicamente que a atuação do Instituto Cidade Legal seria fruto de parceria firmada com o Poder Público municipal ([link para vídeo](#)).

Com sua ação, o Município também violou os princípios e deveres da administração pública de imparcialidade, legalidade e moralidade, ao privilegiar e apoiar a contratação do Instituto Cidade Legal para a realização de um serviço público, de regularização de interesse social dos núcleos urbanos informais que identificou em seu território, via Decreto Municipal 2.235/2022, frustrando o caráter concorrencial que deveria revestir todos os atos do Município tendentes à seleção do responsável pela regularização fundiária, com isso atuando em benefício direto do referido Instituto, fatos que, em tese, podem até configurar atos de improbidade administrativa.

A propósito da frustração da competitividade, já decidiu o Tribunal de Contas de Minas Gerais pela suspensão de processo de licitação por indícios de direcionamento do certame em favor de determinado particular:

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. **LICITAÇÃO**. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇO. **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E/OU ESPECÍFICO (REURB) EM ÁREAS URBANAS OU URBANIZADAS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO DO CERTAME. INEXISTÊNCIA DE COMPETITIVIDADE**. POTENCIAL RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO EM CASO DE PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO LIMINAR DO PREGÃO PRESENCIAL. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. Submete-se a referendo desta Câmara, em cumprimento ao art. 95, § 2º, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c art. 264, § 1º, do RITCMG, a decisão monocrática por meio da qual se defere a medida cautelar pleiteada pela denunciante a fim de determinar a suspensão liminar do Pregão Presencial, na fase em que se encontra. (TCEMG; Den 1144625; Segunda Câmara; Rel. Cons. José Alves Viana; Julg. 18/04/2023; Publ. 26/04/2023) [grifo nosso].

Adicione-se que o contrato firmado pelo Instituto Cidade Legal sequer propõe a regularização plena dos núcleos urbanos informais, já que exclui do processo de regularização a implantação (e custos) de infraestrutura (Cláusula 2 do contrato padrão praticado pelo Instituto, ID 5077521, p. 7), providência que corresponde a uma

necessidade comum e fundamental nos casos de regularização fundiária urbana, que deve incluir, além das medidas jurídicas, também as urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, conforme previsão expressa do art. 9º da Lei 13.465/2017.

Com efeito, as medidas urbanísticas, em particular, dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, o que inclui, ressalvados os casos em que toda a infraestrutura essencial já esteja instalada no núcleo urbano informal consolidado, a implantação de infraestrutura essencial, como esgotamento sanitário, fornecimento de energia e de água, além da realocação de moradias que estejam situadas em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, cuja identificação e compromisso de correção são condições para a aprovação da regularização fundiária e emissão da Certidão de Regularização Fundiária, na forma dos artigos 13, § 7º, 33, § 1º, 35, IX e X, 36, VII e VIII, e § 1º, 37 e 39, todos da Lei 13.465/2017:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

[...]

§ 7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, **é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.**

[...]

Art. 33. Instaurada a Reurb, **compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.**

§ 1º **A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:** (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

I - **na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;** (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

[...]

Art. 35. **O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:**

[...]



VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - **cronograma** físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de **compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.**

[...]

Art. 36. **O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:**

[...]

VII - das **medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações**, quando necessárias;

VIII - **das obras de infraestrutura essencial**, quando necessárias;

[...]

§ 1º Para fins desta Lei, **considera-se infraestrutura essencial** os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

[...]

Art. 37. **Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção, podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados.** (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)

[...]



Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

§ 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Portanto, a implantação de infraestrutura é uma parte crucial do processo de regularização fundiária urbana, conforme previsto na Lei 13.465/2017.

Mas não é só.

A cobrança de custos de ocupantes de núcleos urbanos informais de baixa renda, com a adesão de apenas uma parcela dos ocupantes com condições de arcar com os valores cobrados, pode, de fato, acarretar regularizações incompletas e fragmentadas, quando a regularização urbana não deveria ser um processo que ocorre de maneira isolada, mas sim um processo coletivo, capaz de envolver todo o núcleo urbano.

Isso compromete a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano em todas as dimensões referidas na Lei, incluindo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

De fato, quando apenas uma parte dos ocupantes consegue arcar com os custos da regularização, isso pode resultar em uma situação na qual extensas partes dos núcleos urbanos permanecerão sem regularização, mesmo após a tramitação do processo de Reurb, acentuando as disparidades dentro do próprio núcleo urbano, com algumas áreas regularizadas e outras não, perpetuando a vulnerabilidade social e econômica dos ocupantes que não conseguiram arcar com os custos da regularização e dificultando sua integração à cidade formal.

Portanto, é fundamental que as políticas de regularização urbana levem em consideração a capacidade de pagamento dos ocupantes e busquem estratégias para garantir que todos os ocupantes tenham a oportunidade de regularizar sua situação.

A regularização urbana completa e inclusiva é essencial para garantir o direito à cidade sustentável para todos os ocupantes e para promover o desenvolvimento urbano sustentável. Por isso, em se tratando de regularização de interesse social, é um processo que deve ser conduzido com o apoio e a participação ativa do Poder Público, garantindo que todos tenham acesso a uma moradia digna e a uma cidade justa e inclusiva.



3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que:

- a. A responsabilidade pela elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e pela implantação da infraestrutura essencial na Reurb-S, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, cabe, via de regra, ao Poder Público municipal, nos termos do art. 33, § 1º, I, da Lei Federal nº 13.465/2017, sendo que o § 2º do art. 33 da Lei 13.465/2017 prevê como faculdade dos beneficiários o custeio do projeto de regularização e de obras de infraestrutura essencial.
- b. O Instituto Cidade Legal celebrou contratos onerosos com os beneficiários da regularização fundiária de interesse social, transferindo-lhes os custos associados à regularização fundiária, mas sem informá-los previamente acerca das responsabilidades do Município no custeio da Reurb-S e da natureza facultativa da assunção da obrigação de custeio, bem como do direito de que dispõem à gratuidade das custas e emolumentos, com isso violando a boa-fé objetiva dos beneficiários hipossuficientes e o direito à informação, induzindo-os a erro, o que configura prática abusiva, violando o Código de Defesa do Consumidor e ensejando enriquecimento ilícito, passível de responsabilização civil para ressarcimento à coletividade lesada.
- c. Os privilégios concedidos pelo Município de Conceição dos Ouros ao Instituto Cidade Legal, favorecido como responsável pela regularização em parceria com o Município, sem a realização de licitação, violam os princípios da administração pública, como impessoalidade, legalidade, moralidade e isonomia.
- d. A cobrança de custos de regularização da população de baixa renda impede que parte dos moradores regularize seus imóveis, acentuando a exclusão social, acarretando a fragmentação da regularização no núcleo urbano informal e perpetuando a segregação urbana, que impede a integração do núcleo urbano informal ao tecido urbano, comprometendo o desenvolvimento urbano como um todo.
- e. O contrato firmado com o Instituto Cidade Legal exclui a implantação de infraestrutura essencial do processo de regularização, o que contraria a noção de regularização fundiária plena, quando a infraestrutura é parte crucial da regularização fundiária urbana, conforme previsto na Lei 13.465/2017.
- f. Constatadas as irregularidades referidas nesta Informação Técnico-Jurídica, é cabível a propositura de Ação Civil Pública pelo Ministério Público para fins de responsabilização civil do ente municipal e do particular, prestador de serviço de regularização fundiária, objetivando ao respeito à ordem jurídica e ao ressarcimento de prejuízos dos beneficiários da Reurb-S, inclusive deduzindo pretensões voltadas a:
 - f.1. Suspender e declarar nulos os contratos firmados com o Instituto Cidade Legal e devolver os valores pagos pelos beneficiários.
 - f.2. Arcar, o Município, com os custos da regularização, inclusive com a implantação da infraestrutura essencial, garantindo o acesso dos beneficiários a serviços básicos como água, luz, esgoto e drenagem.

- f.3. Realizar licitação, pelo Município, para a escolha da entidade responsável pela regularização fundiária, assegurando o caráter competitivo e transparente do processo.
- f.4. Responsabilizar agentes públicos e terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, pela prática de atos de improbidade, se acaso constatados.

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, 3 de abril de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



3.4.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7035805

A IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM FAIXA DE DOMÍNIO PÚBLICO E FAIXA NÃO EDIFICÁVEL AO LONGO DE FERROVIAS

Referência: PAAFSEI19.16.2167.0033379/2024-63–PAnºMPMG-0429.22.000195-3 (SEI 19.16.1818.0152885/2022-12)

Assunto: Ação de reintegração de posse. Ferrovia Centro Atlântica – FCA. Município de Monte Azul. Ocupações urbanas informais em faixas de domínio público de ferrovias e faixas não edificáveis. Limitações administrativas do direito de construir. Regularização fundiária urbana. Impossibilidade jurídica de REURB em faixas não edificáveis ao longo de ferrovias.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Gabriel Carvalho Marambaia, da Promotoria de Justiça única da Comarca de Monte Azul, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) para o fim de verificar a viabilidade de regularização fundiária urbana (Reurb), de núcleo urbano informal que

ocupa faixa de domínio e faixa não edificável ao longo das ferrovias existentes no Município de Monte Azul.

Consta que o Promotor de Justiça instaurou procedimento administrativo para acompanhamento das ações de reintegração de posse ajuizadas por Ferrovia Centro Atlântica (FCA), na faixa de domínio e faixa não edificável ao longo das ferrovias existentes no Município de Monte Azul.

Apurou-se a tramitação perante o Juízo da Comarca de Monte Azul de nove ações de reintegração de posse sob os números: 5000684-10.2019.8.13.0429; 5000689-32.2019.8.13.0429; 5000766-41.2019.8.13.0429; 5000767-26.2019.8.13.0429; 5000782-92.2019.8.13.0429; 5000783-77.2019.8.13.0429; 5000785-47.2019.8.13.0429; 5000616-60.2019.8.13.0429; e 5000566-34.2019.8.13.0429, o que caracterizaria potencial conflito coletivo pela posse da terra (ID 6318364).

Foram realizadas vistorias dos imóveis e procedida a identificação dos moradores (IDs 4275045 a 4303636).

2. ANÁLISE

No caso de núcleos urbanos informais consolidados, demonstrada a inviabilidade do seu desfazimento, é possível cogitar na regularização fundiária, em favor dos possuidores, mediante o emprego de institutos jurídicos, tais como a legitimação fundiária, entre outros (art. 11 e 15, da Lei 13.465/2017).

Note-se que mesmo as ocupações inicialmente identificadas como áreas de risco são passíveis de regularização, desde que haja possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos (art. 39 da Lei 13.465/2017).

Por outro lado, não havendo possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal (art. 39, § 2º, da Lei 13.465/2017).

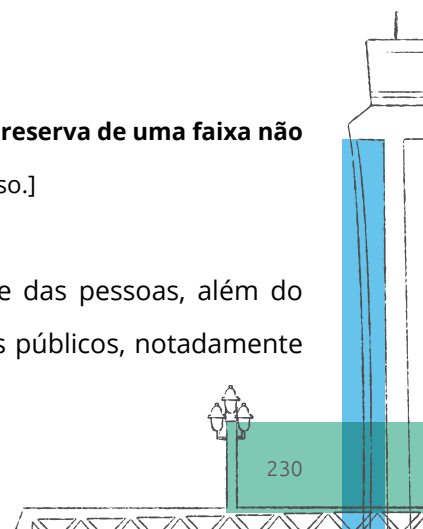
É o que sucede se há ferrovia em operação, incompatível com a consolidação das ocupações e sua regularização, inclusive porque, neste caso, haverá não apenas a faixa de domínio da ferrovia, mas uma área não edificável, ou seja, de segurança, de 15 metros, que não pode ser objeto de regularização fundiária mediante a permanência dos ocupantes:

Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado [grifo nosso.]

As faixas não edificáveis visam resguardar a segurança do tráfego ferroviário e das pessoas, além do patrimônio público, uma vez que as faixas de domínio das ferrovias constituem bens públicos, notadamente



inseridas na categoria de uso especial, nos termos do art. 99, II, do Código Civil.

Importante considerar que a proximidade de edificações ou ocupações nessas faixas e a linha férrea pode afetar negativamente a segurança operacional das ferrovias, dificultar a visibilidade dos condutores e pedestres e aumentar o risco de colisões entre trens e veículos e de atropelamentos, incêndios e explosões, em caso de descarrilamento ou colisão de trens, entre outros riscos.

Além disto, trens em movimento geram vibrações e ruídos significativos, circunstância que pode afetar as edificações, bem como os moradores, expondo-os a desconforto e a potenciais danos à saúde física e mental dos residentes.

Ou seja, a manutenção adequada das faixas não edificáveis é essencial para garantir a integridade das vias férreas e a segurança dos usuários, impondo uma limitação ao uso do solo nestas áreas.

A propósito, o STJ já decidiu o seguinte:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. IMÓVEIS LOCALIZADOS ÀS MARGENS DE FERROVIA. EXTENSÃO DA FAIXA ATINGIDA. SOMA DA FAIXA DE DOMÍNIO COM A FAIXA NÃO EDIFICÁVEL.

1. O presente recurso especial decorre de ação de reintegração de posse proposta pela FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A. em desfavor de particulares cujos imóveis estariam ocupando faixa de domínio de ferrovia, bem assim área non *aedificandi*.

2. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região consignou que a faixa de domínio e a área não edificável teriam o mesmo marco inicial, por isso a extensão a ser considerada seria de 15 (quinze) metros.

3. Ocorre que o **art. 4º, III, da Lei 6.766/1979, em vigor na época dos fatos, estabelecia faixa não edificável de 15 (quinze) metros ao longo da faixa de domínio de ferrovia - ou seja, uma faixa tem início a partir do final da outra.**

4. Assim, na hipótese dos autos, **deve ser reintegrada a posse da ferrovia na faixa de 30 (trinta) metros de cada lado do eixo da via férrea.**

5. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.997.590/PE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 4/10/2022, DJe de 6/10/2022.

Por sua vez, o TJMG já decidiu que:

EMENTA: APELAÇÃO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE.

AÇÃO DE INTERDITO PROIBITORIO. ESTRADA DE FERRO. BEM PÚBLICO. POSSE PRECÁRIA. SENTENÇA MANTIDA. **As estradas de ferro configuram-se como bem público da união, sendo, portanto, a posse do particular precária. A Súmula 619 do STJ dispõe que “a ocupação indevida de**



bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias". Restando suficiente **comprovada a invasão da faixa de domínio da ferrovia, com a construção de passagem de nível irregular sobre a linha férrea, deve ser concedida a reintegração de posse pretendida pela Ferrovia.** (TJMG - Apelação Cível 1.0000.23.246724-1/001, Relator(a): Des.(a) Marco Aurélio Ferrara Marcolino, 13ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/02/2024, publicação da súmula em 01/03/2024)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - **REINTEGRAÇÃO DE POSSE - FERROVIA - FAIXA DE DOMÍNIO - INVASÃO - LIMINAR -REQUISITOS PREENCHIDOS.** A reintegração de posse deve ser **concedida se comprovada à invasão da faixa de domínio de ferrovia**, ficando, dessa forma, caracterizado o alegado esbulho. **A ocupação indevida de bem público não caracteriza posse, mas mera detenção, sendo desnecessária a análise do aspecto temporal para a propositura da demanda possessória.**

(TJMG -Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.22.268340-1/001, Relator(a): Des.(a) José Flávio de Almeida, 12ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/07/2023, publicação da súmula em 18/07/2023)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - EMBARGOS DE TERCEIROS - SUSPENSÃO DA LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE-IMPOSSIBILIDADE - REQUISITOS DO ART.678, DO CPC - AUSÊNCIA - CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO -**OCUPAÇÃO ILEGAL NA FAIXA DE DOMÍNIO DA FERROVIA -ÁREA NON AEDIFICANDI.** [...] **A área non aedificandi também é parte da garantia de duplicações ou expansões e também pode ser utilizada como apoio a operações de redes de equipamentos urbanos e ambientais, razão pela qual, por questões de segurança, nessa área não são permitidas edificações, invasões, ou até mesmo construir moradia ou comércio.** (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.22.247852-1/001, Relator(a): Des.(a) Marco Aurelio Ferenzini, 14ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/02/2023, publicação da súmula em 14/02/2023)
Ferrovia - Invasão - Área de domínio - Risco - Proteção -Desocupação determinada - Manutenção. **A faixa de domínio da ferrovia se destina a proteger a área de risco, evitando-se problemas inerentes à atividade.**

Tratando-se de invasão em área de domínio em terminal ferroviário, as **normas de segurança tornam necessária a manutenção do local vigiado e sem qualquer tipo de ocupação, o que impõe a sua observância, inclusive para segurança até das pessoas que ali se encontram.** (TJMG - Apelação Cível 2.0000.00.360509-2/000, Relator(a): Des.(a) Vanessa Verdolim Hudson Andrade, Relator(a) para o acórdão: Des.(a), julgamento em 10/12/2002, publicação da súmula em 15/02/2003)



EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO -REINTEGRAÇÃO DE POSSE - RODOVIA ESTADUAL - CERCA LOCALIZADA EM FAIXA DE DOMÍNIO PÚBLICO - OCUPAÇÃO IRREGULAR - LEI FEDERAL Nº 6.766/79 E DECRETO ESTADUAL Nº 43.932/04 - POSSUIDOR DE BOA-FÉ - REMOÇÃO ÀS EXPENSAS DA ADMINISTRAÇÃO - SENTENÇA REFORMADA Conforme preceituam a Lei Federal nº 6.766/1979 e o Decreto Estadual nº 43.932/04, é obrigatório, ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado.

A limitação imposta pela administração pública à utilização da referida faixa se dá por razões de segurança e interesse público/coletivo, razão pela qual não pode prevalecer sua ocupação.

Embora indevida a ocupação, comprovado que a ré possui **justo título de propriedade da área e que há indícios de que a cerca já existia no local antes mesmo da construção da rodovia, tem-se a posse de boa-fé, a justificar que sua remoção e instalação à distância segura e regular da rodovia se dê às expensas do DER/MG.** (TJMG-Ap Cível/Rem Necessária 1.0508.14.001570-4/001, Relator (a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/03/2022, publicação da súmula em 09/03/2022) [grifo nosso.]

Dessa forma, não obstante se reconheça a relevância da regularização fundiária e sua importância para a garantia do direito à moradia e para a função social da propriedade e da cidade, verifica-se que o referido instituto não se mostra compatível para aplicação às ocupações em faixas não edificáveis.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir pela impossibilidade jurídica de aplicação da Lei 13.465/2017 para a regularização fundiária urbana das ocupações existentes nas faixas não edificáveis ao longo das ferrovias, na forma do art. 4º, III-A, da Lei 6.766/1979;

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, 14 de março de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo





3.5.

NOTA TÉCNICA

ANÁLISE DE LEI MUNICIPAL ACERCA DO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO ART. 42-B DO ESTATUTO DA CIDADE E DA POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) DO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

Referência: P.A. MPMG – 0223.19.000410-9

Assunto: Lei Municipal nº 8.561/2019 do Município de Divinópolis

1. OBJETO

Trata-se de atendimento ao despacho de fls. 63-v, que solicita: 1) análise da Lei Municipal nº 8.561/2019, a fim de identificar se os requisitos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade foram atendidos; 2) análise de eventual cabimento de REURB, na hipótese de tratar-se de área previamente ocupada, conforme alegação do Poder Executivo local.

Ressalta-se que não se trata de análise da adequação, da proposta à realidade local, pois para isso seria

necessário um estudo aprofundado sobre as características e necessidades do município, a ser feito por equipe multidisciplinar.

2. ANÁLISE

LEI MUNICIPAL Nº 8.561/2019

A Lei Municipal nº 8.561/2019 altera a delimitação do perímetro urbano da sede do município de Divinópolis ao dar nova redação ao artigo 1º da Lei nº 7.369/2011, que define o perímetro urbano do município. Essas leis foram anexadas a este documento e contemplam as descrições dos perímetros urbanos e os mapas correspondentes.

As leis que regulam a ocupação de um município apresentam características específicas, que fazem com que sua elaboração deva seguir determinados critérios, para que sejam instrumentos efetivos de gestão urbana. Assim, a elaboração de leis que alterem a forma de uso e ocupação do solo em um município – como é o caso de alteração do perímetro urbano – deve ocorrer de acordo com procedimentos específicos.

Mais que a correta tramitação legislativa, são necessários estudos técnicos feitos por equipe multidisciplinar para a elaboração e/ou alteração das leis urbanísticas, que deve, ainda, contar com a participação popular em todas as fases.

Dentro desse contexto, o Estatuto da Cidade, que estabelece as bases para a promoção da política urbana em todo o país determina normas específicas para os municípios que pretendam aumentar seu perímetro urbano:

Art. 42-B. - Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)



VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

O artigo acima foi introduzido no Estatuto da Cidade pela Lei Federal 12.608, de 10 de abril de 2012 (que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil), com o objetivo de se impedir a ocupação de áreas impróprias para a implantação de loteamentos, sujeitas a ocorrência de desastres. A elaboração do projeto acima especificado visa garantir um crescimento territorial ordenado e coerente com a realidade do município.

A lei em estudo contempla apenas o item I do artigo 42-B do Estatuto da Cidade, pois descreve o novo perímetro urbano através de coordenadas geográficas e o representa em mapa. Os demais aspectos, entretanto, não foram abordados na lei ou em material complementar.

Destacamos, ainda, que o Estatuto da Cidade estabelece, como diretriz da política urbana, a gestão democrática por meio da participação popular na formulação, execução e acompanhamento de *planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*. Assim, não só a elaboração de Planos Diretores e de leis relativas ao parcelamento, ocupação e utilização do solo urbano, como também à promoção de alterações nesses instrumentos, precisa contar com a participação efetiva da população em todas as fases. Para tanto, devem ser disponibilizados estudos técnicos e informações que possibilitem a compreensão e a avaliação dos impactos decorrentes das propostas. A elaboração do projeto especificado no artigo 42-B possibilitaria o conhecimento da abrangência das propostas.

Diante do exposto, conclui-se que a Lei Municipal nº 8.561/2019 não se encontra em conformidade com o Estatuto da Cidade, em especial com o artigo 42-B.

Cumpramos registrar que o documento denominado *Estudo de Viabilidade da Alteração do Perímetro Urbano para o Município de Divinópolis – MG*, anexado aos autos (fls.20/35), além de não abranger o conteúdo mínimo definido no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, se refere a uma alteração menor, entre os pontos 17 e 18, situação diversa da estabelecida na Lei 8.561/2019, conforme indicado na Figura 03 do Anexo Ilustrativo.



DA POSSIBILIDADE DE REURB

A imagem aérea da área anexada ao perímetro urbano através da Lei 8.561/2019 indica a existência de grandes áreas não utilizadas e de algumas áreas parceladas e edificadas.

A princípio, acreditamos que seja possível a regularização das áreas parceladas sendo, entretanto, necessárias a realização de levantamentos físicos de cada área e a elaboração de estudos específicos para a definição das medidas a serem tomadas.

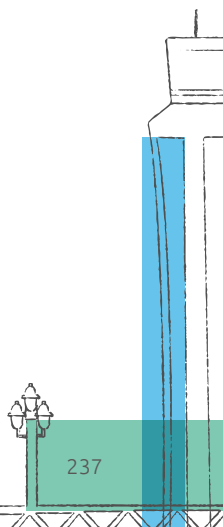
Destacamos que para a regularização dos parcelamentos implantados é necessária adequação da Lei 8.561/2019 ao artigo 42-B do Estatuto da Cidade, uma vez que o Plano Diretor do Município também não contempla o conteúdo mínimo definido no artigo supramencionado.

Sendo essas as considerações ora cabíveis, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos.

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2019.

Sílvia Couto Monteiro de Moura

Arquiteta e Urbanista



3.6.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7175298

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E) QUE CULMINOU NA APROVAÇÃO DO CONDOMÍNIO TRILHAS DO RIACHO NO MUNICÍPIO DE ESMERALDAS

Referência: Inquérito Civil nº MPMG-0241.18.000126-5
(SEI 19.16.1195.0116564/2022-42)

Assunto: Município de Esmeraldas. Parcelamento irregular do solo para fins urbanos. Área urbana. Termo de aprovação de regularização fundiária de interesse específico (REURB-E) e certidão de regularização fundiária (CRF) expedidos pelo município. Nulidade. Ausência de núcleo informal consolidado. Venda de lotes. Necessidade de paralisação até a regularização do empreendimento na forma da lei federal nº 6.766/1979. Danos ambientais e intervenções vedadas em APP. Dever de reparação e/ou indenização se acaso constatadas. Regularização mediante condomínio de lotes ou loteamento de acesso controlado. Vontade dos particulares

e do município. Possibilidade de propor solução negociada para regularização do loteamento sem prejuízo do ajuizamento de ação civil pública em defesa do meio ambiente e da ordem urbanística caso frustrada a autocomposição.

1. OBJETO

Instaurou-se procedimento para apurar parcelamento irregular de solo no local denominado Fazenda Barreiro, região do bairro Vargem Bento da Costa, no Município de Esmeraldas.

Nos termos do laudo de vistoria elaborado pelo Município de Esmeraldas datado de 19/06/2018, identificou-se imóvel rural denominado “Fazenda Barreiro”, com aproximadamente 40ha, na região do bairro Vargem Bento da Costa, de propriedade de DR Terrenos Ltda, empresa representada por Geraldo Magela dos Santos, objeto de “desmate com destoca em área de Cerrado e Floresta Estacional Semidecidual em estágio médio de regeneração (Bioma Mata Atlântica), numa área total de 8.091 Ha, com finalidade de abertura de sistema viário com extensão de 3.562m, largura média em torno de 28m, caracterizando loteamento irregular em área rural, sem autorização dos órgãos ambientais competentes”. Nesta área de 8.091ha foi constatada a supressão de diversas árvores consideradas “madeira de lei” (Jacarandá, Vinhático) e também a supressão de 62 árvores imunes de corte (61 ipês e 01 pequiizeiro). Essas árvores são declaradas de preservação permanente em conformidade com a Lei Estadual nº 20.308/2012. Constatamos também que várias grotas estão sendo soterradas, inclusive com o soterramento de parte do material lenhoso, grotas estas que são as drenagens pluviais naturais que ligam ao curso d’água, à jusante, e que com as erosões e carreamento de terra, no período chuvoso, causarão assoreamento dos cursos d’água... O empreendimento não possui licenciamento ambiental e o parcelamento do solo para fins urbanos não possui planta aprovada e decreto de aprovação pelo Município, e mais, não possui anuência da Agência Metropolitana” (ID 3748429, f. 7/27).

A certidão expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Esmeraldas certifica a existência de matrícula nº 53.296, de 02/01/2017, de imóvel urbano situado no Município de Esmeraldas, com área de 400.000m² (quatrocentos mil metros quadrados), acesso pela estrada municipal sentido povoado Vargem Bento da Costa, coordenadas geográficas que especifica, de propriedade de DR. TERRENOS LTDA, aberta para atos preparatórios de Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) a requerimento da empresa, que apresentou, na oportunidade, Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e Termo de Aprovação expedido pelo Município, além de mapa e memorial descritivo subscrito por responsável técnico (ID 3748429, f. 30/48).

DR. TERRENOS LTDA, por seu representante, Geraldo Magela dos Santos, manifestou-se no sentido de que o parcelamento estaria localizado em perímetro urbano e que o empreendimento seria regular, uma vez que aprovado pelo Município e registrado no CRI. Alegou que o laudo de vistoria da municipalidade teria sido assinado por profissional (Técnico Agropecuário) que não possuiria atribuições para elaboração de laudos e perícias (ID 3748429, f. 59/61).



Em manifestação datada de 12/08/2019, o Município de Esmeraldas reafirmou a habilitação técnica de seu profissional subscritor do laudo de vistoria, bem como mencionou que o imóvel estaria fora de seu perímetro urbano, conforme o Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município, e que não existiria nenhum documento referente à aprovação do empreendimento, além de indagar sobre tal possibilidade, uma vez que a área em questão seria área de reserva legal.

Por fim, reafirmou que ocorreram intervenções vedadas em Área de Preservação Permanente (ID 3748451, f. 43/57).

Consta dos autos, o projeto de regularização fundiária apresentado pela empresa ao Município de Esmeraldas, datado de 24/11/2016. O Município expediu termo de aprovação de regularização fundiária em 26/12/2016 e a CRF em 30/12/2016, para fins de registro cartorário de Reurb-E aprovada com a denominação de “Condomínio Trilhas do Riacho” (IDs 5710538 a 5710660).

Em apoio ao Órgão de Execução, esta Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) sugeriu a realização de requisição de informações ao Município acerca do processo de regularização fundiária de interesse específico e à venda de lotes, tendo o Município informado em 21/10/2022 que o empreendedor havia formulado pedido de dilação de prazo para realização de obras de infraestrutura em 05/08/2022, de modo que lhe foram deferidos mais 4 (quatro) anos para finalização das obras (IDs 3748467, f. 74/78 e 4083951).

Foi juntado a estes autos o procedimento preparatório nº MPMG-0241.21.000361-2, instaurado para apurar a legalidade da venda de chácaras de 1.000 m², veiculada em anúncio colocado em frente ao Supermercado BH - São Pedro (ID 5702194, f. 88).

No bojo do referido procedimento, apurou-se que a venda veiculada em anúncio referia-se ao loteamento Condomínio Trilhas do Riacho, cujo relatório de vistoria do Município de Esmeraldas, datado de 05/07/2021, apontou ausência de edificações no local e inexistência de infraestrutura básica (ID 5702194, f. 40/49). Em manifestação datada de 04/05/2023, o Município de Esmeraldas teceu considerações sobre o caso e argumentou no sentido de que, decorridos mais de 5 (cinco) anos do ato administrativo que aprovou o empreendimento Condomínio Trilhas do Riacho, teria decaído do direito de rever/anular o ato, razão pela qual, entendendo não haver prejuízo ao meio ambiente e que a aprovação do Condomínio obedeceria à Lei Federal nº 6.766/1979, além da Lei Federal nº 4.591/1964, do art. 1.358-A do Código Civil, e do Decreto nº 271/1967, sustentou que a revisão/anulação do ato causaria prejuízos a todos os envolvidos e à ordem pública, de modo que não seria possível a aplicação da autotutela administrativa (ID 5702194, f. 81/85).

Na sequência, a Promotora de Justiça Marina Kattah, da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Esmeraldas, solicitou apoio desta CEPJHU nos seguintes termos:

Seja solicitado novo apoio à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CEPHU – com o objetivo de se verificar eventual ilegalidade do Procedimento Administrativo de Regularização Fundiária de Interesse Específico que culminou com a aprovação



do CONDOMÍNIO TRILHAS DO RIACHO, sob a égide da Lei n. 11.977/2009 e sem que houvesse sequer a ocupação do local. Por fim, solicita-se sugestão de providências a serem adotadas para a solução de eventual problema.

2. ANÁLISE

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E) APROVADA PELO MUNICÍPIO DE ESMERALDAS

O Município de Esmeraldas expediu, na data de 26/12/2016, Termo de Aprovação de Regularização Fundiária de Interesse Específico do parcelamento irregular do solo denominado “Condomínio Trilhas do Riacho”, e respectiva Certidão de Regularização Fundiária (CRF), em 30/12/2016, autorizando o seu registro cartorário (ID 5710538).

O loteamento tem como empreendedor responsável e requerente da Reurb de interesse específico a empresa DR. TERRENOS LTDA, representada por seus sócios Geraldo Magela dos Santos e Eluciene Inácio Impellizieri.

Não obstante as informações conflitantes colhidas ao longo da tramitação do inquérito civil acerca do zoneamento urbanístico na área objeto do parcelamento irregular, se estaria inserida em zona urbana ou zona rural, consta do termo de aprovação da Reurb-E que o loteamento está inserido em zona urbana, conforme a descrição a seguir:

3. De acordo com as Diretrizes do Plano Diretor Estratégico, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a área ora regularizada é assim classificada: a) Macrozoneamento: Centralidade Oeste - Perímetro Urbano Povoado Vargem Bento da Costa; b) Zoneamento: Zona Residencial 2 – ZR 2; c) Escalonamento Urbano: Setor Urbano do Município de ESMERALDAS.

4. Trata-se de Regularização Fundiária de Interesse Específico de parcelamento do solo irregular, outrora parcelado e com vendas em frações ideais e não implantado, localizado em área de expansão urbana, nos termos dos artigos 61 e seguintes da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com área de 400.000,00 m², correspondente a área de lotes, ruas, áreas verdes e áreas institucionais, acrescido, em contrapartida ambiental, de uma área de reserva legal em condomínio, com área de 36.000,00 m², constante no AV-11-275 da matrícula 275, que permanecerá como reserva legal, dispensando, nesta hipótese, anuência da Agência Metropolitana, em face da legislação própria e da competência do Município para o ato administrativo de regularização fundiária urbana. [grifo nosso.]



Para além disso, verifica-se que o loteamento foi aprovado pelo Município sob a forma de “Loteamento Fechado ou Condomínio Urbanístico”, conforme descrição constante do item de nº 7 do termo de aprovação, de modo a ser implantado com gestão associativa local através da Associação de Moradores do Condomínio Trilhas do Riacho.

De plano, nota-se que a Reurb-E aprovada pelo Município é totalmente ilegal, violando disposições da Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural.

A viabilidade da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) perpassa pela análise, no caso concreto, da situação fática consolidada quanto às exigências razoáveis à regularização fundiária, na tentativa de se conciliar, de um lado, diretrizes sociais e constitucionais do direito social à moradia digna (art. 6º da CF) e, de outro, o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, cuja incumbência é atribuída ao poder público municipal (art. 182 da CF e art. 2º da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

A Reurb, nos termos do art. 9º da Lei Federal nº 13.465/2017, consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, podendo contemplar parcelamentos de interesse social ou de interesse específico, vale dizer, Reurb-S ou Reurb-E, sendo esta última hipótese a modalidade de regularização aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13).

Concebidos, pois, os núcleos urbanos informais consolidados, vale dizer, aqueles de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (art. 11, da Lei 13.465/2017), a redução de critérios urbanísticos é cabível para proporcionar a regularização de loteamento totalmente implantado, demonstrada a inviabilidade do seu desfazimento, de modo que podem ser empregados em favor dos beneficiários no âmbito da Reurb institutos jurídicos como legitimação de posse, legitimação fundiária, desapropriação, desapropriação por interesse social, entre outros (art. 11 e 15, da Lei 13.465/2017).

Demais disso, como competente ordenador territorial, o município é o responsável pela classificação da modalidade da Reurb, se de interesse social ou de interesse específico, de modo que tais classificações implicam diretamente na sistemática de custeio e implantação do processo de regularização.

No caso, conforme consta do próprio Termo de aprovação da Reurb-E, trata-se de regularização fundiária de parcelamento do solo irregular em área de expansão urbana, com vendas em frações ideais de imóveis e não implantado (ID 5710538), ausentes, portanto, a consolidação de assentamento informal, a caracterização da irreversibilidade e a necessidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos e edifícios.

De fato, para os núcleos não consolidados, será sempre possível a adoção de outras formas de regularização, a exemplo da prevista no art. 38 da Lei 6.766/1979, que, por sinal, não é incompatível com a Lei 13.465/2017 (conforme dicção do art. 70 desta Lei).



Averbe-se que a consolidação (ou a irreversibilidade do núcleo) conduz a um dos objetivos da Reurb, referido no art. 10, III, da Lei 13.465/2017 – de priorização da permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais –, que, por sua vez, orbita um direito correspondente, estabelecido no § 8º do art. 31 da Lei 13.465/2017, nos seguintes termos:

O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

O direito de permanência é, por sua vez, indissociável do direito constitucional de moradia (art. 6º da CF) e, neste caso, preserva a situação de fato até manifestação final do ente municipal, não sendo, entretanto, a hipótese do caso em análise, uma vez que não há núcleo urbano informal consolidado.

O que caracteriza o presente caso, na verdade, é a prática de parcelamento irregular do solo para fins urbanos que reclama aplicabilidade da Lei Federal nº 6.766/1979, na qual não há, via de regra, flexibilização de parâmetros urbanísticos e edílios.

Assim sendo, o Termo de Aprovação de Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) do parcelamento irregular do solo denominado “Condomínio Trilhas do Riacho”, a respectiva Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e o registro cartorário são passíveis de pedido de declaração de nulidade pela via judicial – não sendo revisado o ato pela via administrativa –, vez que constatada a impossibilidade jurídica de Reurb no caso, por ausência de núcleo urbano informal consolidado.

Destarte, a venda de lotes no loteamento Condomínio Trilhas do Riacho deve ser paralisada até que seja efetivada a completa regularização do empreendimento na forma da Lei 6.766/1979, não sendo permitida, neste íterim, a comercialização de lotes pelo empreendedor em frações ideais de loteamento não implantado e sem infraestrutura essencial e, ainda, com base em parâmetros urbanísticos e edílios flexibilizados em processo de Reurb-E eivado de nulidade.

POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO NA FORMA DA LEI FEDERAL Nº 6.766/1979

Considerada, pois, a finalidade urbana dos parcelamentos na forma da Lei 6.766/1979, sabe-se que 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).



Os empreendimentos também devem ter áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamento 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, observando diretrizes que são formuladas pelo Município (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, que não podem ter sua destinação alterada pelo loteador (art. 17 da Lei 6.766/1979), passando a integrar o domínio do Município, a partir do registro do loteamento (art. 22 da Lei).

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 na promoção de loteamentos.

Nesse sentido são as lições de José Afonso da Silva:

A cidade industrial moderna, com seu cortejo de problemas, colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins como elemento urbanístico, não mais destinados apenas na ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até de defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores. [...] Daí a grande preocupação do direito urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais.⁵¹

Com efeito, é fundamental que os responsáveis pelo loteamento cumpram com as prescrições legais quanto aos referidos espaços, transferindo-os ao domínio do Município, conforme as exigências da legislação federal (art. 22, p.º, da Lei 6.766/1979 c/c art. 195-A da Lei 6.015/1973).

Para além disso, são expressamente vedadas pela norma as condutas de vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado (art. 37 da Lei 6.766/1979).

Dessa forma, constatada a irregularidade no parcelamento do solo urbano, é possível ajustar, em comum acordo com o infrator, a regularização do parcelamento do solo.

A própria Lei 6.766/1979 disciplina a forma como a regularização deve se desenvolver, em seu art. 38 e nos seguintes, a seguir transcritos:

Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador

51 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 273.



para suprir a falta.

§ 1º Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.

§ 3º Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.

§ 4º Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.

§ 5º No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

Art.39. Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura



Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despendar, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

A responsabilidade pela regularização é diretamente do empreendedor, sem prejuízo de responsabilidade subsidiária do Município (art. 40, Lei 6.766/1979), considerando seu poder-dever constitucional de promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da Constituição Federal).

Ademais, no curso da regularização devem ser objeto de reparação e/ou indenização os danos ambientais e as intervenções vedadas em Áreas de Preservação Permanente (APP) eventualmente constatadas.

POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO MEDIANTE INSTITUIÇÃO DE CONDOMÍNIO DE LOTES OU LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO

A regularização do empreendimento, na forma de um condomínio de lotes (art. 2º, § 7º, da Lei 6.766/1979) ou de um loteamento de acesso controlado (art. 2º, § 8º), passou a ser possível com a Lei Federal nº 13.465/2017, que promoveu alterações no Código Civil e na Lei 6.766/1979.

Para o caso de regularização como condomínio de lotes, será necessário verificar se foi pactuada sua efetiva constituição, por meio de atos capazes de sujeitar os titulares dos lotes que integram o condomínio, na forma do parágrafo único do art. 36-A da Lei 6.766/1979, sendo pertinente exigir instrumento de instituição de condomínio (art. 1.332, CC), convenção de condomínio (art. 1.333, CC), além de descrição das áreas comuns.



3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que:

- a. O Termo de Aprovação de Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) do parcelamento irregular do solo denominado “Condomínio Trilhas do Riacho”, a respectiva Certidão de Regularização Fundiária (CRF), e o registro cartorário são passíveis de pedido de declaração de nulidade pela via judicial – não sendo revisado o ato pela via administrativa – vez que constatada a impossibilidade jurídica de Reurb no caso, por ausência de núcleo urbano informal consolidado.
- b. A venda de lotes no loteamento Condomínio Trilhas do Riacho deve ser paralisada até que seja efetivada a completa regularização do empreendimento na forma da Lei 6.766/1979, não sendo permitida, neste ínterim, a comercialização de lotes pelo empreendedor em frações ideais de loteamento não implantado e sem infraestrutura essencial, e, ainda, com base em parâmetros urbanísticos e edifícios flexibilizados em processo de Reurb-E eivado de nulidade.
- c. O caso é caracterizado pela prática de parcelamento irregular do solo para fins urbanos que reclama aplicabilidade da Lei Federal nº 6.766/1979, na qual não há, via de regra, flexibilização de parâmetros urbanísticos e edifícios.
- d. No curso da regularização devem ser objeto de reparação e/ou indenização os danos ambientais e as intervenções vedadas em Áreas de Preservação Permanente (APP) eventualmente constatadas.
- e. A regularização do empreendimento é possível na forma de loteamento, de loteamento com acesso controlado ou de condomínio, a depender da vontade dos particulares e do Município de Esmeraldas, sendo pertinente, conforme o caso, a exigência de instrumento de instituição de condomínio, bem como convenção de condomínio e descrição das áreas comuns.
- f. É possível ao Órgão de Execução propor solução negociada para regularização do loteamento, sem prejuízo da promoção de Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente e da ordem urbanística do Município de Esmeraldas, caso frustrada a medida autocompositiva, objetivando a declaração de nulidade do processo de Reurb-E aprovado pelo ente municipal, bem como para obstar a comercialização de lotes até que o loteamento ou condomínio seja devidamente regularizado na forma da Lei 6.766/1979 e de demais normas aplicáveis.

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, 05 de março de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo





3.7.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA 8139529

ANÁLISE DA LEGALIDADE DA ENTREGA DE TÍTULOS DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA PELO MUNICÍPIO DE IBIRITÉ EM PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Referência: 19.16.2167.0113423/2024-35 (expediente de origem: 19.16.2503.0124378/2022-13)

Assunto: PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – ENTREGA DE TÍTULOS DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE IBIRITÉ – QUESTIONAMENTO JURÍDICO SOBRE A LEGALIDADE DA CONDUTA MUNICIPAL E IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO ELEITORAL. Trata-se de consulta à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo acerca da regularidade jurídica na entrega de títulos de legitimação fundiária no âmbito do Programa “A Casa tem que ser sua” no município de Ibirité. A questão principal envolve a legalidade da solenidade de entrega de títulos de legitimação fundiária promovida pela prefeitura antes do registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) no cartório de imóveis, o que gerou questionamentos sobre a segurança jurídica para os beneficiários e o sucesso do processo de regularização fundiária. A análise

abordou a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018, destacando que a emissão de títulos de legitimação fundiária é facultativa e não substitui o registro da CRF, que é condição indispensável para a titulação dos imóveis. Questiona-se, ainda, as repercussões da realização de eventos de entrega de títulos em período eleitoral, considerando os impactos para os beneficiários e possíveis implicações eleitorais, sugerindo-se, quanto a este último ponto, submissão ao Órgão do Ministério Público Eleitoral.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Domingos Ventura de Miranda Junior, da Comarca de Ibité, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre como proceder com relação às seguintes questões:

Prosseguindo o contato telefônico há pouco realizado, compartilho as informações e documentos anexos, a fim de que esta d. Coordenadoria tome ciência dos fatos em apuração e, se possível, preste apoio a este órgão de execução para o deslinde da situação, ante a peculiaridade do caso e a previsão de continuidade de entrega de novos títulos de legitimação fundiária aos munícipes beneficiários.

Na iminência da realização do ato, a 5ª Promotoria de Justiça de Ibité recebeu o convite incluso, em que o Prefeito Municipal convida para “a solenidade oficial de entrega dos primeiros Títulos de Legitimação Fundiária da história de Ibité, promovida pelo Programa “A Casa tem que ser sua”.

Tal ato ocorreu no dia 10 de setembro de 2024, no Estádio Municipal de Ibité, com a presença de cerca de 2.200 pessoas.

A pedido da Prefeitura Municipal, na data de 12.09.2024, realizou-se reunião na 5ª Promotoria de Justiça, conforme ata anexa.

Nesta reunião, o Município apresentou os documentos inclusos e informações, em que busca justificar a sua conduta, com base especialmente nos artigos 23 e 24, ambos da Lei n.º 13.465/17, destacando, ainda, que houve aprovação pelo Município de Projeto de Regularização Fundiária, assim como foi expedida a Certidão de Regularização Fundiária, reconhecendo, expressamente, que o Cartório ainda não registrou a CRF na matrícula do imóvel, o qual é de natureza pública (de propriedade do próprio Município).

Ainda assim, em decisão administrativa específica (em anexo - Bloco 3), a Prefeitura entendeu por bem em realizar a entrega dos títulos de legitimação fundiária.

Informou, ainda, que há previsão de novas solenidades para a entrega de novos títulos

de legitimação fundiária.

Posto este cenário base, solicito o apoio desta eg. Coordenadoria, a fim de analisar a (i)licitude da conduta do Município (agravada pela circunstância da disputa eleitoral e da notícia de novas entregas de título de legitimação fundiária nos próximos dias/semanas), subsidiando a atuação deste órgão de execução para o deslinde do caso, eventualmente com elaboração de Nota/Instrução Jurídica/ apoio para elaboração de ACP, a fim de amparar atuação em defesa da ordem urbanística.

Ressalto que tramita na 5ª Promotoria de Justiça de Ibirité o PA - Acompanhamento de Políticas Públicas n.º MPMG-0114.22.000557-2 (SEI n.º 19.16.2503.0124378/2022-13), que tem por objeto a “Averiguação da normatização e efetiva implementação de política pública municipal em Ibirité que garanta a escoreita regularização fundiária dos núcleos informais consolidados e das edificações realizadas em cada uma das áreas.

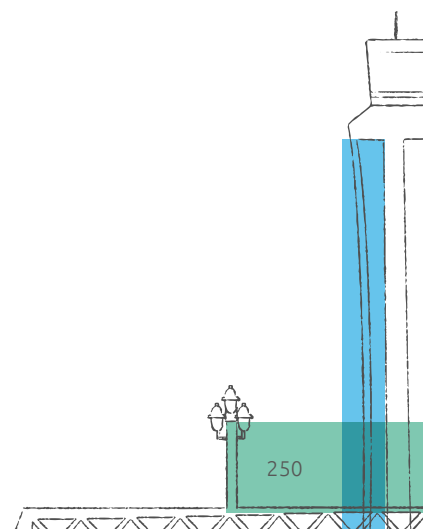
Na sequência, o Órgão de Execução encaminhou a Coordenadoria de Habitação e Urbanismo o procedimento SEI 19.16.2503.0124378/2022-13, que documenta o PA - Acompanhamento de Políticas Públicas n.º MPMG-0114.22.000557-2.

Vieram os autos para exame. É o relatório.

2. ANÁLISE

Como se sabe, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é um instrumento jurídico e social de extrema importância para a promoção da inclusão social, a redução das desigualdades e o desenvolvimento sustentável nas cidades brasileiras. Ela abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Na Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que trata dos núcleos urbanos ocupados predominantemente por populações de baixa renda, por vezes em situação de vulnerabilidade social e em áreas ocupadas informalmente por falta de alternativas habitacionais, destaca-se o potencial da Reurb para a efetivação dos direitos à moradia e à cidade sustentável, mais justa e inclusiva.



De fato, para quem tem muito pouco, a perspectiva de regularização fundiária representa um momento de fortes e inesquecíveis emoções, grande felicidade e sentimento de eterna gratidão para com todos os que contribuíram com a regularização e a conquista do imóvel próprio, conferindo aos beneficiários o reconhecimento de um lar que lhes pertence de fato e de direito, materializando um sonho de longa data⁵². Isso não só elimina o medo constante de remoção ou despejo, mas também possibilita o acesso a serviços essenciais e crédito para melhorias na habitação e na qualidade de vida.

Feitas estas considerações iniciais, consta dos autos que, na data de 10/09/2024, o Prefeito William Parreira promoveu um grande evento no Estádio Municipal de Ibitaré, intitulado “SOLENIDADE OFICIAL DE ENTREGA DOS PRIMEIROS TÍTULOS DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA DA HISTÓRIA DE IBITARÉ”, oportunidade na qual distribuiu milhares de títulos de legitimação fundiária a ocupantes de núcleos urbanos informais da cidade.

Como motivação para a realização da solenidade de entrega dos títulos de legitimação fundiária, o Município apresentou ao Órgão do Ministério Público um Despacho, não datado, mas com referência ao Processo Administrativo n. 1906/2022 (Reurb-S), no qual sustenta a necessidade urgente de emissão dos títulos de legitimação fundiária, antes do registro das matrículas das unidades regularizadas, nos seguintes termos:

Considerando a não conclusão integral do processo no ato da aprovação do projeto urbanístico, observou-se que tal situação pode incorrer em novos parcelamentos irregulares da área, o que dificulta significativamente a finalização do projeto de regularização fundiária pelo município.

Diante desse cenário, entende-se que a entrega dos títulos de legitimação fundiária aos ocupantes, conforme previsto na Lei 13.465/2017, é medida necessária e urgente para garantir a segurança jurídica dos moradores e evitar a continuidade de ocupações irregulares. Além disso, o reconhecimento prévio da posse pelos moradores auxilia na estabilização da área e no cumprimento da função social da propriedade, conforme disposto no artigo 50 da Constituição Federal.

Sendo a área objeto de regularização de propriedade municipal conforme matrícula 16.338, o município deve proceder com o encerramento do presente expediente, entregando os títulos de

52 SANTOS, P. D. Emoções marcam cerimônia de regularização fundiária de 256 famílias – **Boletim Classificador**, 10 jul. 2023. Disponível em: <<https://boletimclassificador.com.br/emocoes-marcamcerimonia-de-regularizacao-fundiaria-de-256-familias/>>. Acesso em: 28 set. 2024; Prefeitura de Alagoinhas entrega títulos de propriedade a moradores do Petrolar. **Prefeitura Municipal de Alagoinhas**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.alagoinhas.ba.gov.br/index.php/prefeitura-de-alagoinhas-entrega-titulos-de-propriedade-a-moradores-do-petrolar/>>. Acesso em: 28 set. 2024; **APIÚNA/SC: MUNICÍPIO ENTREGA MAIS 70 MATRÍCULAS E SEGUE SENDO DESTAQUE EMREURBI**, 26 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.adehasc.com.br/apiuna-sc-municipio-entregamais-70-matriculas-e-segue-sendo-destaque-em-reurb/>>. Acesso em: 28 set. 2024; **GOIOXIM/PR: REURB SEGUE REALIZANDO SONHOS, NÚCLEO CENTRO É REGULARIZADO!**, 26 set. 2024. Disponível em: <<https://www.adehasc.com.br/goioxim-pr-reurb-segue-realizando-sonhos-nucleo-centro-e-regularizado/>>. Acesso em: 28 set. 2024; Registro Para Todos entrega 130 títulos de propriedade em Viana. **Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão (TJMA)**. Disponível em: <<https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/510635/registro-para-todos-entrega-130-titulos-depropriedade-em-viana>>. Acesso em: 28 set. 2024.

legitimação fundiária aos moradores. Essa ação, embora realizada antes do registro definitivo no Cartório de Imóveis, segue os ditames legais e visa à regularização da área, consolidando o direito à propriedade.

Da Fundamentação:

1. Lei 13.465/2017: Esta lei estabelece os mecanismos de Regularização Fundiária urbana (Reurb), criando um procedimento para a concessão de títulos de legitimação fundiária para áreas informais. A entrega de títulos preliminares pelo poder público está prevista na legislação como um dos passos iniciais do processo de regularização, mesmo que o registro no cartório ocorra em uma fase posterior. O artigo 23 da referida lei permite a legitimação fundiária como instrumento de regularização, podendo ser concedida antes do registro formal, desde que o município cumpra os requisitos previstos em lei.

2. Legitimação Fundiária (Art. 24, Lei 13.465/2017): A legitimação fundiária pode ser utilizada tanto para reconhecer a posse de uma área pública como para formalizar a propriedade. Esse título é provisório até que o registro final seja feito no cartório, servindo como um ato preparatório para regularizar a situação fundiária. Ele confere aos ocupantes uma segurança jurídica provisória.

3. Autonomia Municipal (Art. 30, CF/88): A Constituição Federal, no artigo 30, inciso VIII, assegura aos municípios a competência para promover o ordenamento territorial e a regularização fundiária de áreas urbanas. O município, por meio de seu poder executivo, pode entregar os títulos de legitimação fundiária como um passo dentro de suas atribuições, preparando o processo para o registro final.

4. Função Social da Propriedade (Art. 5º, CF/88): A entrega dos títulos se alinha com o princípio constitucional da função social da propriedade, que incentiva a regularização de áreas informais e visa garantir o acesso à moradia, promovendo a inclusão social e a legalização fundiária,

5. Aquisição de Justo Título (Art. 34, CTN/1966): Durante a realização do Cadastro Multifinalitário, foi observado que os munícipes carecem de acesso à rede de energia e esgotamento sanitário devido a impossibilidade de emissão de Certidão de Número, eis que o parcelamento não é aprovado. Dessa forma, o Município conduziu a aprovação do parcelamento da gleba denominada Primavera, para que fosse possível a emissão da Certidão de Número que, configuraria o Justo Título para que fosse possível a ligação de padrões de água e energia nas casas. Não obstante, através da titulação é possível organizar as atividades comerciais no núcleo a ser regularizado, em consonância com o artigo precitado. Assim, alcançamos mais um pilar no desenvolvimento sustentável da cidade e no ordenamento territorial, visto que será garantido acesso a serviços diante da formalização de edificações comerciais.

Assim, a entrega dos títulos de legitimação fundiária pelo prefeito, mesmo antes do registro da Reurb no cartório, está legalmente respaldada. Como o processo se encontra com os respaldos



da Lei Federal nº 13.465/2017 e Lei Municipal nº2199/2018, conclui-se que, o encaminhamento imediato ao cartório para os trâmites de registro final deve ser mantido, de modo a garantir a conclusão definitiva do processo de regularização fundiária.

Assim, recomenda-se o encerramento do expediente administrativo com a entrega dos títulos de legitimação fundiária, memoriais e plantas individuais de cada morador que tenha devidamente cumprido os requisitos da Lei 13.465/2017, com as devidas orientações previstas no art. 5º do art. 23 especialmente aqueles que não são concessionários, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural os quais identificamos através do portal SAEC — Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado, em lista anexa os quais configuram como proprietários. (Despacho Administrativo - Documentos Instrutórios 8066306)

A propósito do contido na motivação exposta, é de se ponderar que:

- a. A emissão dos títulos de legitimação fundiária e sua entrega a milhares de beneficiários da Reurb, quando ainda não há registro da CRF no cartório de registro de imóveis, é medida temerária e questionável, que, ao contrário do que possa parecer, não contribui para o sucesso de uma política de regularização fundiária de interesse social, mas pode comprometê-la.
- b. A Lei 13.465/2017, notadamente seus arts. 23 e 24, não dispõe sobre a entrega de “títulos preliminares” pelo poder público, como sustenta o Despacho. Em sentido diverso, o 5º do art. 23 da Lei dispensa expressamente a apresentação de títulos individualizados para a confecção da CRF ou para seu processamento no cartório de registro de imóveis.
- c. O último ato administrativo do Município no processo de Reurb é a emissão da CRF (art. 28 da Lei 13.465/2017) e a entrega de títulos de legitimação fundiária não tem o condão de finalizar procedimentos de Reurb, nem é medida urgente ou necessária a sua conclusão, tampouco confere titulação aos ocupantes ou segurança jurídica ao processo.
- d. O registro das matrículas das unidades pelo cartório de registro de imóveis, que é realizado após a emissão da CRF pelo Município, é o que confere a titulação e segurança jurídica aos ocupantes (art. 52 da Lei 13.465/2017).
- e. A emissão de títulos de legitimação fundiária também não visa ao reconhecimento da posse dos moradores (essa modalidade objetiva à aquisição de propriedade), como sustenta o referido Despacho, sendo o reconhecimento da posse condição para a legitimação fundiária, não o contrário.
- f. Não é crível que a emissão de títulos de regularização fundiária para Reurb, que ainda possui pendências a resolver para o registro da CRF, vá impedir novos parcelamentos irregulares da área de propriedade do Município ou ensejar a finalização da Reurb.

De fato, entre os institutos que podem ser empregados visando à regularização fundiária, a Lei 13.465/2017 introduziu a legitimação fundiária no ordenamento jurídico, que objetiva conferir o direito à propriedade de



imóveis situados em áreas urbanas ocupadas irregularmente, instituto já considerado a forma preferencial de titulação nos processos de Reurb⁵³, em razão de aquisição do direito de propriedade sobre a unidade imobiliária.

Em qualquer caso e nos termos do art. 28, VI e VII, da Lei 13.465/2017, os últimos atos do processo administrativo de regularização fundiária serão a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município e o seu registro no cartório de registro de imóveis, sendo que o teor e conteúdo da CRF está descrito nos arts. 11, V, e 41 da Lei 13.465/2017, que não faz alusão à (necessidade de) emissão de títulos de legitimação fundiária, senão à listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

(...)

V - **Certidão de Regularização Fundiária (CRF)**: documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, **no caso da legitimação fundiária** e da legitimação de posse, **da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos**;

(...)

Art. 41. A **Certidão de Regularização Fundiária (CRF)** é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a **listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária** ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

Note-se que, quando o inc. VI do art. 41 da Lei 13.465/2017 diz *por título de legitimação fundiária*, não está nominando um documento (título de legitimação fundiária), senão fazendo menção a que título (ou com base em qual instituto, entre os do art. 15 da Lei 13.465/2017) está sendo regularizada cada uma das unidades insertas na CRF.

53 ARTIGAS, P. S.; YNOUE, L. M. DO N. **A regularização fundiária urbana e a lei 13.465/17**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/349380/a-regularizacao-fundiaria-urbana-e-alei-13-465-17>>. Acesso em: 28 set. 2024.

Ou seja, o ato final do procedimento administrativo de Reurb é a emissão da CRF (não de títulos de legitimação fundiária), seguida do “registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado” (art. 44, §1º, III, da Lei 13.465/2017).

Conforme já referido acima, semelhante disposição consta do §5º do art. 23 da Lei 13.465/2017, dirigida especificamente à legitimação fundiária e assim colocada:

Art. 23. (...)

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, **o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado** e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

Significa dizer que a emissão de título de legitimação fundiária é uma providência facultativa, que não equivale à efetiva titulação, que somente ocorrerá com o registro dos direitos indicados na CRF e abertura das matrículas das unidades.

Especificamente na Reurb-S, modalidade na qual há isenção de custas e emolumentos para o registro no cartório (art. 13, §1º, da Lei 13.465/2017), poder-se-ia até afirmar que será sempre desejável que as cerimônias de entrega de títulos sejam realizadas após a emissão pelo cartório de registro das respectivas matrículas das unidades regularizadas e visando à sua entrega aos beneficiários, já que será nelas que se consubstanciará a titulação dos ocupantes, um dos objetivos da Reurb.

Neste contexto, é de se considerar que uma solenidade para entrega de títulos de legitimação fundiária, quando não houve o registro da CRF e quando ainda cabe nota devolutiva fundamentada por parte do cartório, além de desnecessária para o êxito da Reurb, pode até comprometê-la, ao transmitir aos beneficiários a falsa impressão de que já foram titulados e que a Reurb foi concluída com sucesso, quando isto ainda não ocorreu.

Vale dizer: **(a)** a partir da emissão dos títulos de legitimação fundiária, aqueles beneficiários que procurarem o cartório de registro de imóveis para obtenção das matrículas, ávidos pela conclusão da regularização, não conseguirão registrá-los, nem receber suas matrículas, à míngua do prévio registro da CRF, o que gerará frustração, indubitavelmente; **(b)** por outro lado, os que entenderem que já “atingiram” a regularização, em razão do recebimento de títulos de legitimidade fundiária, em solenidade oficial, conduzida pelo Poder Público Municipal, permanecerão sem a efetiva regularização, frustrada indefinidamente.

Além disto, todos estes beneficiários correrão o risco de, eventualmente, perderem a isenção de custas e emolumentos, já que, nos termos do art. 56 do Decreto 9.310/2018, para a dispensa de custas e emolumentos prevista na Lei nº 13.465/2017, o título de legitimação fundiária acaso emitido deve ser apresentado pelos beneficiários ao cartório de registro de imóveis no prazo máximo de um ano, contado da data de



emissão do título.

Assim, nas hipóteses em que a CRF ainda comporta a emissão de notas devolutivas por parte do cartório, assim como suscitação de dúvida, não pode o Município concluir que estará tudo resolvido na fase do registro da regularização fundiária (pior: levar os beneficiários da Reurb, muitos deles vulneráveis e hipossuficientes, à mesma conclusão equivocada e precipitada).

Corroborando a necessidade de segurança jurídica no procedimento da Reurb, informações da Oficial Registradora, prestadas em declarações feitas ao Promotor de Justiça da Comarca, esclarecem que:

Conforme inclusa petição e documentos, a DRA. IVANA ISABEL PINHEIRO, Oficial do Serviço de Registro de Imóveis de Ibirité, informa os trabalhos realizados pelo Cartório de Imóveis de Ibirité no âmbito dos procedimentos de REURB em andamento pela Prefeitura de Ibirité em relação aos bairros Primavera, Águia Dourada e Boa Vista, apresentando as razões pelas quais se mostraram inviáveis, até o momento, o registro da CRF apresentada pela Prefeitura de Ibirité.

A DRA. IVANA ISABEL PINHEIRO ressalta que desde o dia 10 de setembro de 2024 já recebeu mais de cem pessoas munidas de documentos expedidos pela Prefeitura Municipal, em que consta que a Prefeitura concedeu em maio de 2024 legitimação fundiária a diversos munícipes, pleiteando tais pessoas o registro de tal ato e a obtenção da matrícula de seus imóveis, o que não se revela juridicamente possível, pelas razões ora informadas por escrito ao Ministério Público. Que, exemplificativamente, apresenta ao Ministério Público vias dos documentos fornecidos pela Prefeitura aos beneficiários, destacando casos em que um lote foi atribuído a mais de uma pessoa, bem como a situação de um mesmo beneficiário receber mais de um lote e ainda a atribuição de legitimação fundiária pela Prefeitura em área de servidão de titularidade da CEMIG.

(...)

A DRA. IVANA ISABEL PINHEIRO destaca que nos próprios documentos apresentados pela Prefeitura de Ibirité há divergências, inclusive, de assinaturas subscritas pelas autoridades municipais, o que resulta, inclusive, em maior dificuldade para a realização dos registros, ante a necessidade de reconhecimento de firmas e demais providências, figurando como óbice adicional à realização dos trabalhos. Destaca que sobreditos títulos individuais foram apenas prenotados e serão objeto da devida qualificação.

A DRA. IVANA ISABEL PINHEIRO destaca, por fim, que norteia os seus trabalhos no Ofício de Imóveis tendo em mira a conclusão adequada dos procedimentos de regularização fundiária em andamento no Município, não sendo rara a demora da Prefeitura em atender as providências inseridas em notas devolutivas. (Ata de Reunião 8086914)



Enfatize-se: não é lícito, nem seguro, procedimento de Reurb que atribua uma mesma unidade imobiliária a mais de uma pessoa, nem que confira a um único beneficiário de legitimação fundiária mais de um lote.

As declarações fornecidas pela Oficial Registradora estão respaldadas pela apresentação de Nota de Devolução datada de 16/09/2024 (Documentos Instrutórios 8086939), entre outras notas devolutivas encartadas nos autos SEI MPMG 19.16.2503.0124378/2022-13).

Além disso, ainda que o Município realize sua atividade administrativa adequadamente até a emissão da CRF, ela não afasta a atuação do cartório de registro de imóveis, prevista no art. 42 e ss. da Lei 13.465/2017.

Assim, sempre será melhor, nos casos de Reurb-S, que as solenidades de entrega de títulos considerem a entrega das matrículas, ainda que facultada a entrega também do título individualizado de legitimação fundiária.

Em síntese, a emissão de títulos de legitimação fundiária não é uma prática vedada pela legislação urbanística, embora tampouco seja uma condição para a conclusão do processo de regularização fundiária e para a emissão de Certidão de Regularização Fundiária (esta sim, um ato imprescindível à conclusão do processo de Reurb), razão pela qual deve ser desenvolvida com muita cautela e somente após o registro da CRF, sendo essencial o diálogo constante com o cartório de registro de imóveis.

Assim, considerando: ser a solenidade de entrega de títulos de legitimação fundiária desnecessária para a conclusão ou o sucesso da regularização fundiária; o fato de que o cartório ainda não havia registrado as matrículas das unidades; o período de campanha eleitoral; os elementos de convicção apontando irregularidades na emissão dos títulos de legitimação fundiária; e a importância que a regularização fundiária representa para seus beneficiários, notadamente nos casos de Reurb-S; revela-se adequada a suspensão da entrega de títulos de legitimação fundiária até que haja o registro da CRF ou, em caso de devolutiva do cartório, até que sejam atendidas as exigências da respectiva nota.

Também é necessária a avaliação das repercussões da realização da solenidade no âmbito da Justiça Eleitoral, verificação atinente às atribuições do Ministério Público Eleitoral.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- a. A Reurb é um importante instrumento de inclusão social e regularização de núcleos urbanos informais, disciplinado pela Lei nº 13.465/2017, que tem entre seus objetivos a titulação de ocupantes de áreas ocupadas irregularmente.
- b. A Certidão de Regularização Fundiária é o documento administrativo que formaliza a aprovação da regularização fundiária pelo Município, sendo necessária para que o processo de regularização seja concluído e registrado no cartório de imóveis, com a titulação dos ocupantes.



- c. Embora a entrega de títulos de legitimação fundiária seja admitida Decreto 9.310/2018 (art. 56), não é um ato indispensável para a conclusão do processo de Reurb, não concretizando a titulação, que somente ocorre com o registro dos direitos indicados na CRF.
- d. A realização de solenidades para entrega de títulos de legitimação fundiária sem que tenha ocorrido o registro da CRF no cartório pode gerar confusão entre os beneficiários, levando-os a acreditar que o processo de regularização foi finalizado, quando ainda não o foi. A confusão pode comprometer a efetiva regularização e titulação, com a emissão das matrículas das unidades pelo cartório de registro de imóveis, bem como prejudicar o benefício da isenção de custas e emolumentos, nas hipóteses em que houver o decurso do prazo de um ano para o registro no cartório.
- e. É necessária a suspensão da entrega de títulos de legitimação fundiária até o registro da CRF ou, em caso de devolutiva pelo cartório de registro de imóveis, até atendidas as exigências da respectiva nota.
- f. A realização de eventos de entrega de títulos de legitimação durante o período eleitoral deve ser avaliada pelo Ministério Público Eleitoral, considerando o impacto que a regularização fundiária tem sobre os beneficiários, especialmente em áreas de interesse social.

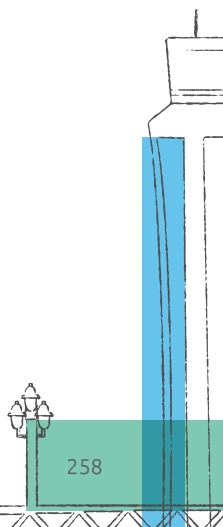
Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 27 de setembro de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenadoria de Habitação e Urbanismo



DESASTRES URBANOS



4.1.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 3787395/2022

A RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL NA REMOÇÃO DE PESSOAS E EDIFICAÇÕES EM ÁREAS DE RISCO

Assunto: Remoção de pessoas e edificações em áreas de risco – Realização de obras de segurança – Responsabilidade do Município, sem prejuízo de responsabilidades do particular.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Domingos Ventura de Miranda Junior, da Comarca de Ibitaré, solicita apoio e orientação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo para atuar em caso no qual passou a se discutir sobre de quem seria a responsabilidade pela execução de obras de segurança, em especial de um muro de arrimo, ante o risco de desabamento de construção erigida sobre aterro feito sem projeto e sem autorização do Município de Ibitaré, fatos que já são objeto de investigação nos autos do Inquérito Civil MPMG-0114.22.000406-2 (SEI N.º 19.16.2503.0085581/2022-29).

Com efeito, segundo informações e documentos encaminhados à CEPJHU pelo Promotor solicitante, a precária urbanização, com uma rede de drenagem urbana clandestina e subdimensionada entre a Rua Grevilha, próximo ao n.º 70, e a Rodovia Renato Azeredo, Bairro Serra Dourada, Distrito Durval de Barros, Município de Ibitaré, haveria causado erosão no entorno da construção.

A propósito, o Parecer da Defesa Civil Municipal n. 093/2022 registra que equipe de engenharia contratada pelo Município indicou a necessidade de demolição do referido imóvel, devido à constatação de colapso parcial da estrutura da edificação, deslizamento de talude na área lateral esquerda do imóvel, rede de captação de água pluvial subdimensionada e erosão do perímetro, constatados em visita técnica (Relatório de Vistoria n. 2022.04.0524, de 12/04/2022, Documentos Instrutórios Relatório vistoria. (3331588) SEI 19.16.2503.0085581/2022-29 / pg. 18).

O Município reconhece o problema da erosão decorrente da drenagem mal implementada e sua responsabilidade pela adequação deste equipamento urbano, embora sustente que o problema existente no imóvel do representante também decorre de obra de terraplanagem feita por ele (particular), sem projeto e autorização da Poder Público, circunstância que ensejaria a responsabilidade de ALEXSANDRE PRÍNCIPE LUIZ pela realização do muro de arrimo e também impediria a realização de qualquer obra pelo Município no imóvel particular.

Por sua vez, embora reconhecendo haver realizado obras de terraplanagem sem autorização do Município, ALEXSANDRE PRÍNCIPE LUIZ aponta que a rede de drenagem é a causa do problema, além de alegar não possuir meios para a obra do muro.

Em reunião promovida pelo Ministério Público, restaram assentados os seguintes encaminhamentos:

Ao final da reunião, foram fixados os seguintes encaminhamentos: i. No prazo de 15 (quinze) dias, o Município de Ibité apresentará ao Ministério Público cronograma efetivo de obras que o ente público realizará para a solução do problema de drenagem noticiado nos autos (correção do dispositivo paliativo de drenagem – fora de padrão técnico - situado na Rua Grevilha, defronte ao n.º 70, com duto de escoamento pluvial em PVC - diâmetro nominal 200 mm, que percorre terreno particular e desemboca na Rodovia Renato Azeredo), incluindo as providências construtivas corretivas ao processo erosivo/voçoroca decorrente da ausência de dispositivo de amortecimento hidráulico no final do duto de DN 200 mm, conforme reconhecido no Relatório Técnico realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (figuras CROQUI-2, CROQUI-9 e Conclusões do Relatório ID 3553675); ii. O Município de Ibité notificará para a adoção das providências corretivas necessárias os proprietários de terrenos/edificações que realizaram intervenções não-autorizadas no terreno que resultaram em modificação da estabilidade do solo nos imóveis situados entre a Rua Grevilha, próximo ao n.º 70, e Rodovia Renato Azeredo, Bairro Serra Dourada, Distrito Durval de Barros; iii. No mesmo prazo de 15 dias, o Município de Ibité apresentará relatório descrevendo as medidas de Defesa Civil adotadas e a serem adotadas para a devida proteção da comunidade residente na Rua Grevilha, próximo ao n.º 70, e Rodovia Renato Azeredo, Bairro Serra Dourada, Distrito Durval de Barros, em virtude dos processos erosivos/voçoroca existentes no local, esclarecendo a necessidade de isolamento de áreas e eventual remoção de famílias residentes em locais de

risco ante a proximidade do período chuvoso; iv. No mesmo prazo de 15 dias, seja esclarecido pelo Município de Ibitaré se a urbanização existente entre a Rua Grevilha e a Rodovia Renato Azeredo, Bairro Serra Dourada, Distrito Durval de Barros, se trata de núcleo urbano informal ou decorrente de parcelamento lícito do solo, informando se adotará no local a deflagração de procedimento de regularização fundiária urbana de interesse social (Ata de Reunião – doc. SEI 3787362)

Vieram os autos. É o relatório.

2. ANÁLISE

Nos termos do art. 3º-B da Lei Federal 12.340/2010, com a redação da Lei Federal 12.608/2012, verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, **o município adotará as providências para redução do risco**, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

A imperatividade do dispositivo não deixa qualquer dúvida sobre a responsabilidade do Município na realização de obras de segurança, inclusive com a remoção das edificações e o reassentamento dos ocupantes em um local seguro.

De fato, ainda que, indiscutivelmente, o dono de edifício ou construção responda pelos danos que resultarem de sua ruína, se esta provier de falta de reparos, cuja necessidade fosse manifesta, o que conduz à necessidade dele cuidar para evitar tais danos e violações a direitos de outrem (art. 937 c/c arts. 186 e 927, todos do CC), não pode o município valer-se da responsabilidade do proprietário para justificar a não adoção de medidas de proteção e defesa civil por iniciativa própria, especialmente se o risco de ruína da construção tem como concausa a implantação inadequada de rede de drenagem urbana, ameaça à coletividade, difusamente considerada, e à ordem urbanística.

A propósito, já decidiu o TJMG:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ÁREA DE RISCO - DESLIZAMENTO, DESABAMENTO, EROSÃO - OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - COMPROVAÇÃO - DEVER DE AGIR - SENTENÇA MANTIDA.

- Evidente a responsabilidade do Município de adotar, considerada a gravidade da situação, medidas urgentes e eficazes para preservação das pessoas e patrimônio, expostas ao perigo de desabamento e deslizamento da área em que residem, não podendo se valer, sequer, da incerteza quanto ao risco para agir, sendo de se destacar que o risco de dano, na hipótese, é inverso, pois atinge as famílias que moram no local sujeito a desabamento.

- A fixação de multa diária, por sua vez, é adequada como forma de assegurar o resultado prático da decisão, com o cumprimento da obrigação imposta, observado o princípio da razoabilidade.

-Sentença mantida. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0148.14.003682-0/002, Relator(a): Des.(a) Lillian Maciel, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/07/2017, publicação da súmula em 18/07/2017.)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - MUNICÍPIOS - RESPONSABILIDADE - VISTORIA - OBRAS - ÁREA DE RISCO - DESABAMENTO - INTERVENÇÃO PREVENTIVA.

EM ATENÇÃO AO ART. 8º DA LEI FEDERAL N. 12.608/2012, COMPETE AOS MUNICÍPIOS VISTORIAR EDIFICAÇÕES E ÁREAS DE RISCO E, QUANDO FOR O CASO, PROMOVER A INTERVENÇÃO PREVENTIVA NAS OBRAS REALIZADAS EM SEU TERRITÓRIO. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.012599-5/001, Relator(a): Des.(a) Jair Varão, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/05/2021, publicação da súmula em 17/05/2021)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS - MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO ANTA - **QUEDA DE ENCOSTA** - TEORIA DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA - OMISSÃO ESTATAL CONFIGURADA - **IMÓVEL EM ÁREA DE RISCO - FALHA NO ESCOAMENTO DE ÁGUAS PLUVIAIS - DEVER DE INDENIZAR - CARACTERIZAÇÃO** - VALOR DA INDENIZAÇÃO - CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - ART. 85, §11, DO CPC/2015 - MAJORAÇÃO. - Como regra, o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu a adoção da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado (art. 37, § 6º, da CF/88), porém, caso se trate de dano causado por omissão estatal, aplica-se a teoria da responsabilidade subjetiva, só restando configurada a obrigação de reparação se for comprovado nos autos que o ente público tinha a obrigação legal de obstar a conduta lesiva, mas se omitiu. - **Tendo o Município incorrido em culpa no evento danoso noticiado nos autos, consistente na queda de encosta sobre imóvel de propriedade dos autores, já que tinha o dever legal de fiscalizar a regularidade das ocupações efetivadas em área de risco, bem como providenciar a correta drenagem das águas pluviais no seu entorno, o que não foi feito, é imperiosa a reparação dos danos materiais e morais decorrentes.** - A fixação do valor da indenização por danos morais deve levar em conta as circunstâncias do caso concreto, obedecendo-se aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como o objetivo de cunho pedagógico da indenização, com a pretensão de coibir a reiteração da prática do ato ilícito, porém, sem propiciar o enriquecimento sem causa da vítima. - O valor da indenização por danos materiais deve ser corrigido pelo IPCA e acrescido de juros de mora pelos índices da caderneta de poupança, ambos a partir do evento danoso. - O valor da indenização por danos morais deve ser corrigido pelo IPCA, a partir do arbitramento, e acrescido de juros de mora pelos índices da caderneta de poupança, a partir do evento danoso

(Súmula 54 do STJ). - No julgamento do recurso cabe ao Tribunal majorar os honorários advocatícios fixados na sentença, de forma a adequá-los ao trabalho adicional desenvolvido pelo procurador em grau recursal, tal como ordena art. 85, § 11, do Novo Código de Processo Civil. (TJMG - Apelação Cível 1.0713.12.005990-0/001, Relator(a): Des.(a) Adriano de Mesquita Carneiro, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/02/2019, publicação da súmula em 13/03/2019.)

É que as responsabilidades do Município voltadas à prevenção de desastres e à proteção e defesa civil (assim como para sua mitigação, preparação, resposta e recuperação) têm origem em disposições constitucionais, que tratam da cidadania e da dignidade da pessoa humana (incs. II e III do art. 1º da CF) e garantem a todos o direito à vida (art. 5º), à saúde, à moradia, à segurança (art. 6º), ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), bem como em dispositivos que estabelecem que **a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal**, observadas as diretrizes gerais fixadas em lei (no caso, a Lei Federal 10.257/2001), 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), mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII do art. 30 da CF).

Não por acaso, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) fixa entre suas diretrizes gerais, além da garantia do direito a cidades sustentáveis⁵⁴, a ordenação e o controle do uso do solo, visando evitar a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º da Lei 10.257/2001).

Em consonância com as diretrizes gerais acima, vale lembrar que a Lei 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo) estabelece que os lotes devem contar com infraestrutura básica, a exemplo dos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, entre outros (art. 2º, § 5º, da Lei 6.766/1979), proibindo o parcelamento do solo para fins urbanos em terrenos alagadiços, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas, bem como onde as condições geológicas não aconselham a edificação (incs. I e IV do parágrafo único do art. 3º da Lei 6.766/1979).

Versando especificamente sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), **a Lei 12.608/2012 dispõe ser dever do Município⁵⁵ a adoção de medidas necessárias à redução dos riscos de desastre**, contexto em que a incerteza quanto ao risco de desastre pode constituir óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco (art. 2º da Lei).

Mas não é só. Há que se levar em conta que compete particularmente aos municípios:

- Identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

⁵⁴ 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 (art. 2º, I, da Lei 10.257/2001).

⁵⁵ Dever também da União, dos Estados e do Distrito Federal.

- Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando necessário, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis, mediante realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; notificação da remoção aos ocupantes, acompanhada de cópia do laudo técnico e de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia, entre as quais o cadastro para atendimento habitacional em caráter definitivo; e remoção das edificações e adoção medidas que impeçam a reocupação da área;
- Realizar todas as etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco e de resposta e de recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, inclusive de engenharia, em todas as suas fases;
- Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres, priorizando, em seus programas habitacionais, a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco (arts. 8º e 14 da Lei 12.608/2012 c/c dos arts. 1º-A, § 2º, 3º-B, 4º, 8º e 9º da Lei 12.340/2010).

Assim, seja para a construção de muro de arrimo, se esta for uma medida apta a evitar o risco de colapso de edificações na cidade, seja para a correção da rede de drenagem urbana, ou seja, ainda, para a remoção da edificação com risco de desabamento, há responsabilidade do Município, sem prejuízo de ressarcimento, pelos particulares responsáveis, das despesas com as obras de segurança, já que a ninguém é assegurado o enriquecimento sem justa causa e às custas de outrem (art. 884 do CC), sobretudo do Erário.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que, verificada a existência de edificação suscetível à ocorrência de ruína, em razão de deslizamentos e processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o Município de Ibirité deve adotar providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

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 setembro de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

4.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4921889

RUÍNA DE MURO PARTICULAR E A RESPONSABILIDADE CIVIL PELA RECONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS PROVOCADOS

Referência: Inquérito Civil MPMG-0313.18.000318-5 da Comarca de Ipatinga-MG

Assunto: Ruína de muro de divisa e responsabilidade pela reconstrução e reparação de danos resultantes da ruína. Responsabilidade do construtor e proprietário da obra. Responsabilidade do Município, nas hipóteses em que há risco para a segurança de munícipes, ordem urbanística e seus padrões de desenvolvimento urbano. Sugestão de realização de reunião para entendimento entre os envolvidos e celebração de acordo.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Gustavo Adolfo Valente Brandão, da Comarca de Baependi, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre como proceder com relação à Notícia de Fato MPMG-0049.23.000027-2, que contém a seguinte descrição do fato: o representado

não construiu muro que faz divisa com o representante de forma segura, o que acarretou a queda do muro, fato que deixou a casa do representante exposta e a ocasionou desbarrancamento.

2. ANÁLISE

RESPONSABILIDADE DO RESPONSÁVEL PELA EDIFICAÇÃO DO MURO QUANTO À SOLIDEZ DA OBRA E REPAROS SE ACASO NECESSÁRIOS

O caso diz respeito à segurança e solidez de muro construído por JORGE AUGUSTO SEIXAS, de sua responsabilidade, na divisa com um imóvel de JOAQUIM ADEODATO DA SILVA FILHO, na cidade de Baependi, que acabou ruindo.

Segundo JOAQUIM ADEODATO DA SILVA FILHO, em razão da queda do muro, sua casa ficou exposta, e ainda está ocorrendo o desmoronamento de um barranco que existe no local (f. 2). JOAQUIM também informa que, mesmo antes do muro ruir, havia avisado JORGE acerca da possibilidade, sem que esse haja providenciado reparos no muro.

Em manifestação anexada aos autos, datada de 13/03/2023, JORGE AUGUSTO SEIXAS alega que o muro haveria sido construído segundo as normas em vigor e com aprovação do Município, atribuindo sua ruína a desastre natural.

Adicione-se, a propósito, que o Boletim de Ocorrência Policial 2022-000753940-001 registra a ocorrência de fortes chuvas.

Pois bem. Como se sabe, o Código Civil garante aos proprietários de imóveis a possibilidade de levantarem em seu terreno as construções que lhes aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos (art. 1.299), sendo vedada a execução de qualquer obra ou serviço suscetível de provocar desmoronamento ou que comprometa a segurança do prédio vizinho, senão após haverem sido feitas as obras acautelatórias (art. 1.311).

Além disto, todo aquele que violar estas regras estará obrigado a demolir as construções feitas, respondendo por perdas e danos (art. 1.312 do CC).

A responsabilidade pela solidez da edificação também está prevista em disposição legal, segundo a qual o dono de edifício ou construção responde pelos danos que resultarem de sua ruína, se esta provier de falta de reparos cuja necessidade fosse manifesta (art. 937).

No Código de Obras de Baependi, há várias disposições atinentes à segurança das edificações, a saber:

Art. 2º. O Código de Obras de Baependi tem como objetivo satisfazer as necessidades do município, além de promover e assegurar a melhoria dos padrões de segurança, higiene, salubridade e conforto das edificações de uma forma geral, orientando os projetos e a execução de edificações no município.

[...]

Art. 173. As instalações e os equipamentos das edificações serão projetados, calculados e executados tendo em vista a segurança, a higiene e o conforto dos usuários, de acordo com as normas técnicas oficiais.

[...]

Art. 189. O Município poderá exigir dos proprietários a construção de muros de arrimo e de proteção sempre que o nível de terreno for superior ao logradouro público, ou quando houver desnível entre os lotes que possam ameaçar a segurança pública.

[...]

Art. 202. A demolição total ou parcial das construções será imposta pelo Município mediante intimação nos seguintes casos:

I - quando clandestinas e não possíveis de regularização;

II - quando feitas sem observância do alinhamento e uso permitido ou com desrespeito a planta aprovada nos seus elementos essenciais;

III - quando a obra for edificada em terrenos e áreas públicas;

IV - quando julgada com risco iminente de caráter público e o proprietário não quiser tomar as providências que o Município determinar para a sua segurança.

Art. 203. No caso em que a demolição é executada pela Administração Pública, as despesas dela decorrentes, correrão por conta do proprietário da obra.

Neste contexto, é possível concluir que JORGE AUGUSTO SEIXAS é responsável pela solidez da obra, por seu reparo e pela indenização de danos que resultaram da sua ruína, bem como pela construção de muros de arrimo e de proteção caso haja desnível entre os lotes que possa ameaçar a segurança pública.

Por sinal, no caso em exame, JORGE não nega sua responsabilidade e se prontifica a adotar providências para reconstrução do muro:

Em relação à reconstrução do citado muro, o requerido informa que já está com o projeto pronto e realizado por engenheiro capacitado conforme doc. anexo, e pré aprovado pela Prefeitura Municipal que somente dará o aval para o início das obras, pós término da estação chuvosa.

Por fim, dando início às obras, o prazo médio para conclusão será de cerca de 08 (oito) meses, devido à complexidade da obra. (Manifestação de JORGE AUGUSTO SEIXAS, datada de 13/03/2023).

RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO

Ainda que, indiscutivelmente, o dono de edifício ou construção responda pelos danos que resultarem de sua ruína, o Município também poderá ser responsabilizado quanto à adoção de providências para garantir a

segurança dos munícipes, sobretudo se houver ameaça de lesão (ou efetiva lesão) para a vida, incolumidade e segurança de terceiros (p. ex. transeuntes) e para a ordem urbanística e seus padrões de desenvolvimento urbano.

As responsabilidades do Município voltadas à prevenção de desastres e à proteção e defesa civil (assim como para sua mitigação, preparação, resposta e recuperação) têm origem em disposições constitucionais, que tratam da cidadania, da dignidade da pessoa humana (incs. II e III do art. 1º da CF) e garantem a todos o direito à vida (art. 5º), à saúde, à moradia, à segurança (art. 6º), ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), bem como em dispositivos que estabelecem que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, observadas as diretrizes gerais fixadas em lei (no caso, a Lei Federal 10.257/2001), 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), mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII do art. 30 da CF), tornando-o garante da segurança.

Nesta linha, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) 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 (art. 1º, parágrafo único), fixando entre suas diretrizes gerais, além da garantia do direito a cidades sustentáveis, a ordenação e o controle do uso do solo, visando evitar a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º da Lei 10.257/2001).

Em consonância com as diretrizes gerais acima, vale lembrar que a Lei 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo) estabelece que os lotes devem contar com infraestrutura básica, a exemplo dos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, entre outros (art. 2º, § 5º, da Lei 6.766/1979), proibindo o parcelamento do solo para fins urbanos em terrenos alagadiços, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas, bem como onde as condições geológicas não aconselham a edificação (incs. I e IV do parágrafo único do art. 3º da Lei 6.766/1979).

Versando especificamente sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), a Lei 12.608/2012 dispõe ser dever do Município a adoção de medidas necessárias à redução dos riscos de desastre, contexto em que a incerteza quanto ao risco de desastre não pode constituir óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco (art. 2º da Lei).

Não por acaso, o art. 3º-B da Lei Federal 12.340/2010, com a redação da Lei Federal 12.608/2012, dispõe que, verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotar as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

A imperatividade do verbo empregado no dispositivo – adotará – não deixa qualquer dúvida sobre a responsabilidade do Município na realização de obras de segurança, inclusive com a remoção das edificações e o reassentamento dos ocupantes em um local seguro.

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ante à ameaça de ruína (ou ruína já consumada) de edificação, como parte das investigações do fato, deve o órgão do Ministério Público averiguar a dimensão dos interesses e direitos envolvidos, de modo a verificar se se tratam de interesses sociais e individuais indisponíveis.

A eventual constatação de lesão ou ameaça de lesão aos direitos à segurança, à vida e à cidade sustentável, ou mesmo a violação de normas cogentes (violação da ordem jurídica), demanda a atuação do Ministério Público, legitimando-a à adoção de providências (art. 127 da CF), ao passo que questões estritamente patrimoniais e individuais disponíveis afastam a legitimidade da Instituição.

No caso em comento, considerando a já exposta disposição do representado de adotar providências para o reparo do muro, abre-se a possibilidade de autocomposição entre os envolvidos, sendo certo que o Ministério Público pode atuar não apenas tomando compromissos de ajustamento de conduta (§ 6º do art. 5º da Lei 7.347/1985), como também referendando transação firmada entre os transatores (art. 785, IV, do CPC).

Assim, antes de qualquer outra diligência, sugere-se a designação de reunião entre os envolvidos JORGE AUGUSTO SEIXAS e JOAQUIM ADEODATO DA SILVA FILHO, convidando-se também o MUNICÍPIO DE BAEPENDI, para que ali possam ser colhidos esclarecimentos (prova oral) sobre quais são as medidas necessárias à reconstrução do muro de divisa que ruiu e à reparação de danos se acaso resultantes da sua ruína e sobre a necessidade de construção de um muro de arrimo ou outras obras para garantir a segurança dos lotes e edificações, evitando nova ruína, bem como possa ser discutida a possibilidade de autocomposição, mediante a celebração de termo com obrigações, prazos e forma de execução.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

- a. JORGE AUGUSTO SEIXAS é responsável pela reconstrução do muro que ruiu na divisa com o imóvel de JOAQUIM ADEODATO DA SILVA FILHO, bem como pela reparação de danos que hajam resultado da sua ruína;
- b. O MUNICÍPIO DE BAEPENDI poderá ser responsabilizado quanto à adoção de providências para garantir a segurança dos munícipes, sobretudo se houver ameaça de lesão (ou efetiva lesão) para a vida, incolumidade e segurança de terceiros (p. ex. transeuntes) e para a ordem urbanística e seus padrões de desenvolvimento urbano.
- c. Considerando a disposição do representado JORGE AUGUSTO SEIXAS de adotar providências para o

reparo do muro objeto da consulta, abre-se a possibilidade de autocomposição entre os envolvidos, podendo o Ministério Público atuar não apenas tomando compromisso de ajustamento de conduta do representado (§ 6º do art. 5º da Lei 7.347/1985), como também referendando transação firmada entre os transatores (art. 785, IV, do CPC).

- d. Para tanto, o Órgão de Execução poderá designar reunião entre os envolvidos JORGE AUGUSTO SEIXAS e JOAQUIM ADEODATO DA SILVA FILHO, convidando também o MUNICÍPIO DE BAEPENDI, para discutirem o caso, as medidas necessárias à reconstrução do muro de divisa que ruiu, a reparação de danos se acaso resultantes da sua ruína, a necessidade de construção de um muro de arrimo ou outras obras para evitar nova ruína, bem como a possibilidade de autocomposição, mediante a celebração de termo, pactuando obrigações, prazos e forma de execução.

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, 05 de abril de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

4.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5153384/2023

A RESPONSABILIDADE CIVIL NO RISCO DE RUÍNA DE EDIFICAÇÃO PARTICULAR NÃO HABITADA, CONSTRUÍDA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SEM AUTORIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Referência: Inquérito Civil nº MPMG-0508.23.000002-0

Assunto: Edificação não habitada - Risco de ruína - Propriedade particular - Intervenção em área de preservação permanente sem autorização do órgão público competente - Responsabilidade do proprietário pela adequação da intervenção ou remoção da construção, bem como pela recuperação ambiental da área degradada.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça CLARISSE PEREZ DO NASCIMENTO NASCIF MENDES, da Comarca de Piranga, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre como proceder com relação aos fatos que são objeto do Inquérito Civil nº MPMG-0508.23.000002-0, assim descritos:

Apurar o descrito no termo de declarações do representante Alexandre Barbosa Barnabé, com informações acerca do risco do seu imóvel ruir em razão da conduta ativa e omissiva do Município de Porto Firme/MG.

Na instrução do procedimento, a Promotora solicitante tomou as declarações de Alexandra Barbosa Barnabé (Termo de Declaração SEI 4369857), bem como logrou obter o Laudo Técnico de inspeção do imóvel, situado em encosta degradada (SEI 4498276).

Em informações, o Município destacou que:

[...] o imóvel trata-se de um cômodo que não é utilizado para habitação. Por tanto, em que pese o risco de desabamento, trata-se de um local aparentemente abandonado pelo próprio representante e que não oferece qualquer risco à vida ou à segurança das pessoas.

Não havendo risco à vida ou à segurança das pessoas, não se legitima a ação da defesa civil.

Por isto, com tais considerações, o Município de Porto Firme não procederá a intervenção forçada visando a demolição do cômodo. Todavia, caso seja interesse do representante, o Município oferece o serviço de demolição, mediante requerimento da parte interessada.

Com protestos de consideração e respeito, subscrevo-me e coloco-nos ao inteiro dispor para o que mais se fizer necessário. (Ofício SEI 5134180).

2. ANÁLISE

MATERIAL DE APOIO SOBRE DESASTRES URBANOS

De início, é de se registrar que há material de apoio à disposição dos órgãos de execução na [intranet](#) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, assim como um [Protocolo de Enfrentamento de Desastres Naturais para os Municípios de Minas Gerais](#), que podem ser compartilhados com o Município de Porto Firme como subsídios para a implementação de ações de proteção e defesa civil.

RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA DO PARTICULAR PELA ADEQUAÇÃO OU REMOÇÃO DE CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA DEGRADADA

Sabe-se que os Municípios têm deveres relacionados à implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que abrangem ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres, entre as quais:

- Executar a PNPDEC em âmbito local, de modo coordenado com o Estado e a União (art. 8º, I e II, da Lei 12.608/2012);

- Incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal (art. 8º, III, da Lei 12.608/2012);
- Identificar e mapear as áreas de risco de desastres (art. 8º, IV, da Lei 12.608/2012);
- Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas (art. 8º, V, da Lei 12.608/2012);
- Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública (art. 8º, VI, da Lei 12.608/2012);
- Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando necessário, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis, mediante:
 - » realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros;
 - » notificação da remoção aos ocupantes, acompanhada de cópia do laudo técnico e de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia, com:
 - a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco;
 - o provimento de moradia temporária às famílias atingidas por desastres;
 - o cadastro para atendimento habitacional em caráter definitivo;
 - a remoção das edificações e adoção medidas que impeçam a reocupação da área (art. 8º, VII e XVI, da Lei 12.608/2012 c/c art. 3º-B da Lei 12.340/2010);
- Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança (art. 8º, VIII, da Lei 12.608/2012);
- Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres (art. 8º, IX, da Lei 12.608/2012);
- Realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (art. 8º, XI, da Lei 12.608/2012);
- Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre (art. 8º, XII, da Lei 12.608/2012);
- Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres (art. 8º, XIII, da Lei 12.608/2012);
- Manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município, fornecendo dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres (art. 8º, XIV, da Lei 12.608/2012);
- Constituir conta ou fundo com o fim específico de receber recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) e para custear ações de prevenção de desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, nas hipóteses de reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública (art. 1º-A da Lei 12.340/2010);
- Demonstrar a necessidade de recursos demandados da União e do Estado (art. 1º-A, §2º, I, da lei

12.340/2010);

- Apresentar, exceto nas ações de resposta (compreendendo exclusivamente socorro e assistência às vítimas), plano de trabalho ao órgão responsável pela transferência de recursos, no prazo máximo de 90 dias da ocorrência do desastre (art. 1º-A, §2º, II, da lei 12.340/2010);
- Apresentar estimativa de custos necessários à execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres, com exceção das ações de resposta (art. 1º-A, §2º, III, da lei 12.340/2010);
- Realizar todas as etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco e de resposta e de recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, inclusive de engenharia, em todas as suas fases (art. 1º-A, §2º, IV, da lei 12.340/2010);
- Prestar contas das ações de prevenção, de resposta e de recuperação ao órgão responsável pela transferência de recursos e aos órgãos de controle competentes (art. 1º-A, §2º, V, da lei 12.340/2010);
- Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas (art. 8º, XV, da Lei 12.608/2012).

A propósito, é de se destacar que este Órgão de apoio já emitiu Informação Técnico-Jurídica ([3787395](#), disponível na [intranet](#)) sustentando a responsabilidade de município quanto à adoção de providências para redução do risco de desastres, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro, sem prejuízo de eventual ressarcimento de custos pelos particulares responsáveis por atos ilícitos, das despesas com as obras de segurança, já que a ninguém é assegurado enriquecer sem justa causa e às custas de outrem (art. 884 do CC), sobretudo do Erário.

Lado outro, no caso ora em exame, há que se considerar determinadas circunstâncias, assim referidas no Laudo Técnico de inspeção do imóvel (SEI 4498276):

O móvel que apresenta realmente risco de ruir, é um “barracão”, assim chamado pelo proprietário, esse não é um imóvel residencial, ele é utilizado apenas para práticas religiosas. O imóvel, ou imóveis, já que são separados em dois blocos, sendo um, a residência do Alexandre e o outro o “barracão», foram construídos a margem de uma nascente de água, conforme depoimento do Alexandre, essa é existente desde a época de seus avós, desta forma conclui que todo imóvel está em área de APP (área de preservação permanente).

Também de acordo com o proprietário, por existir essa nascente de água, já existia um curso natural da mesma, paralela a sua divisa, essa jorrava em manilhas e seguia por uma calha natural no solo, até chegar ao ribeirão próximo, seguindo para o rio.

Em depoimento, o Alexandre, contou que os problemas começaram logo após o confrontante a direita de sua residência, abrir a calha natural do solo, em toda sua extensão, com máquinas pesadas, retirando a cobertura vegetal e árvores em seu entorno e somado com os níveis de chuvas anuais fez com que as enxurradas aumentassem a dimensão dessa calha, causando deslizamento dos taludes que a compunham.

Sobre o “barracão”, observando parte da estrutura na qual o solo de sua base deslizou junto ao talude, percebeu-se que a estrutura de fundação é mista, feita por concreto ciclópico (pedra de mão e concreto) e bloco de areia e cimento cheios de concreto, possui pilares e laje de concreto armado. A estrutura global ainda se apresenta estável, com apenas início de recalque do piso de um cômodo. Quanto a residência, não há risco eminente, essa se encontra distante do talude em questão, o que se há são muitas infiltrações, trincas por má execução e por ser uma construção antiga sem reforma.

4.1.1. Problemas encontrados;

- Classificação do Problema: anomalia;
- Estabilidade: edificação construída em área de APP, sem estudo prévio de risco ou engenharia. A estabilização dos taludes foi desestabilizada a partir do corte no terreno e remoção de área verde, que por essa área possuir solo predominante argilo-arenoso, contribuiu para que as enxurradas o carreassem para sua jusante.
- Problema: a falta de estabilização do talude a jusante da edificação, com a sequência de precipitação em volumes altos como se tem ocorrido, a tendência é o talude continuar a deslizar, causando o colapso da estrutura. (Laudo Técnico, SEI 4498276)

Com efeito, considerando que a construção ameaçada de ruína não é habitada, foi construída em local inadequado pelo particular – área de preservação permanente e sujeita a inundações – bem como a ausência de elementos de convicção indicando a concorrência do Município de Porto Firme para a construção da edificação, a responsabilidade pela adequação ou a remoção da edificação, assim como pela obtenção das autorizações pertinentes e pela recuperação ambiental da área é, a princípio, do proprietário do imóvel. A propósito, já decidiu o TJMG:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA - **OBRAS CONTENÇÃO DE ENCOSTA** - MEDIDA QUE ESGOTA O OBJETO DA DEMANDA - **RISCO DESABAMENTO - PROPRIEDADE PARTICULAR - RESPONSABILIDADE DA MUNICIPALIDADE** - **AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PLANO** - REMOÇÃO DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RISCO - CABIMENTO - MULTA DIÁRIA - POSSIBILIDADE - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO

O pedido de reforma da decisão agravada submete-se à análise do preenchimento ou não dos pressupostos para a concessão da tutela de urgência, previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, a saber, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. A concessão da liminar que importa em esgotamento do objeto da demanda é vedada pelo art. 1º, §3º, Lei 8.437/92.

A realização de obras em propriedade particular, para viabilizar a contenção de encosta e evitar eventual desabamento, além de ocasionar o esgotamento do objeto da ação, não é imputável, neste momento processual, ao poder público, ante a ausência de comprovação, de plano, de que a situação de deslizamento de terra decorre de ação ou omissão do Município. A responsabilidade da municipalidade deve circunscrever à adoção de medidas de urgência, para evitar risco de mortes às pessoas que residem no local sujeito a deslizamentos de terras, incluída a remoção de famílias das áreas de risco.

A multa diária estipulada na decisão agravada, em se tratando de assegurar o direito à vida, deve ser mantida para resguardar o cumprimento da obrigação, porquanto fixada em patamar proporcional, ante as circunstâncias e gravidade do caso concreto.

Preenchidos parcialmente os requisitos da tutela de urgência, a hipótese é de reforma parcial da decisão objurgada. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.601245-2/000, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/10/2021, publicação da súmula em 14/10/2021)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ORDINÁRIA - OBRIGAÇÃO DE FAZER - INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - **DESMORONAMENTO DE TERRA** - TUTELA DE URGÊNCIA - PAGAMENTO DE ALUGUEL - **DEVER DO PROPRIETÁRIO - MUNICÍPIO - RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA** - REQUISITOS - COMPROVADOS EM PARTE - DECISÃO REFORMADA - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

- Nos termos do art. 300 do CPC/2015, 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.

Ademais, para a concessão da tutela de urgência de natureza antecipada, é necessário que a medida seja reversível.

- O artigo 225 da CR/88 estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo dever de defendê-lo e preservá-lo impõe-se não só ao Poder Público, mas também a toda coletividade, a fim de garantir um ambiente saudável para as presentes e futuras gerações.

- Não se olvida, ainda, que a Carta Magna prevê, em seu artigo 30, inciso VIII, que compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

- A Constituição Federal ainda dispõe que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX).
- Consoante disposto no artigo 8º da Lei nº 12.608/2012, compete ao ente municipal o dever de realizar a identificação, mapeamento e fiscalização das áreas de risco de desastres, vistoriar as edificações e áreas de risco promovendo, se for o caso, a intervenção necessária para garantir a redução dos riscos e a segurança dos munícipes, bem como a instituir política de assistência social à moradia, incluindo a disponibilização de aluguel social, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco.
- Lado outro, tem-se que **o dever de preservação estrutural do terreno de modo a não causar dano à outrem, em um primeiro momento, cabe ao seu proprietário, que, caso não disponha de recursos necessários, deverá levar tal informação ao conhecimento do órgão competente.**
- **Cabe ao proprietário do terreno e demais responsáveis pela obra onde ocorreu o desmoronamento, de forma solidária, e ao Município, de forma subsidiária, arcar com a obrigação de pagar o aluguel das famílias desabrigadas.**
- Não se vislumbrando a presença dos requisitos legais capazes de sustentar a medida liminar nos moldes em que concedida em primeira instância, o parcial provimento do presente recurso é medida que se impõe. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.130156-9/001, Relator(a): Des.(a) Ana Paula Caixeta, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/11/2021, publicação da súmula em 19/11/2021)

Com efeito, dispõe a Lei 12.651/2012 (Código Florestal) que:

Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, **exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.**

(...)

§ 2º **As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.**

(...)

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a

estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

(...)

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.903)

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

(...)

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.903)

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

(...)

Art. 8º A **intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.**

(...) [g. n.]

No mesmo sentido, a Lei Federal 6.766/1979 proíbe o parcelamento do solo para fins urbanos em terrenos: alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e nas áreas de preservação ecológica (incs. I, III, IV e V do parágrafo único do art. 3º da Lei 6.766/1979).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, sugere-se ao Órgão de Execução a atuação para a responsabilização do proprietário do imóvel pelas intervenções em área de risco, visando à eliminação dos riscos, mediante a adequação da edificação e regularização da drenagem ou remoção da construção, além da recuperação ambiental da área degradada, com a elaboração, apresentação e execução do respectivo projeto.

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, 12 de maio de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

4.4.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4884995/2023

VALIDADE DA EXIGÊNCIA DE FUNDO MUNICIPAL OU CONTA ESPECÍFICA PARA RECEBIMENTO DE RECURSOS FEDERAIS VISANDO À EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Referência: Inquérito Civil MPMG-0313.18.000318-5 da Comarca de Ipatinga- MG

Assunto: Desastres urbanos. Obrigatoriedade da constituição de fundo municipal ou conta específica para o recebimento de recursos federais visando à adoção de medidas e ações de proteção e defesa civil. Hipótese de descabimento da vedação do art. 167, XIV, da Constituição Federal.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Rafael Pureza Nunes da Silva, da Comarca de Ipatinga, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a validade da exigência de constituição de fundo municipal ou conta específica para a execução das ações de proteção e defesa civil, em contraste com a negativa apresentada pelo Município de Ipatinga, ao argumento de que haveria vedação constitucional

à criação de tal fundo, em razão de disposição do art. 167, XIV, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021 (f. 213 dos autos do Inquérito Civil MPMG-0313.18.000318-5).

2. ANÁLISE

A Lei 12.340/2010 prevê a constituição pelos municípios de uma conta específica (ou fundo) para o fim de permitir a transferência de recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) aos Estados e Municípios, bem como para custear ações de prevenção de desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, nas hipóteses de reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública:

Art. 1º-A. A transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios observará as disposições desta Lei e poderá ser feita por meio: (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

I - de depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal; ou (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

II - do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) a fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios com fim específico de execução das ações previstas no art. 8º e na forma estabelecida no § 1º do art. 9º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

(...)

Art. 9º (...)

(...)

§ 1º Os recursos do Funcap serão transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios cujos objetos permitam a execução das ações a que se refere o art. 8º, após o reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública ou a identificação da ação como necessária à prevenção de desastre, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos. (Redação dada pela Lei nº 12.983, de 2014)

§ 2º São obrigatórias as transferências a que se refere o § 1º, observados os critérios e os procedimentos previstos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.983, de 2014)

O seu regulamento (Decreto Federal 11.219/2022) não deixa margem para dúvidas quanto à necessidade da criação da conta específica, ao dispor que:

Art. 5º Os recursos financeiros para execução das ações de prevenção e de resposta e recuperação de que trata este Decreto serão transferidos por meio de depósito em conta bancária específica em instituição financeira oficial federal.

§ 1º A abertura da conta bancária de que trata o caput compete aos órgãos e às entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em instituição financeira oficial federal.

(...)

E, dado o primado do princípio da prevenção, que projeta luzes sobre todo o arcabouço de proteção e defesa civil, não parece ser o caso de se esperar a ocorrência do desastre, para só então instituir a conta específica.

De fato, convém observar que a conta específica (ou fundo) ganha relevância quando cotejada com a definição de desastres, notadamente os de intensidade média e alta, bem como ante a perspectiva de reconhecimento de situações de emergência e de calamidade pública, já que tais circunstâncias envolvem, não raro, a necessidade de resposta imediata, mas com forças e recursos que estão além do nível local, isto é, das capacidades do município, conforme se extrai da Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional 260/2022:

Art. 5º Quanto à intensidade os desastres classificam-se em:

(...)

II. Desastres de Nível II ou de média intensidade: aqueles em que há danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais expressivos e que a situação de normalidade precisa ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local e complementados com o aporte de recursos dos demais entes federativos; e

III. Desastres de Nível III ou de grande intensidade: aqueles em que há vultosos danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais, com sério e relevante comprometimento do funcionamento das instituições públicas locais ou regionais, impondo-se a mobilização e a ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e, eventualmente de ajuda internacional, para o restabelecimento da situação de normalidade.

§ 2º Os desastres de nível I e II ensejam a declaração de situação de emergência, enquanto os desastres de nível III ensejam a declaração de estado de calamidade pública.

(...)

No caso particular do Município de Ipatinga, é de se destacar que a criação do fundo foi objeto de discussão no âmbito do Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC), sendo aprovada por unanimidade (f. 184 e ss. do IC).

No mesmo sentido, os autos contêm informações do Secretário Municipal de Segurança Pública e Convivência Cidadã, dando conta que:

(...) Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil no Município de Ipatinga e tem por finalidade captar, controlar e aplicar recursos financeiros, de modo a garantir a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação nas localidades atingidas.

Os recursos serão destinados aos programas e ações desenvolvidos pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, e as suas devidas prioridades e programações estabelecidas pelo Conselho, com o fim de dar eficiência e eficácia às ações.

O objetivo de estruturar a Defesa Civil Municipal e assim possibilitar que o Município cesse os recursos disponíveis na Defesa Civil Estadual e Nacional e implemente ações mais efetivas na prevenção e combate aos desastres.

Pretende-se com o FUMPDEC:

- Proporcionar amparo financeiro a programas, projetos, convênios, termos de cooperação, contratos e ações de defesa civil no Município.
- Promover ações estruturantes de prevenção, treinamento e educação em defesa civil;
- Prevenir ou minimizar os danos, socorrer e assistir populações atingidas por desastres e recuperar áreas deterioradas por esses. (f. 199 dos autos do IC)

Neste contexto, a necessidade de suporte pela União ou pelo Estado, ante a incapacidade da instância local para a adoção das ações de proteção e defesa civil requeridas afasta o argumento e a hipótese de incidência da regra do art. 167, XIV, da Constituição Federal, que veda a criação de fundo público, *quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública*.

De fato, nos casos de desastres, e considerado a operação de um Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil concebido pela Lei 12.608/2012, ainda que o Município adote (como deve adotar) todas as providências ao seu alcance para lidar com tais fenômenos, sempre haverá um limite, a partir do qual se justificará a ação de outras instâncias (Estado e União).

Adicione-se que, embora invocando a suposta incidência do art. 167, XIV, da Constituição Federal, para não constituir o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil (FUMPDEC) (f. 213 do IC), o Município de Ipatinga não esclareceu como os objetivos concebidos pela legislação federal para o fundo municipal de defesa civil poderiam ser alcançados sem a sua constituição, tampouco indicou a existência de programação ou vinculação de receitas orçamentárias outras para a proteção e defesa civil, condição prevista para a citada vedação constitucional.

Além disso, a disciplina das Leis Federais 12.340/2010 e 12.608/2012, assim como da Portaria MDR 260/2022 – com a exigência de uma conta específica para recebimento de recursos, registro dos desastres em um Sistema

Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), entre outras medidas – também é coerente com a segregação dos recursos transferidos, facilitando a prestação das respectivas contas (art. 1º-A, §2º, V, da lei 12.340/2010) e fiscalização da sua escorreita aplicação, tudo a indicar a pertinência da criação da conta específica ou fundo municipal.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto e s.m.j., conclui-se que:

- a. O Município deve constituir conta específica, mantida em instituição financeira oficial federal, ou fundo municipal, com fim específico de custear as ações de prevenção em áreas de risco de desastre e de recuperação de áreas atingidas por desastres, sendo esta uma condição legal para receber recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), nos termos do art. 1º-A c/c art. 9º, §1º, da Lei Federal 12.340/2010 c/c art. 5º, §1º, do Decreto Federal 11.219/2022;
- b. A vedação do art. 167, XIV, da Constituição Federal, não afasta a obrigação de constituição de conta específica ou fundo municipal para a transferência de recursos de proteção e defesa civil, sobretudo à míngua da demonstração de que os objetivos em mira com a criação do fundo poderiam ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública municipal.
- c. O Órgão de Execução do Ministério Público poderá recomendar ao Município a constituição da conta específica ou fundo municipal de proteção e defesa civil (com base no inciso IV do parágrafo único do artigo 27 da Lei 8.625/1993, inciso XX do artigo 6º da Lei Complementar 75/1993, aplicável por força do artigo 80 da Lei 8.625/1993, e na Res. CNMP 164/2017), firmar termo de compromisso pactuando o cumprimento de obrigações de fazer (com base no §6º do art. 5º da Lei 7.347/1985) ou, caso necessário, propor ação civil pública para compelir o Município a cumprir a legislação federal (com base no art. 25 da Lei 8.625/1993, art. 1º da Lei 7.347/1985 e art. 66 da Lei Complementar Estadual 34/1994).

Registre-se que há material de apoio sobre o tema desastres urbanos disponível na [intranet](#) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, seção dedicada à habitação e urbanismo.

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, 30 de março de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



4.5.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 1921936

CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA COORDENADORIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL E ELABORAÇÃO DE PLANO DE CONTINGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MONTE SIÃO

Assunto: Criação e funcionamento regular da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil e a elaboração de Plano de Contingência ou preventivo de defesa civil para o período chuvoso no Município de Monte Sião

1. OBJETO

O Procurador de Justiça Rodrigo Cançado Anaya Rojas, eminente Conselheiro Relator nos autos em referência, determinou que esta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) apresentasse manifestação a respeito das providências tomadas pelo Município de Monte Sião, considerando-se a especificidade do tema e a orientação contida à f. 92 do documento nº 0764902.

Registre-se, outrossim, que o Órgão de Execução do Ministério Público na Comarca de Monte Sião promoveu o arquivamento dos autos, ao fundamento de terem sido demonstrados a implementação e o regular funcionamento da Coordenadoria de Defesa Civil no Município de Monte Sião. Ressaltou, para tanto,

que houve criação normativa do órgão e estruturação mínima com os recursos pessoais e materiais necessários ao adequado funcionamento, inclusive com a recente elaboração do Plano de Contingência do calendário 2021/2022.

2. ANÁLISE

DA IMPLANTAÇÃO E CRIAÇÃO DA DEFESA CIVIL MUNICIPAL

De início, cumpre ressaltar que a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – COMPDEC e o Conselho Municipal de Defesa Civil do Município de Monte Sião foram criados por meio da Lei Municipal nº 2.455/2018 (f. 115/119 do documento nº 0764902), regulamentada através do Decreto Municipal nº 7.466/2018 (f. 121/129 do documento nº 0764902).

Nos termos do disposto no art. 5º da Lei Municipal nº 2.455/2018, compõem a COMPDEC a Coordenadoria Executiva, o Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil, a Seção de Planejamento e Reduções de Desastres e a Seção de Operações, sendo o Coordenador nomeado através de Portaria do Chefe do Executivo Municipal (§1º) e os demais membros servidores do Poder Executivo Municipal (§2º).

Observa-se competir ao Coordenador da COMPDEC organizar as atividades da Defesa Civil no Município, sendo tal cargo atualmente ocupado pelo senhor Fernando Donizete Massaro, nomeado por meio da Portaria nº 010/2018 (f. 142 do documento nº 0764902).

Por sua vez, o Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil é formado por representantes de órgãos da União e do Estado sediados no Município, do Poder Executivo Municipal e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, bem como por especialistas de notório saber (art. 7º da Lei Municipal nº 2.455/18, observada a seguinte composição (art. 13 do Decreto Municipal nº 7.466/2018):

- um representante da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil;
- um representante da Câmara Municipal de Vereadores;
- um representante da Diretoria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente;
- um representante da Diretoria Municipal da Assistência Social;
- um representante da Diretoria Municipal de Serviços Urbanos;
- um representante da Diretoria Municipal de Obras Urbanas e Rurais;
- um representante da Diretoria Municipal de Educação e Esportes;
- um representante da Diretoria Municipal de Saúde;
- um representante da Diretoria Municipal de Administração;
- um representante da Diretoria Municipal de Finanças e Tesouraria;
- um representante da Polícia Militar;
- um representante da Polícia Civil;

- um representante da CEMIG;
- um representante da Concessionária de Água e Esgoto;
- um representante do CODEMA;
- três representantes da sociedade civil organizada; e,
- dois representantes de áreas de risco de desastres.

Os membros do Conselho serão nomeados para um mandato de 04 (quatro) anos, por meio de Portaria do Chefe do Executivo Municipal, de acordo com a indicação do representante do órgão ou entidade pública componente, feita por ato de seu dirigente máximo, ou de acordo com o resultado da seleção dos representantes da sociedade civil organizada, das áreas de risco de desastres e dos especialistas de notório saber, a ser realizada nos termos do edital a ser lançado pelo Presidente do Conselho (§§ 1º e 2º, do art. 13 do Decreto Municipal nº 7.466/2018).

Por sua vez, a competência do Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil restou definida no art. 12º, também do Decreto Municipal nº 7.466/2018, que dispõe:

Art. 12º – Ao Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil do Município de Monte Sião/MG, presidido pelo Assessor de Gabinete, compete:

I – Auxiliar na formulação, implementação e execução das ações da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, bem como propor articulações com outros órgãos das esferas estadual e federal, inclusive entidades não governamentais, integrados ou não ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil no âmbito municipal para a redução de risco e desastres;

II – Propor normas para implementação e execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) no âmbito municipal, bem como acompanhar o seu cumprimento;

III – Propor procedimentos para atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre, observada a legislação aplicável;

IV – Propor a captação de recursos externos e a destinação de recursos orçamentários ou de outras fontes, internas ou externas, para atender aos programas de proteção e defesa civil do Município.

Entretanto, ainda que tenha a legislação de defesa civil atualmente em vigor sanado vícios existentes na anterior (ano de 2018), em especial no que diz respeito a composição paritária do Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil, com a definição precisa de suas atribuições, indicação do prazo de duração do mandato e a forma de escolha de seus membros, em especial daqueles integrantes da sociedade civil, garantindo-se, assim, a participação dos diversos segmentos sociais, inexistente nos autos qualquer informação sobre a efetiva criação do Fundo Municipal de Defesa Civil pelo Município de Monte Sião, que apenas afirmou, em 28/02/2019 (f. 113 do documento nº 0764902), estar em contato com a Coordenação da Defesa Civil Estadual para a Elaboração do Projeto de Lei para tal fim.

DO PLANO DE CONTINGÊNCIA

Inicialmente, cumpre observar que, em que pese a existência de anterior orientação desta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo em relação ao Plano de Contingência encaminhado para o ano de 2018 (f. 95/101 do documento nº 0764902), já sendo elaborado novo Plano pelo Município, para os anos de 2021/2022, necessária se faz a análise, neste momento, deste novo plano.

Impede registrar, ainda, que a elaboração e implementação de um Plano Preventivo de Defesa Civil adequado às realidades do Município é importante instrumento de gestão do risco, possibilitando aos gestores públicos a adoção de medidas de prevenção e preparação para antecipar-se a cenários prováveis de deslizamentos de encostas e inundações com o objetivo de minimizar suas consequências sobre pessoas ou bens.

Feitas tais considerações, de uma detida análise do Plano de Contingência – 2021/2022 apresentado pelo Município de Monte Sião (documento nº 1071308), observa-se não atender o mesmo os itens a seguir assinalados:

1ª ETAPA: ELABORAÇÃO DO PLANO: (Nesta fase são realizados trabalhos de pesquisa, de campo para identificação das áreas de risco existentes no Município e de escrita dos procedimentos a serem adotados)

1. (X) Levantamento de informações (matérias de jornais, ocorrências da PMMG e do CBMMG, fichas de vistorias, plantas de arruamento, fotos aéreas, imagens de satélite, conversas com moradores, etc) sobre escorregamentos e inundações ocorridos no Município;
2. (X) Análise dos processos ocorridos (escorregamentos e inundações) e seus principais fatores desencadeadores;
3. () Identificação de áreas sujeitas aos riscos;
4. (X) Demarcação de setores de risco (mapeamento) com classificação em risco baixo, médio, alto e muito alto;
5. (X) Criação de cadastros simplificados de casas em risco (modelo disponível na apostila do curso);
6. (X) Delimitação do período crítico de pluviosidade (duração do período chuvoso no Município);
7. (X) Definição dos critérios técnicos para estados de alerta (a partir de quê volume de chuva, começam os escorregamentos e inundações no Município). Ex: 50 mm em 02 dias, 70 mm em 03 dias. Obs: Deverá ser feito um levantamento das ocorrências nos últimos anos);
8. () Definição dos procedimentos para a população moradora de áreas de risco e para os órgãos públicos no estado de alerta; (orientação à população e aos diversos setores do Município sobre procedimentos a serem adotados a partir do estado de ALERTA);
9. (X) Definição dos sistemas de monitoramento de feições de instabilidade nas encostas (quando, como e por quem será feito o monitoramento das áreas de risco);
10. (X) Definição do sistema de acompanhamento pluviométrico e de previsão meteorológica. (quem

ficará responsável pelo acompanhamento pluviométrico e de previsão meteorológica, bem como pelo repasse das informações aos demais setores do Município e da população);

11. (X) Definição de medidas preventivas ou corretivas emergenciais a serem implementadas antes do início do período chuvoso: pequenas obras públicas, serviços de limpeza e conserto das redes de drenagem e limpeza de encostas, remoção de lixo, fiscalização, interdições, remoções, demolições, etc. (por quem serão definidas as intervenções e obras, por quem e até quando elas serão realizadas; participação da comunidade na execução das pequenas obras, doação de material de construção, etc)
12. (X) Revisão do andamento de obras públicas em execução em áreas de risco. (quem acompanhará o andamento das obras, como e quando será feito)
13. (X) Definição das ações de atendimento de emergência, contendo:
 - Inventário de recursos físicos, humanos e financeiros (com quais recursos materiais e humanos, públicos e privados o Município vai poder contar)
 - Definição das formas de informação pública e campanha de divulgação (como as informações serão levadas à população – rádio, televisão, jornal, panfletos, etc)
 - Definição das formas de participação da população (como a população vai participar das ações emergenciais, NUDECS)
 - Organização operacional com a definição de atribuições (quem faz o quê), plantões (definição de escala de equipes de plantão), equipamentos (telefone celular, veículos, etc), estrutura de apoio (recursos materiais e humanos de outras secretarias), redes de comunicação (telefones de contato de todos os envolvidos), formas de registro de ocorrência e de notificação, formas de capacitação de funcionários (como será o treinamento dos servidores antes do período de chuva para aplicação do plano), contato com imprensa (quem vai atender a imprensa), socorro, resgate e urgência urbana(quem vai prestar socorro nas emergências – SAMU, PMMG, CBMMG, Defesa Civil, etc), ações corretivas, avaliação de impactos e danos(quem vai comparecer ao local dos eventos para definir as ações a serem adotadas e avaliar os danos), providências de reabilitação(quem vai recuperar os danos), recursos materiais necessários para as equipes operacionais(veículos, telefone, capas de chuva, luvas, capacetes, trenas, botas, etc), refúgios, abrigos(onde os removidos serão abrigados), alimentação(quem ficará responsável por providenciar a alimentação para os abrigos, onde ficarão os alimentos armazenados, com que recursos serão adquiridos e quem vai ficar responsável por sua distribuição e controle, etc.)
 - Definição e elaboração de suporte legal para a operação(medidas judiciais para remoção compulsória, etc):
 - Notificação de riscos (formulário para notificação e definição de quem fará a notificação), decretos e portarias para definição de atribuições e procedimentos (é importante que seja definido procedimento para notificação e remoção dos moradores de área de risco, inclusive abordagem social)

2ª ETAPA: IMPLANTAÇÃO DO PLANO (ADOÇÃO DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA QUE O PLANO FUNCIONE NA PRÁTICA):

14. (X) Revisão, em campo, das informações disponíveis (definição dos períodos e equipes de vistorias – operação pente fino nas áreas de risco, com enfoque nas moradias de risco alto e muito alto)
15. (X) Execução de ações e medidas preventivas ou corretivas definidas no item 11 e daquelas necessárias a partir das vistorias do item 14: obras públicas, serviços de manutenção, fiscalização, interdições, demolições, etc.
16. (X) Reuniões com órgãos da administração municipal para informação e treinamento (reuniões periódicas para treinamento no período pré-chuva e semanais para troca de informações no período de chuva – definição de local, hora e participantes)
17. (X) Reuniões semanais com instituições parceiras na operação: Bombeiros, Polícia Militar, sindicatos, empresas, universidades (troca de informações, atendimento de demandas, etc)
18. (X) Apresentação do planejamento à imprensa, Legislativo, Ministério Público, clubes de serviço, etc (divulgação do plano de contingência)
19. (X) Reuniões com moradores de áreas de risco para informação, notificação e capacitação (definição das comunidades, local e forma de reunião no período pré-chuva)
20. (X) Implantação dos sistemas de comunicação, de alerta, de monitoramento pluviométrico e de previsão meteorológica;
21. (X) Distribuição do material de divulgação e informação (folders, folhetos, cartilhas, com as principais orientações à população em geral;
22. (X) Capacitação de funcionários; exercícios de simulação; organização de escalas de plantão e esquemas de acionamento para prontidão (no período pré-chuva realizar reunião com os servidores envolvidos para exercício de simulação)
23. (X) Provisão de materiais, recursos e equipamentos para a operação do plano (verificação dos estoques com elaboração de controle de entrada e saída).
24. () Publicação de decreto estabelecendo os procedimentos adotados, atribuições e responsabilidades.
25. (X) Lançamento público do plano de emergência e contingência (definir local e data para lançamento do plano)

3ª ETAPA: OPERAÇÃO (PLANO EM AÇÃO)

26. (X) Manutenção de plantões permanentes e de vistorias de campo (quem ficará de plantão e onde, como será solicitada vistoria pela população e quem fará as vistorias no período chuvoso)
27. () Mobilização da população em risco (quem ficará responsável por alertar a população em risco e como será feito);
28. (X) Organização de redes de comunicação (como se dará a comunicação dos diversos setores da

Prefeitura e os outros órgãos envolvidos – CBMMG, PMMG, COPASA, especialmente nos finais de semana)

29. (X) Estabelecimento de fluxos de informação (troca de informações por telefone, e-mail ou outros meios)
30. (X) Decretação de mudanças de estados (a partir da análise dos dados pluviométricos, quem decretará a mudança de estado: Atenção e Alerta) e procedimentos (definir quem vai fazer):
- Acompanhamento pluviométrico e previsão meteorológica.
 - Identificação de sinais de instabilidade em campo.
 - Comunicação de perigo
 - Atendimentos preventivos e emergenciais
 - Avaliações de risco preventivas e emergenciais
 - Socorro e resgate em acidentes
 - Evacuação das zonas de risco, isolamento e segurança.
 - Atendimento emergencial por profissionais da saúde
 - Registro de ocorrências
 - Remoções preventivas; guarda de bens
 - Atenção às pessoas atingidas
 - Alojamento temporário e provisão de alimentos e vestuário
 - Serviços de urgência (recuperação de infraestrutura pública)
 - Ações específicas para trânsito e serviços
 - Apoio solidário e voluntariado
 - Avaliação de danos e adoção de providências imediatas
 - Estudo técnico de soluções definitivas para locais ou moradias dos atingidos;

4ª FASE: AVALIAÇÃO (DURANTE E DEPOIS DO PERÍODO DE CHUVA)

31. (X) Balanço e revisão crítica do gerenciamento deste período (em reunião conjunta avaliar o que deu certo e o que não deu)
32. (X) Incorporação da avaliação no planejamento das ações rotineiras de gerenciamento de risco (avaliação de risco e estudos de processos, prevenção e mitigação, informação, capacitação e treinamento) (avaliar sempre o que não está dando certo e corrigir)
33. () Reparação de danos nas áreas públicas atingidas por ocorrências.(verificar se as obras programadas foram executadas e por que não)
34. (X) Encaminhamento de alternativas para os desabrigados definitivos (definir prazo para solucionar a situação de todos os removidos).
35. (X) Avaliação das soluções técnicas para recuperação de áreas instabilizadas. (verificar se as medidas adotadas (limpeza de bueiros, coleta de lixo, colocação de lona, etc, foram eficazes)

- 36. (X) Sistematização e lançamento em mapas das ocorrências registradas (atualização dos cadastros considerando as demolições, remoções e outras intervenções realizadas)
- 37. (X) Divulgação pública da avaliação e encerramento oficial do Plano. (balanço das ocorrências e providências adotadas)

3. CONCLUSÃO

Da análise dos autos, apurou-se carecer o Plano de Contingência do Município de Monte Sião – 2021/2022, dentre outras coisas, de um maior detalhamento das medidas a serem adotadas no período pré-chuvoso, com a indicação dos responsáveis pela sua adoção e previsão de um cronograma específico a ser cumprido por eles cumprido, visando que a efetivação de todas as ações preventivas ocorram em tempo hábil.

Verificou-se, ainda, não constar no referido Plano ações relacionadas à realização de reuniões com os moradores das áreas de risco para fins de informação, notificação e capacitação dos mesmos, o que deve ocorrer ao longo de todo o ano, mediante o cadastramento de tais moradores, elaboração de ficha de monitoramento da situação de risco a que se sujeitam, o acompanhamento permanente para a verificação de possíveis agravamentos decorrentes de intervenções não autorizadas, e, por fim, a indicação das medidas preventivas a serem adotadas individualmente por cada morador, para fins de redução ou eliminação do risco, após a sua prévia intimação.

Relativamente às situações pós-monitoramento, visando um controle mais efetivo de sua evolução, sugere-se a designação de equipes fixas por regiões ou bairros nos quais localizadas as áreas de risco, oportunizando às mesmas o pleno conhecimento da real situação do local, até mesmo para que possam detectar previamente eventuais alterações ou agravamento do risco.

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 investigação, sem prejuízo da possibilidade da adoção de outras medidas a cargo do Ministério Público, a exemplo da promoção de ação civil pública ou celebração de Termo de Ajustamento de Conduta com o Município, para fins de refazimento do Plano de Contingência em vigor, com a complementação dos transcritos itens não observados quando de sua elaboração, bem como a revisão da legislação de defesa civil para a criação do Fundo Municipal de Defesa Civil.

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

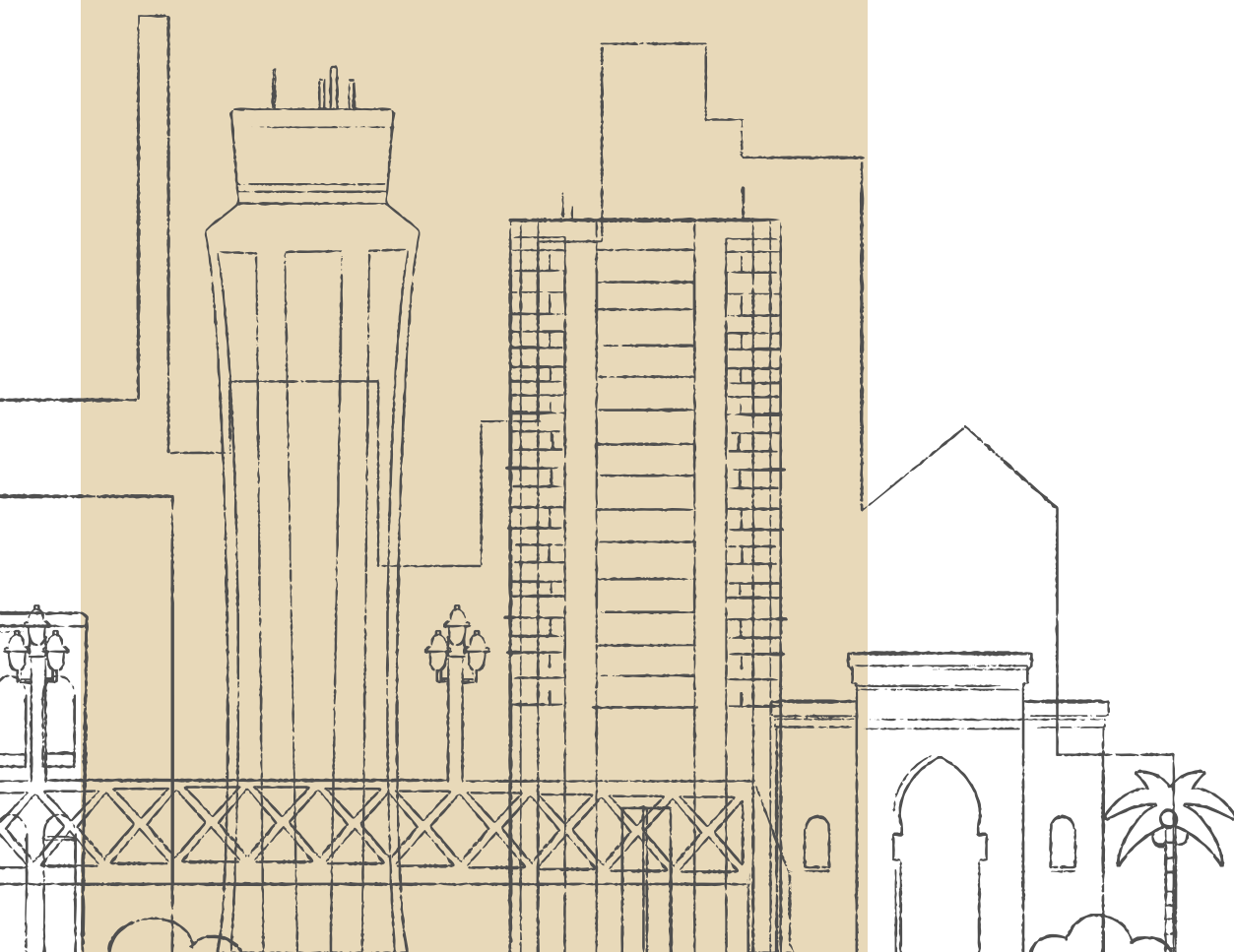
Belo Horizonte, 20 de outubro de 2021.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

PLANO DIRETOR MUNICIPAL



5.1.



NOTA TÉCNICA Nº 1105951

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE ITABIRA NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 13.913/2019: O DIREITO DE PERMANÊNCIA DE EDIFICAÇÕES EM FAIXAS NÃO EDIFICÁVEIS E A REDUÇÃO DA EXTENSÃO DESSAS FAIXAS

Assunto: Nota Técnica referente ao Projeto de Lei Complementar para alteração do Plano Diretor de Itabira, visando sua adequação ao disposto na Lei Federal 13.913/2019, que altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça GIULIANA TALAMONI FONOFF, da Comarca de Itabira, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo para colheita de informações sobre a existência

de questionamento quanto à constitucionalidade da Lei Federal 13.913/2019, visando à instrução da Notícia de Fato MPMG-0317.20.000737-3, registrada para analisar a existência de justificativa técnica para as alterações do Plano Diretor de Itabira (Lei Municipal 4.938/2016).

Vieram os autos.

2. ANÁLISE

ALTERAÇÕES PROPOSTAS PARA O PLANO DIRETOR DE ITABIRA PELO PROJETO DE LEI ENCAMINHADO PELO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO

O Ofício 149/2020-SMDU/SURB, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (doc. 1105949, f. 16), noticia que o Executivo municipal encaminhou Projeto de Lei à Câmara de Vereadores de Itabira, visando à adequação do Plano Diretor da Cidade às alterações introduzidas na Lei Federal 6.766/1979 pela Lei 13.913/2019.

A Lei 13.913/2017, em síntese, alterou a Lei 6.766/1979 para:

1. Permitir a possibilidade de redução das faixas de domínio público das rodovias, de 15 (quinze) metros, até o limite de 5 (cinco) metros, por lei municipal que aprovar o instrumento de planejamento territorial.
2. Criar um inciso específico (inc. III-A) para as faixas não edificáveis ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias de, no mínimo, 15 metros, com supressão da ressalva contida nas redações original e anterior do inc. III do art. 4º, quanto à incidência de maiores exigências postas em legislação específica.

No caso em exame, o Projeto de Lei do Município de Itabira propôs as seguintes alterações normativas, entre outras modificações no Plano Diretor de Itabira (Lei Municipal 4.938/2016):

- a. Inserção do §4º no artigo 141 do Plano Diretor, para, indistintamente, reduzir as faixas não edificáveis ao longo de rodovias estaduais e federais dentro do perímetro urbano para 5 (cinco) metros;
- b. Inserção do §3º do art. 169A do Plano Diretor, para dispor que a ocupação das áreas de preservação permanente, além da faixa não edificável de 15 metros, “será regulamentada em Lei específica”.

A disposição do Poder Executivo de reduzir a faixa das áreas de preservação permanente está patenteada na Justificativa apresentada por ocasião do envio do Projeto de Lei (doc. 1105949, f. 22), segundo a qual:

Da mesma maneira, a Lei Nº 13.913, de 25 de Novembro de 2019 determina que apenas 15,00 m (quinze metros) das faixas definidas como Áreas de Preservação Permanente (APP) devem ser mantidas como não edificáveis, cabendo ao Município definir as regras para ocupação do restante das APPs.

AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A REDUÇÃO INDISTINTA E IRRESTRITA DAS FAIXAS NÃO EDIFICÁVEIS À MARGEM DAS RODOVIAS

O fato de a nova redação do inc. III do art. 4º da Lei 6.766/1979, na forma disposta pela Lei 13.913/2019, haver permitido que a reserva de faixa não edificável mínima de 15 (quinze) metros ao longo das faixas de domínio público das rodovias possa ser reduzida até o limite de 5 (cinco) metros, impõe cautela e motivação por parte da Administração Pública, apta a justificar a redução.

Comentando sobre a importância das referidas faixas nas margens das rodovias, Hely Lopes Meirelles destaca que:

(...) A limitação justifica-se como medida de segurança e higiene das edificações, pois que, se levantadas muito próximas do leito carroçável, ficariam expostas aos perigos do trânsito, à poeira e à fumaça dos veículos, além de prejudicar a visibilidade e a estética, não desprezíveis nas modernas rodovias.[1]

Por sua vez, José Afonso da Silva menciona a possibilidade de adoção de faixas não edificáveis conforme a categoria das rodovias:

Talvez não seja adequado reservar uma metragem uniforme para essa faixa non aedificandi, qualquer que seja a categoria de estrada. O mais lógico seria estabelecer faixas variáveis em função da largura e importância da estrada, como faz a Itália, que, classificando as rodovias em quatro tipos - "A" (auto-estradas), "B" (estradas de tráfego elevado, de grande comunicação), "C" (estradas de importância média) e "D" (estradas de interesse local) estipula as distâncias mínimas para a edificação: 60m para as de tipo "A", 40m para as de tipo "B", 30m para as de tipo "C" e 20m para as de tipo "D". (...)

De fato, nos termos do art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a política urbana tem como diretrizes gerais, entre outras:

- a. A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à infraestrutura urbana e ao transporte, para as presentes e futuras gerações;
- b. Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- c. Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a deterioração das áreas urbanizadas.



Vale dizer, embora seja admissível, em circunstâncias pontuais, a exemplo de situações de regularização fundiária de núcleos urbanos consolidados, a adoção do limite mínimo de 5 (cinco) metros para a faixa não edificável que margeia as rodovias, parece razoável concluir que a adoção do extremo como um padrão geral e indistinto, como preconizado no Projeto de Lei proposto pelo Executivo – “serão de cinco metros”[2] – não atende à razão de ser das faixas não edificáveis.

INCONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO DO REGIME DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PELO MUNICÍPIO

DISTINÇÃO ENTRE FAIXA NÃO EDIFICÁVEL E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano também prevê que os loteamentos devem respeitar a reserva de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, ao longo das águas correntes e dormentes (Art. 4º, III-A da Lei 6.766/1976).

O objeto das faixas não edificáveis do inciso III-A do art. 4º da Lei 6.766/1976 não é especificamente a proteção da vegetação em área de preservação permanente, e seu conteúdo não está relacionado ao cumprimento de nenhuma função ecológica, necessariamente. Em verdade, trata-se de norma urbanística que estabelece limites de ocupação ao longo das águas correntes e dormentes e de outros acidentes geográficos, inclusive artificiais, como sucede com as faixas de domínio das ferrovias, no escopo de disciplinar o uso do solo para edificações citadinas, resguardar a segurança, a saúde social e a harmonia arquitetônica nos espaços urbanos.

Noutro passo, nos termos do inc. II do art. 3º da Lei Federal 12.651/2012, as **áreas de preservação permanente** correspondem a uma **área protegida**, coberta ou não por vegetação nativa, com **funções ambientais**, a saber: de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Neste contexto, por serem espécies de espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos do inc. III do §1º do art. 225 da Constituição Federal, contando com disciplina em lei geral federal (Lei 12.651/2012), as áreas de preservação permanente não podem ser objeto de regras solitariamente definidas pelos municípios, como propôs o Projeto de Lei em exame.

INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA ZONA URBANA – TEMA 1010 DO STJ

Embora o art. 4º do Código Florestal (Lei 12.651/2012) fizesse referência expressa às áreas de preservação permanente em zonas rurais e urbanas, a extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada ensejou discussões que chegaram ao Superior Tribunal de Justiça, a partir dos Recursos Especiais 1.770.760/SC, 1.770.808/SC e 1.770.967/SC, no Tema 1010, para o fim de se saber: se tal extensão corresponderia à área de preservação permanente prevista

no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea a, da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º da Lei n. 6.766/1979.

Na data de 28/04/2021, os Recursos Especiais do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA foram conhecidos e providos pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade[3], pacificando a questão, no sentido da aplicação do Código Florestal.

Neste contexto, a proposta de inserção de disposição no Plano Diretor atribuindo “ao Município definir as regras para ocupação do restante das APPs” contraria a distribuição constitucional de competências do art. 24, incs. VI e VII, c/c seu §1º da Constituição Federal, também violando o parágrafo único do art. 170 da Constituição do Estado de Minas Gerais, maculando com inconstitucionalidade a citada proposta de alteração legislativa.

PARTICIPAÇÃO NA REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES NO CURSO DA PANDEMIA DO COVID-19

Como se sabe, a pandemia do novo Coronavírus COVID-19 acarretou impactos sobre as mais variadas atividades humanas, sobretudo no incremento da vulnerabilidade de pessoas mais pobres, atingidas pelo desemprego e em dificuldades para cumprimento das medidas indicadas pelas autoridades sanitárias, a exemplo da manutenção do isolamento social, dada a necessidade de terem de se deslocar para assegurar o sustento de suas famílias, bem como em razão das características das habitações, marcadas pelo adensamento populacional e, em muitos casos, pela precariedade de condições de acesso à água, ao saneamento e aos serviços de saúde, fatores que dificultam a contenção da propagação acelerada da Covid-19[4].

No âmbito do processo de elaboração e revisão das normas urbanísticas e em uma sociedade profundamente desigual[5], os impactos foram enormes.

Com efeito, um dos principais problemas decorrentes dos riscos relacionados à proliferação do Covid-19 consiste na restrição à realização de reuniões presenciais, mormente das chamadas audiências públicas, considerando o recomendado isolamento social e a proibição da aglomeração de pessoas, inequívoco entrave à participação cidadã.

A hipótese de que tais obstáculos à participação social pudessem ser superados mediante a simples realização de reuniões virtuais parece não se confirmar na realidade brasileira, quando levadas em consideração determinadas questões, a exemplo da indisponibilidade ou o déficit no acesso à internet e à tecnologia da informação[6], além do insuficiente conhecimento e familiaridade no manuseio destes recursos por parte da população, já que a capacidade de manipular as novas ferramentas tecnológicas não é tão comum nem tão fácil para todas as pessoas, a exemplo das idosas[7]. A propósito, decidiu o TJMG:

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO - DECISÃO QUE INDEFERIU EFEITO
SUSPENSIVO - PLANO DIRETOR MUNICIPAL - PARTICIPAÇÃO POPULAR - EXIGÊNCIA LEGAL

E CONSTITUCIONAL - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS INDISPENSÁVEIS À OUTORGA DO EFEITO SUSPENSIVO - DECISÃO MANTIDA.

1. A **revisão do Plano Diretor exige ampla participação popular, conforme exigência legal e constitucional, devendo-se considerar que nem todos os munícipes dispõem de ferramentas de acesso à internet ou computadores, ou nem mesmo detêm conhecimento específico para o manuseio das aludidas plataformas on lines.**

2. Assim, em cognição sumária, não havendo demonstração da probabilidade do direito invocado, bem como do perigo de dano, deve ser mantido o indeferimento do efeito suspensivo vindicado em sede de Agravo de Instrumento. (TJMG - Agravo Interno Cv 1.0000.20.484114-2/002, Relator(a): Des. (a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/10/0020, publicação da súmula em 06/10/2020)

Com efeito, a despeito da pandemia, a participação social mantém-se como algo essencial, de forma acentuada na elaboração e revisão de leis urbanísticas, em razão das seguintes circunstâncias:

- 1ª) Consubstancia a ideia de cidadania, um fundamento da República (inc. II do art. 1º da CF);
- 2ª) Guarda relação com o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII do art. 29 da CF);
- 3ª) Conta com previsão constitucional explícita e específica preconizando a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inc. XII do art. 29);
- 4ª) Versa essencialmente sobre assuntos e questões de interesse eminentemente local (inc. I do art. 30 da CF), que repercutem diretamente nas vidas dos munícipes, ainda que estes possam ser coletivamente considerados, sendo sempre possível (e desejável) franquear sua participação nas decisões adotadas;
- 5ª) Aplica-se em todo o processo de gestão das cidades e de elaboração das leis urbanísticas, na forma de:
 - 5ª.1) Previsão legal geral (Estatuto da Cidade) direcionada a toda a legislação urbanística, no sentido da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, assegurada a audiência 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 (incisos II e XIII do art. 2º c/c arts. 43 a 45, todos da Lei 10.257/2001);
 - 5ª.2) Previsão legal geral atinente aos planos diretores, para a participação da população na sua elaboração e revisão, inclusive com previsão categórica de garantia pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais de promoção de: (i) audiências públicas e (ii) debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de (iii) publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, bem como de (iv) acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (§4º do art. 41 da Lei 10.257/2001).

A propósito, Ferreira et al. (2020) destacam que a participação deve assegurar o cumprimento de três princípios: representatividade, diversidade e pluralidade da participação[8].

Sobre a previsão constitucional de participação por meio das associações, Mukai (2001) destaca que a disposição “obriga os Poderes Públicos a criar condições para a possibilidade de cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, bem como que esta participação não se restringe à elaboração do plano, abrangendo todo o processo de sua formulação, desde os diagnósticos, eleição das políticas públicas, fixação de metas e diretrizes, aprovação do anteprojeto e, após a edição da lei, nas suas regulamentações e execução do que foi planejado[9], sob pena de nulidade do plano.

Ou seja, a “gestão democrática exclui a tradicional gestão exclusiva do Poder Público”[10].

Mencionando o acesso a documentos pelos interessados, José dos Santos Carvalho Filho enfatiza a necessidade de se permitir o seu exame, consistente no conhecimento, crítica e adoção das providências para aprimorá-los, de modo que, acaso adotada qualquer conduta denegatória por parte das autoridades municipais, haverá abuso de poder, que enseja a tutela jurisdicional, inclusive via mandado de segurança[11].

Entre as formas de participação afetadas pela pandemia, destacam-se os debates, as audiências e as consultas públicas (inc. II do art. 43 da Lei 10.257/2001), sendo que, cuidando da elaboração e da revisão dos planos diretores, a legislação salienta a necessidade de se garantirem os debates e audiências, sendo essencial à realização destas que haja designação prévia de data e local[12].

Especificamente quanto ao plano diretor, a garantia da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, prevista no inc. I do §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, é de tal forma importante que sua violação também configura ato de improbidade administrativa pelo Prefeito, nos termos do inc. VI do art. 52 da Lei.

Não por acaso, a profusa jurisprudência sobre a imprescindibilidade da participação social na elaboração dos planos diretores vem sendo firmada no âmbito dos tribunais:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROJETO DE LEI - ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL - INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA A FASE PRÉ-LEGISLATIVA - SUSPENSÃO DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO - REQUISITOS DO PROVIMENTO - CONFIGURAÇÃO - CABIMENTO DA MEDIDA URGENTE - MANUTENÇÃO DA DECISÃO CONCESSIVA.

- Consoante norma inserta no artigo 40, §4º, da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) o **processo de revisão ou alteração do Plano Diretor da Cidade tem que ser precedido de uma fase pré-parlamentar que possibilite o debate e participação popular e comunitária e realização de estudo técnico**. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0209.11.008297-8/001, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/05/2012, publicação da súmula em 14/05/2012)

No âmbito infralegal, importa mencionar que o Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada 83/2009, reafirmando que a revisão ou alteração do Plano Diretor devem ser participativas.

Também do Conselho das Cidades, é de se referir a Resolução 25/2008, que disciplina a publicidade aludida no inc. II do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, destacando a necessidade de ciência prévia pela população do cronograma e dos locais das reuniões, bem como da garantia da alternância dos locais de discussão, que devem ser acessíveis à maioria da população.

Neste cenário e considerando informações constantes dos autos indicando possibilidade de déficit de participação social, necessário verificar como se deu a tramitação do projeto de lei neste particular, mediante a requisição do inteiro teor dos autos do correspondente procedimento legislativo.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se pela:

- a. Inadequação da redução das faixas não edificáveis à margem das rodovias no limite de 5 (cinco) metros, de forma indistinta e irrestrita, e sem motivação apta a justificá-la, passível de questionamento por meio de ação civil pública, com pedido de imposição, entre outras obrigações, de:

Obrigação de fazer, no sentido de realizar estudos para definir faixas não edificáveis adequadas às rodovias da cidade de Itabira;

Obrigação de não fazer, consistente em não aplicar o limite de cinco metros enquanto não realizados os estudos técnicos necessários à definição das faixas não edificáveis.

- b. Inconstitucionalidade da proposição de alteração legislativa de inserção de disposição no Plano Diretor atribuindo ao Município a definição das regras para ocupação do “restante” das áreas de preservação permanente, com violação do art. 24, incs. VI e VII, c/c seu §1º, da Constituição Federal, e do parágrafo único do art. 170 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Sugere-se ao Órgão de Execução:

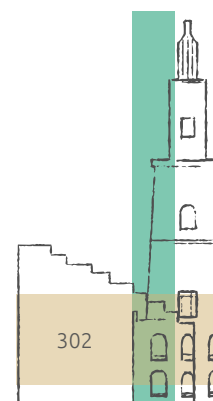
- c. Sejam requisitadas à Câmara Municipal informações sobre a eventual aprovação do Projeto de Lei para alteração do Plano Diretor de Itabira, bem como a remessa de inteiro teor dos autos do correspondente procedimento legislativo, para verificação da: 1) participação social e da gestão democrática da cidade, nos termos da Lei 10.257/2001; 2) existência de elementos técnicos e motivação para a redução das faixas não edificáveis ao longo das rodovias.

Belo Horizonte - MG, 29 de abril de 2021

Leonardo Castro Maia

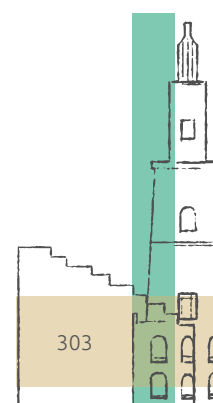
Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. Direito administrativo brasileiro. 42ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015 ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2016, p. 676.
- [2] Art. 141 (...) §4º As reservas de áreas não edificantes ao longo das faixas de domínio público de rodovias estaduais ou federais dentro do perímetro urbano serão de 5.00 m (cinco metros). [g. n.]
- [3] Acórdão ainda não publicado.
- [4] SILVA, C. L. F. DA et al. Impactos socioambientais da pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) no Brasil: como superá-los? Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA), v. 15, n. 4, p. 220–236, 31 jul. 2020; PINTO, G. B. DA R.; LOPES, L. N. F. A pandemia e as favelas: um retrato da desigualdade e da injustiça social. DIVERSITATES International Journal, v. 12, n. 2, p. 6–25, 3 jul. 2020.
- [5] AFECE PIMENTA, M. DE C.; FUGAZZOLA PIMENTA, L. Globalização e desafios urbanos: Políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras. EURE (Santiago), v. 37, n. 112, p. 43–61, set. 2011.
- [6] BABROSA, O. L.; CUNHA, P. G. M. DA. Pandemia e a precarização do direito ao acesso à educação. Revista Pet Economia UFES, v. 1, n. 1, p. 33–36, 27 jul. 2020.
- [7] SILVA, S. DE S.; ROCHA, P. DOS S. INCLUSÃO DIGITAL DO IDOSO: DE CASA PARA O MUNDO. In: DANIELLE H. A. MACHADO; JANAÍNA CAZINI (Eds.). Inclusão e educação 5. 1. ed. [s.l.] Antonella Carvalho de Oliveira, 2019. p. 99–105.
- [8] FERREIRA, A. M. M. et al. Revisão de plano diretor durante a pandemia de covid-19. Justificando, 15 maio 2020. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2020/05/15/revisao-de-plano-diretor-durante-a-pandemia-de-covid-19/>>. Acesso em: 3 out. 2020.
- [9] MUKAI, T. O Estatuto da cidade: anotações à Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 42. No mesmo sentido: CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 38.
- [10] CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 37.
- [11] Ob. cit., p. 284.
- [12] Ob. cit., p. 303.



5.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5887534

PARTICIPAÇÃO E APOIO TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO OU REVISÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Referência: 19.16.2167.0114536/2023-57 (Atividade Finalística – Extrajudicial – Procedimento de Apoio à Atividade-Fim (PAAF))

Assunto: Possibilidade de participação e apoio técnico do Ministério Público na elaboração ou revisão de plano diretor municipal.

1. OBJETO

A Analista em Direito VANESSA DE OLIVEIRA CORREIA DA CRUZ, da Comarca de Jaboticatubas, formulou consulta à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a possibilidade de elaboração de termo técnico entre o Município de Jaboticatubas, a Associação dos Moradores de São José do Almeida (AMSJA) e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para apoio técnico na revisão do plano diretor, inclusive por equipe do Ministério Público.

Vieram os autos, instruídos com minuta de Termo de Cooperação Técnica, com o objeto de revisão do

plano diretor, contendo normas de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo para o município de Jaboticatubas, com a previsão de utilização de equipes técnicas do Ministério Público e outros, contratados pela Associação dos Moradores de São José do Almeida (AMSJA), a quem caberia coordenar a contratação, através de parcerias com terceiros.

2. ANÁLISE

ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR – ATIVIDADE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS, COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo aprovado por lei municipal e parte integrante do processo de planejamento municipal, que projeta efeitos sobre plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (art. 40 da Lei 10.257/2001).

O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei 10.257/2001; III – sistema de acompanhamento e controle.

O processo de revisão do plano diretor, assim como de sua elaboração, consubstancia um processo complexo, no qual participam os Poderes Executivo e Legislativo, que devem garantir: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A propósito, José dos Santos Carvalho Filho explica que:

Sob o aspecto formal, assim, o planejamento urbanístico apresenta dois momentos. No primeiro, elabora-se o plano diretor como ato administrativo dotado de um conjunto de ações, projetos, estudos, estratégias de natureza urbanística. Discutidos esses elementos, incorporam-se eles, num segundo momento, ao projeto de lei de instituição, restando transformados aqueles elementos em normas jurídicas sujeitas à discussão no Poder Legislativo.

(...)

É bem verdade que, em termos práticos, a arquitetura do plano diretor é reservada ao prefeito como chefe do Poder Executivo Municipal, e isso pela simples razão de que se trata de atividade de caráter eminentemente administrativo, vale dizer, atividade em relação à qual prepondera o poder de gestão dos dirigentes da Administração Municipal, sendo normal que desta emane a criação das regras, ações e estratégias integrantes do plano diretor, que compõem o projeto de lei. Mas tal sentido – repetimos – reveste-se apenas de conteúdo prático, de modo que, do ângulo



constitucional, não há lugar para qualquer iniciativa privativa. Por isso, permitimo-nos discordar daqueles que atribuem ao prefeito a iniciativa privativa para elaborar o projeto de lei relativo ao plano diretor⁵⁶.

Portanto, o plano diretor, assim como sucede com o próprio Estatuto da Cidade (parágrafo único do art. 1º da Lei 10.257/2001), 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.

Significa dizer que todo o trabalho de coordenação dos trabalhos deve estar a cargo do Poder Público municipal, não podendo ser “delegado” a terceiros.

PARTICIPAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES CIVIS

A Constituição Federal assegura a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, da CF) e a participação social é preconizada no âmbito do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Entretanto, a participação de uma associação não pode, de modo algum, comprometer a colaboração dos vários segmentos da comunidade (art. 40, §4º, I, da Lei 10.257/2001).

José dos Santos Carvalho Filho explica que:

O texto legal, ao consignar que os Poderes Executivo e Legislativo garantirão as diversas espécies de participação popular, dispensa-lhes a qualificação de verdadeiras garantias. É, portanto, como garantias de participação popular que devem ser vistas as iniciativas previstas no dispositivo.

Em primeiro lugar, deve o governo municipal providenciar a realização de audiências públicas e debates na fase de elaboração do plano, objetivando conciliar os interesses do Município e dos munícipes, sempre, porém, alvejando a execução da política urbana local.

Audiências públicas e debates são realmente mais apropriados na fase de elaboração do plano, mas isso não quer dizer que não possam ser promovidos no curso da fase de implementação.

O que importa é que, havendo tal necessidade, deva o governo municipal providenciar a audiência ou o debate. Se não tomar essa iniciativa, podem os munícipes requerê-la às autoridades competentes.

O Estatuto garante a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Significa que é possível admitir duas modalidades de participação: a direta e a indireta. Pela primeira, permite-se que os munícipes, individualmente, analisem, debatam e opinem sobre os elementos do plano, e até mesmo que os critiquem, procurando demonstrar caminhos ou ideias diferentes. A participação indireta é processada por meio de associações que representem os setores existentes no local. Na verdade, há setores mais influentes e outros

56 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 276.

minoritários ou de menor capacidade de influência. A todos deve ser garantida a participação: em certas situações, é preciso salvaguardar os interesses de minorias, já que a política urbana deve abranger o Município como um todo, fato que já apontamos anteriormente.

A garantia da participação, entretanto, não pode servir de escudo para a hostilização gratuita dos elementos do plano por parte dos munícipes ou de suas associações representativas. Interesses escusos ou de caráter meramente partidário não podem ser tolerados, já que inegavelmente conspiram contra os reais interesses urbanísticos que devem inspirar a elaboração e a execução do plano. O que se deve ter em mira é, isto sim, a formação de um plano que atenda às reais necessidades dos munícipes e a busca de soluções para lhes proporcionar melhor qualidade de vida. Em consequência, se a participação tiver por fim apenas o infundado torpedeamento do plano com objetivos pessoais, deve ela ser negada⁵⁷.

Conforme o caso, as organizações da sociedade civil poderão cooperar para as finalidades de interesse público na forma da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

APOIO DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

O Município de Jaboticatubas integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte, nos termos do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 89/2006, sendo certo que compete à Agência RMBH auxiliar os municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus planos diretores (art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 107/2009), circunstâncias que habilitam o Município de Jaboticatubas a solicitar auxílio à Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público não possui atribuições, tampouco equipe técnica, para a elaboração ou revisão de planos diretores municipais, tampouco compete à Instituição referendar atividade administrativa a cargo dos municípios.

A propósito, importante destacar que é vedada ao Ministério Público a representação judicial, a consultoria jurídica de entidades públicas, assim como o exercício da advocacia, em razão das disposições contidas na alínea “b” do inciso II do §5º do art. 128 e da última parte do inciso IX do art. 129, ambos da Constituição Federal.

57 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 282/283

Isso não impede que o Ministério Público acompanhe as atividades de revisão do plano diretor, a cargo do Poder Público Municipal, atuando dentro de suas atribuições constitucionais e legais, sobretudo para prevenir ou questionar irregularidades, a exemplo do déficit de participação social.

Assim, o Órgão de Execução do Ministério Público poderá adotar providências para ajustamento das condutas havidas como irregulares, seja pela via autocompositiva, seja pela heterocompositiva, circunstância que não se confunde com a atividade do Poder Público municipal de elaborar ou revisar um plano diretor.

Finalmente, convém registrar que a celebração de Termos de Cooperação Técnica, por transcender o âmbito da atividade-fim dos órgãos de execução da Instituição, demanda a atuação do Procurador-Geral de Justiça (art. 18, I, da Lei Complementar Estadual 34/1994, e art. 10, I, da Lei Federal 8.625/1993).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

- a. O plano diretor 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, devendo sua elaboração ou revisão serem protagonizadas, coordenadas e dirigidas pelo Poder Público (Executivo e Legislativo, sucessivamente), ainda que de forma compartilhada com a sociedade civil, assegurada a mais ampla participação social, de modo a contemplar os diversos segmentos da sociedade;
- b. A cooperação de associações civis é importante e deve ser promovida pelo município no processo de revisão do plano diretor, desde que não prejudique a participação de outras entidades, associações e indivíduos no processo de revisão;
- c. As organizações da sociedade civil poderão cooperar para as finalidades de interesse público na forma da Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;
- d. Sem prejuízo da cooperação de organizações da sociedade civil, compete à Agência RMBH auxiliar os municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus planos diretores (art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 107/2009), circunstâncias que habilitam o Município de Jaboticatubas e solicitar auxílio à Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte;
- e. O Ministério Público atua como órgão de controle, no cumprimento das atribuições previstas no art. 127 e ss. da Constituição Federal, não competindo à Instituição a elaboração de estudos técnicos ou a consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX, da CF);

- f. A celebração de Termos de Cooperação Técnica, por não dizer respeito à atividade-fim dos órgãos de execução e demandar a atuação do Procurador-Geral de Justiça, deve tramitar no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça.

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, 29 de agosto de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



5.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 3068425

ANÁLISE DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE TRÊS PONTAS

Referência: Inquérito Civil MPMG-0694.18.000354-3 (SEI 19.16.1394.0020773/2020-19)

Assunto: O Promotor de Justiça ARTUR FORSTER GIOVANNINI, da Comarca de Três Pontas, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo para análise técnica sobre o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Três Pontas, a fim de avaliar sua adequação ao Estatuto da Cidade e às Resoluções nº 25/2005, 34/2005 e 83/2009 do Ministério das Cidades.

1. OBJETO

Trata-se de análise do Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de Três Pontas, a fim de verificar sua adequação à legislação urbanística pertinente.

Destaca-se que não se trata da análise da adequação das propostas à realidade local, pois, para isso, seriam necessários estudos detalhados sobre o município, a serem elaborados por equipe técnica multidisciplinar.

2. ANÁLISE

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA.

A Constituição da República prevê em seu artigo 182, §1º a elaboração de um plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/2001 – regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais de política urbana.

Trata-se de uma legislação de vanguarda, fruto de articulação de movimentos populares, e estabelece que o processo de elaboração, ou de revisão, de Plano Diretor e legislação correlata deve ocorrer com a ampla participação popular por meio dos seguintes instrumentos:

Art. 40 –

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

(grifo nosso)

O Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada 83/2009, reafirmando que todo processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ocorrer de acordo com o estabelecido na Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, conforme artigos 3º e 4º da citada Resolução, a saber:

Art. 3º - O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do parágrafo

4º do art. 40 e do art. 43 do Estatuto da Cidade e nos termos da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

Parágrafo Único – Toda e qualquer iniciativa de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser submetida ao Conselho da Cidade ou similar, quando existente.

Art. 4º - O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de audiência ou consultas públicas, devendo os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.

Quanto ao contorno das audiências públicas, o Conselho das Cidades editou a Resolução 25/2005, pela qual tece nos arts. 4º ao 9º pormenorizadamente requisitos, forma e finalidade a ser alcançada.

Com efeito, o Estatuto da Cidade estabelece como diretriz da política urbana, a gestão democrática por meio da participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Assim, verifica-se que não só a elaboração de Planos Diretores, mas de leis relativas ao parcelamento, ocupação e utilização do solo urbano, assim como também a promoção de alterações nesses instrumentos precisa contar com a participação efetiva da população.

A gestão participativa e democrática é prevista expressamente no Estatuto da Cidade – art. 2º, II –, e assegura a participação da população nas discussões e debates sobre o futuro da cidade, de modo que os cidadãos possam manifestar sua opinião, influenciando, assim, no destino da cidade para o bem da coletividade.

Com esse fim é que os processos para a elaboração de planos diretores e leis urbanísticas têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, de modo a garantir, de fato, que os diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais.

PARTICIPAÇÃO NA REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES NO CURSO DA PANDEMIA DO COVID-19

Como se sabe, a pandemia do novo Coronavírus COVID-19 acarretou impactos sobre as mais variadas atividades humanas, sobretudo no incremento da vulnerabilidade de pessoas mais pobres, atingidas pelo desemprego e em dificuldades para cumprimento das medidas indicadas pelas autoridades sanitárias, a exemplo da manutenção do isolamento social, dada a necessidade de terem de se deslocar para assegurar o sustento de suas famílias, bem como em razão das características das habitações, marcadas pelo adensamento populacional e, em muitos casos, pela precariedade de condições de acesso à água, ao saneamento e aos serviços de saúde, fatores que dificultam a contenção da propagação acelerada da Covid19[4].

No âmbito do processo de elaboração e revisão das normas urbanísticas e em uma sociedade profundamente desigual[5], os impactos foram enormes.

Com efeito, um dos principais problemas decorrentes dos riscos relacionados à proliferação do Covid-19 consiste na restrição à realização de reuniões presenciais, mormente das chamadas audiências públicas, considerando o recomendado isolamento social e a proibição da aglomeração de pessoas, inequívoco entrave à participação cidadã.

A hipótese de que tais obstáculos à participação social pudessem ser superados mediante a simples realização de reuniões virtuais parece não se confirmar na realidade brasileira, quando levadas em consideração determinadas questões, a exemplo da indisponibilidade ou o déficit no acesso à internet e à tecnologia da informação[6], além do insuficiente conhecimento e familiaridade no manuseio destes recursos por parte da

população, já que a capacidade de manipular as novas ferramentas tecnológicas não é tão comum nem tão fácil para todas as pessoas, a exemplo das idosas[7]. A propósito, decidiu o TJMG:

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO - DECISÃO QUE INDEFERIU EFEITO SUSPENSIVO - PLANO DIRETOR MUNICIPAL - PARTICIPAÇÃO POPULAR - EXIGÊNCIA LEGAL E CONSTITUCIONAL - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS INDISPENSÁVEIS À OUTORGA DO EFEITO SUSPENSIVO - DECISÃO MANTIDA.

1. A revisão do Plano Diretor exige ampla participação popular, conforme exigência legal e constitucional, devendo-se considerar que nem todos os munícipes dispõem de ferramentas de acesso à internet ou computadores, ou nem mesmo detêm conhecimento específico para o manuseio das aludidas plataformas online.

2. Assim, em cognição sumária, não havendo demonstração da probabilidade do direito invocado, bem como do perigo de dano, deve ser mantido o indeferimento do efeito suspensivo vindicado em sede de Agravo de Instrumento. (TJMG - Agravo Interno Cv 1.0000.20.484114-2/002, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/10/0020, publicação da súmula em 06/10/2020 – grifo nosso)

Com efeito, a despeito da pandemia, a participação social mantém-se como algo essencial, de forma acentuada na elaboração e revisão de leis urbanísticas, em razão das seguintes circunstâncias:

- 1ª) Consubstancia a ideia de cidadania, um fundamento da República (inc. II do art. 1º da CF);
- 2ª) Guarda relação com o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII do art. 29 da CF);
- 3ª) Conta com previsão constitucional explícita e específica preconizando a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inc. XII do art. 29);
- 4ª) Versa essencialmente sobre assuntos e questões de interesse eminentemente local (inc. I do art. 30 da CF), que repercutem diretamente nas vidas dos munícipes, ainda que estes possam ser coletivamente considerados, sendo sempre possível (e desejável) franquear sua participação nas decisões adotadas;
- 5ª) Aplica-se em todo o processo de gestão das cidades e de elaboração das leis urbanísticas, na forma de:
 - 5ª.1) Previsão legal geral (Estatuto da Cidade) direcionada a toda a legislação urbanística, no sentido da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, assegurada a audiência 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 (incisos II e XIII do art. 2º c/c arts. 43 a 45, todos da Lei 10.257/2001);

5ª.2) Previsão legal geral atinente aos planos diretores, para a participação da população na sua elaboração e revisão, inclusive com previsão categórica de garantia pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais de promoção de: (i) audiências públicas e (ii) debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de (iii) publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, bem como de (iv) acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (§4º do art. 41 da Lei 10.257/2001).

A propósito, Ferreira et al. (2020) destacam que a participação deve assegurar o cumprimento de três princípios: representatividade, diversidade e pluralidade da participação[8].

Sobre a previsão constitucional de participação por meio das associações, Mukai (2001) destaca que a disposição “obriga os Poderes Públicos a criar condições para a possibilidade de cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, bem como que esta participação não se restringe à elaboração do plano, abrangendo todo o processo de sua formulação, desde os diagnósticos, eleição das políticas públicas, fixação de metas e diretrizes, aprovação do anteprojeto e, após a edição da lei, nas suas regulamentações e execução do que foi planejado[9], sob pena de nulidade do plano.

Ou seja, a “gestão democrática exclui a tradicional gestão exclusiva do Poder Público”[10].

Mencionando o acesso a documentos pelos interessados, José dos Santos Carvalho Filho enfatiza a necessidade de se permitir o seu exame, consistente no conhecimento, crítica e adoção das providências para aprimorá-los, de modo que, acaso adotada qualquer conduta denegatória por parte das autoridades municipais, haverá abuso de poder, que enseja a tutela jurisdicional, inclusive via mandado de segurança[11].

Entre as formas de participação afetadas pela pandemia, destacam-se os debates, as audiências e as consultas públicas (inc. II do art. 43 da Lei 10.257/2001), sendo que, cuidando da elaboração e da revisão dos planos diretores, a legislação salienta a necessidade de se garantirem os debates e audiências, sendo essencial à realização destas que haja designação prévia de data e local[12].

Especificamente quanto ao plano diretor, a garantia da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, prevista no inc. I do §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, é de tal forma importante que sua violação também configura ato de improbidade administrativa pelo Prefeito, nos termos do inc. VI do art. 52 da Lei.

Não por acaso, a profusa jurisprudência sobre a imprescindibilidade da participação social na elaboração dos planos diretores vem sendo firmada no âmbito dos tribunais:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROJETO DE LEI - ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL - INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA A FASE PRÉ-LEGISLATIVA - SUSPENSÃO DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO - REQUISITOS DO PROVIMENTO - CONFIGURAÇÃO - CABIMENTO DA MEDIDA URGENTE - MANUTENÇÃO DA DECISÃO CONCESSIVA.
- Consoante norma inserta no artigo 40, §4º, da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) o processo

de revisão ou alteração do Plano Diretor da Cidade tem que ser precedido de uma fase pré-parlamentar que possibilite o debate e participação popular e comunitária e realização de estudo técnico. (TJMG - Agravo de Instrumento#Cv 1.0209.11.008297-8/001, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/05/2012, publicação da súmula em 14/05/2012)

No âmbito infralegal, importa mencionar que o Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada 83/2009, reafirmando que a revisão ou alteração do Plano Diretor devem ser participativas.

Também do Conselho das Cidades, é de se referir a Resolução 25/2008, que disciplina a publicidade aludida no inc. II do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, destacando a necessidade de ciência prévia pela população do cronograma e dos locais das reuniões, bem como da garantia da alternância dos locais de discussão, que devem ser acessíveis à maioria da população.

3. CONCLUSÃO

Da análise dos autos, apurou-se a existência de déficit de participação social quando da tramitação do projeto de lei de alteração do Plano Diretor do Município de Três Pontas, conforme Nota Técnica nº 2731946 produzida pela Arquiteta e Urbanista desta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, Sílvia Couto Monteiro de Moura (documento nº 2731946), que assim concluiu:

Para auxiliar os municípios na elaboração ou revisão de seus Planos Diretores, o Governo do Estado através da extinta SEDRU elaborou, em parceria com o Ministério Público, um termo de referência. (disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/cidades-e-meio-ambiente/habitacao-e-urbanismo/area-restrita/habitacao-e-urbanismo/material-de-apoio/planos-diretores-e-demais-legislacoes-urbanisticas/tr-para-o-plano-diretor.shtml>). Esse material foi disponibilizado para o Município de Três Pontas para orientar o processo de revisão de seu Plano Diretor (id.: 0331975, p. 93).

Com base nesse material, constatamos que as etapas 1 a 6 contemplaram de forma satisfatória os estudos técnicos necessários à revisão do Plano Diretor e o registro desses estudos. Observa-se, entretanto, que a participação da população no processo de revisão não atendeu satisfatoriamente Resolução nº 25. Várias recomendações constantes no referido termo de referência não foram contempladas, a saber:

- Não foi disponibilizado um espaço físico nas instalações da Prefeitura Municipal (ou de entidade parceira), bem localizado e de fácil acesso, com um horário de atendimento estabelecido, onde deveriam estar disponíveis um servidor municipal, materiais didáticos, informações sobre as reuniões a serem realizadas, produtos já elaborados, atas das reuniões realizadas, formulários para preenchimento pelos cidadãos interessados;

- Não foram disponibilizados materiais didáticos (ex.: cartilhas) contendo explicações sobre o plano diretor;
- Os produtos já elaborados só foram disponibilizados de forma virtual;
- Não foram realizadas audiências locais de apresentação e discussão da leitura técnica com a finalidade de aprimorar o diagnóstico a partir da percepção dos munícipes;
- Foram realizadas apenas duas reuniões para a população, ambas de forma virtual;
- A proposta foi apresentada apenas para o Poder Público.
- A composição do Núcleo Gestor deveria assegurar a participação de todos os segmentos da sociedade civil em pelo menos 50% de sua representação. Entretanto, o Núcleo Gestor, criado através do Decreto nº 11.486, de 16 de dezembro de 2020, é composto por 2 membros do Executivo, 2 membros do Legislativo e 2 membros da sociedade civil, que representam apenas 25% de sua composição.

Em face do exposto, sem prejuízo da independência funcional do Órgão de Execução da Comarca de Três Pontas, conclui-se pela necessidade de garantia do cumprimento do princípio da participação popular e da gestão democrática da cidade no processo de elaboração do projeto de revisão do Plano Diretor do Município de Três Pontas, nos termos do Estatuto da Cidade, cumprindo com o previsto nas Res. 25/2005 e 83/2009 do Conselho das Cidades.

Belo Horizonte - MG, 31 de maio de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. Direito administrativo brasileiro. 42ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015 ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2016, p. 676.

[2] Art. 141 (...) §4º As reservas de áreas não edificantes ao longo das faixas de domínio público de rodovias estaduais ou federais dentro do perímetro urbano serão de 5.00 m (cinco metros). [g. n.]

[3] Acórdão ainda não publicado.

[4] SILVA, C. L. F. DA et al. Impactos socioambientais da pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) no Brasil: como superá-los? Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA), v. 15, n. 4, p. 220–236, 31 jul. 2020; PINTO, G. B. DA R.; LOPES, L. N. F. A pandemia e as favelas: um retrato da desigualdade e da injustiça social. DIVERSITATES International Journal, v. 12, n. 2, p. 6–25, 3 jul. 2020.

[5] AFECHÉ PIMENTA, M. DE C.; FUGAZZOLA PIMENTA, L. Globalização e desafios urbanos: Políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras. EURE (Santiago), v. 37, n. 112, p. 43-61, set. 2011.

[6] BABROSA, O. L.; CUNHA, P. G. M. DA. Pandemia e a precarização do direito ao acesso à educação. Revista Pet Economia UFES, v. 1, n. 1, p. 33-36, 27 jul. 2020.

[7] SILVA, S. DE S.; ROCHA, P. DOS S. INCLUSÃO DIGITAL DO IDOSO: DE CASA PARA O MUNDO. In: DANIELLE H. A. MACHADO; JANAÍNA CAZINI (Eds.). Inclusão e educação 5. 1. ed. [s.l.] Antonella Carvalho de Oliveira, 2019. p. 99-105.

[8] FERREIRA, A. M. M. et al. Revisão de plano diretor durante a pandemia de covid-19. Justificando, 15 maio 2020. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2020/05/15/revisao-de-plano-diretor-durante-a-pandemia-de-covid-19/>>. Acesso em: 3 out. 2020.

[9] MUKAI, T. O Estatuto da cidade: anotações à Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 42. No mesmo sentido: CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 38.

[10] CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 37.

[11] Ob. cit., p. 284.

[12] Ob. cit., p. 303.



5.4.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7175300

ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ITAÚNA

Referência: PA nº MPMG-0338.20.000275-0 (SEI 19.16.0655.0027870/2020-02)

Assunto: Plano Diretor. Município de Itaúna. Lei complementar nº 172/2022. Processo de revisão. Exigências do estatuto da cidade. Gestão democrática. Participação popular. Pandemia do Covid-19. Reuniões e audiências públicas. Formatos presencial e virtual. Participação popular demonstrada.

1. OBJETO

Instaurou-se procedimento administrativo para acompanhamento do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Itaúna.

Foi aprovada a Lei Complementar nº 172, de 3 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Itaúna (Lei Complementar nº 49, de 21 de outubro de 2008) (ID 2569641).

A Promotora de Justiça Andréa Clemente Barbosa de Souza, da 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Itaúna, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CEPJHU conforme os quesitos formulados no Ofício de ID 5698954.

Em resposta ao Órgão de Execução, a CEPJHU emitiu o Parecer Técnico 6861076, com informações sobre os quesitos formulados, à exceção do quesito de nº 2 do ofício, que passa a ser objeto da presente análise.

O quesito em referência foi formulado nos seguintes termos:

“2. Considerando a íntegra do processo legislativo recebido da Câmara, é possível concluir que o processo legislativo foi viciado, no que tange ao regramento atualmente existente para a elaboração e alteração de normas urbanísticas? Em caso positivo, há providências a serem adotadas em relação a esse fato?”

2. ANÁLISE

Nos artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), é disciplinado o processo de elaboração, revisão ou alteração do Plano Diretor, que deverá contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, como também é estabelecido o seu conteúdo mínimo e suas hipóteses de obrigatoriedade, sendo que a lei que aprovar o Plano deve ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

A propósito da exigência de participação da população no processo de revisão ou alteração do Plano Diretor, é o que dispõe o art. 40, § 4º, da Lei 10.257/2001:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...).

§ 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na sua fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (grifo nosso).

Nesse sentido, diversos são os instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade que devem ser utilizados para garantia da gestão democrática da cidade e, notadamente, do processo participativo na revisão ou alteração dos Planos Diretores, sendo eles:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (grifo nosso).

Validando as disposições do Estatuto da Cidade, registre-se que o Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada nº 83, de 08 de dezembro de 2009, segundo a qual se reafirma que todo processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ocorrer de acordo com o estabelecido na Lei 10.257/2001:

Art. 3º. O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do § 4º do art. 40 e do art. 43 do Estatuto da Cidade e nos termos da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

Art. 4º. O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de audiências ou consultas públicas, devendo os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade (grifo nosso).

Outrossim, o Conselho Nacional das Cidades editou a Resolução nº 25/2008 disciplinando a “publicidade” imposta no inciso II, do § 4º do art. 40 da Lei nº 10.257/2001, no que se refere à participação social no processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores:

Art. 4º. No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º. A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II - garantia da alternância dos locais de discussão.

Art.6º. O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e

integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art.7º. No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º. As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

– ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

– serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

[...]

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa (grifo nosso).

A esse respeito, já decidiu o Eg. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO -MANDADO DE SEGURANÇA - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL - EXPANSÃO DO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO - INOBSERVÂNCIA DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS EM LEI FEDERAL - ESTATUTO DA CIDADE -**NULIDADE DECRETADA** - SENTENÇA CONFIRMADA.

-Segundo o Estatuto da Cidade, as normas para a política de desenvolvimento urbano devem observar a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além dos requisitos previstos no art. 42-B e art. 43 do Estatuto da Cidade, **o que não foi observado pelo Projeto de Lei Complementar Municipal em análise. Logo, impõe-se a manutenção da sentença que concedeu a segurança para**

decretar a nulidade da tramitação do referido projeto de lei. (TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0411.13.005486-8/001, Relator (a): Des. (a) Hilda Teixeira da Costa, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/03/2015, publicação da súmula em 24/03/2015) (grifo nosso).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA -PROJETO DE LEI - **ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL - INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA A FASE PRÉ-LEGISLATIVA** - SUSPENSÃO DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO - REQUISITOS DO PROVIMENTO -CONFIGURAÇÃO - CABIMENTO DA MEDIDA URGENTE -MANUTENÇÃO DA DECISÃO CONCESSIVA. - **Consoante norma inserta no artigo 40, § 4º, da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) o processo de revisão ou alteração do Plano Diretor da Cidade tem que ser precedido de uma fase pré-parlamentar que possibilite o debate e participação popular e comunitária e realização de estudo técnico.** Relator (a): Des. (a) Elias Camilo, julgamento em 10/05/2012, publicação da súmula em 14/05/2012 (grifo nosso).

Neste contexto, e voltando ao caso concreto, constata-se que foi realizada audiência pública de revisão do Plano Diretor para diagnóstico de urbanização da Barragem do Benfica e seu entorno, datada de 27/11/2019. Entre as datas de 10/10/2014 e 06/05/2016, foram realizadas reuniões ordinárias referentes à revisão do Plano Diretor. Em 23/07/2020 foi realizada reunião extraordinária do Conselho da Cidade (ID's 1338687, f. 30/31; 100/147 e ID 1338708, f. 117/118; 1338726, f.1).

Em virtude da pandemia do Covid-19, que inviabilizou a realização de audiências públicas presenciais, o Projeto de Lei de revisão do Plano foi disponibilizado através de sítio oficial da Prefeitura de Itaúna entre os dias 04/10/2020 e 23/11/2020, tendo sido apresentadas respostas da população com o encaminhamento de dúvidas, críticas e sugestões (ID's 1338726, f. 16/87 e 1338732).

A Câmara Municipal de Itaúna também realizou audiência pública relacionada à revisão do Plano Diretor (Projeto de Lei Complementar 22/2019), datada de 19/04/2021, através de transmissão virtual pelo YouTube, em virtude da pandemia do Covid-19 (ID 1338726, f. 141).

Verifica-se, pois, que há evidências de participação popular na revisão do Plano Diretor do Município de Itaúna, por meio de reuniões e audiências públicas realizadas de forma híbrida, tendo sido iniciados os trabalhos no formato presencial e, posteriormente, no período da pandemia do Covid-19, migrados para o formato virtual, sendo oportuno destacar, a esse respeito, que mesmo no período da pandemia a participação popular nunca deixou de ser requisito legal essencial à gestão democrática da cidade.

Os elementos de convicção produzidos nos autos, portanto, levam à conclusão de que no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Itaúna que ensejou a aprovação da Lei Complementar nº 172/2022, foi observada a gestão democrática da cidade por meio da participação popular, tal como preconiza a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir:

- a. Pela inexistência de elementos de convicção sobre vício no processo legislativo de revisão do Plano Diretor do Município de Itaúna, no que tange às exigências legais para a sua revisão.
- b. Há, por outro lado, evidências no sentido de que o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Itaúna, que culminou na aprovação da Lei Complementar nº 172/2022, observou a gestão democrática da cidade, por meio da participação popular no curso da revisão, tal como preconiza a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

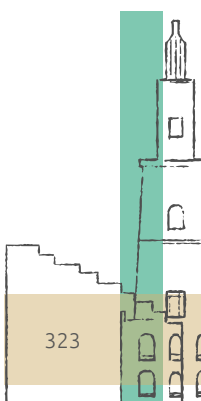
Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 5 de abril de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo





5.5.

PARECER TÉCNICO BRUMADINHO Nº 02/2020

ANÁLISE DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO

Referência: Inquérito Civil MPMG – 0090.16.000015-5

Assunto: Revisão do Plano Diretor de Brumadinho.

1. OBJETO

A Minuta de Lei do Plano Diretor de Brumadinho, enviada via e-mail pela Equipe do Plano Diretor de Brumadinho, foi impressa e anexada a este parecer técnico. O documento será analisado a seguir, a fim de se averiguar sua adequação ao Estatuto da Cidade e aos produtos elaborados pelo *Instituto de Estudo Pró-Cidadania*, analisado no Parecer 01/2020.

Ressalta-se que não se trata de análise da adequação das propostas à realidade local, pois para isso seria necessário um estudo aprofundado das características e necessidades do município, a ser feito por equipe multidisciplinar.

2. ANÁLISE

ADEQUAÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade estabeleceu as bases para a promoção da política urbana em todo o país, fortalecendo o Plano Diretor como principal instrumento para o desenvolvimento urbano municipal. Para regulamentá-lo, o Ministério das Cidades editou, em 2005, as Resoluções 25 e 34, sendo que na última estão estabelecidos os conteúdos mínimos que devem ser previstos no Plano Diretor.

A presente análise foi baseada na legislação supracitada, e teve como objetivo avaliar a adequação da Minuta do Plano Diretor de Ribeirão das Neves aos conteúdos mínimos previstos nas referidas resoluções, das quais foram retirados os quesitos 2.1. a 2.7, avaliados a seguir.

2.1. O Plano Diretor deverá prever, no mínimo: a) As ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; b) As ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana tanto privada como pública; c) Os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; d) os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.

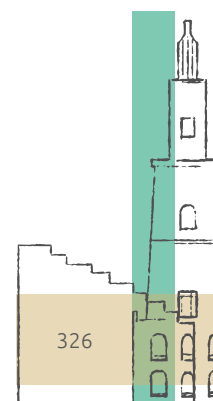
- Os princípios, objetivos e diretrizes estratégicas do Plano Diretor foram estabelecidos nos arts. 1º/5º;
- Para definição do modo pelo qual a função social da propriedade deve ser cumprida no território municipal são utilizados, dentre outros instrumentos, o “Macrozoneamento” e o “Zoneamento Urbano”, que definem as áreas de ocupação e qualificam os usos que se pretende induzir ou restringir em cada região do território. O município de Brumadinho foi dividido em 6 Macrozonas, que englobam as áreas rurais e urbanas do município: I. Macrozona de Requalificação Urbanística, Econômica e Ambiental; II. Macrozona de Proteção dos Mananciais; III. Macrozona Urbana da Sede e Conceição do Itaguá; IV. Macrozona de Preservação Ambiental; V. Macrozona de Amortecimento Ambiental e VI. Macrozona de Desenvolvimento Agropecuário Rural (arts. 167/169). As áreas urbanas foram divididas em 09 zonas: I. Zona Central – ZC; II. Zona de Adensamento – ZA; III. Zona de Adensamento Restrito – ZAR; IV. Zona de Proteção Ambiental – ZPAM; V. Zona de Preservação do Patrimônio Histórico e da Paisagem – ZPH; VI. Zona de Estruturação Urbana – ZEU; VII. Zona Especial de Interesse Social – ZEIS; VIII. Zona de Desenvolvimento Econômico – ZDEM; IX. Zona de Grandes Equipamentos – ZGE (art. 170).
- As diretrizes para as macrozonas foram definidas nos artigos 172/189;
- As diretrizes para as zonas urbanas foram definidas nos artigos 199/216.
- Foram definidos os seguintes instrumentos de política urbana, previstos pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade:
 1. Assistência Social (arts. 7º/12);



2. Educação (arts. 13/15);
3. Esportes, Lazer e Eventos (art. 16/18);
4. Saúde (arts. 19/22);
5. Segurança Pública (arts. 23/24);
6. Cultura e Proteção do Patrimônio Cultural (arts. 25/29);
7. Acessibilidade e Mobilidade Urbana e Rural (arts. 30/58);
8. Desenvolvimento Econômico (arts. 59/114);
9. Turismo (arts. 115/121);
10. Meio Ambiente (arts. 122/138);
11. Saneamento Básico (arts. 139/145);
12. Habitação (arts. 146/153);
13. Gestão de Riscos (arts. 154/158).
14. Regularização Fundiária Urbana (arts. 281/291).

2.2. As funções sociais da cidade e da propriedade urbana devem ser definidas a partir da destinação de cada porção do território do município, bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir: a) Espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; b) A acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico; c). A universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, à coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde; d) Terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando à proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais; e) Áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar.

- Para a consecução dos objetivos acima relacionados, além do macrozoneamento e do zoneamento urbano, foram estabelecidos princípios, diretrizes e ações prioritárias para:
 1. Assistência Social (arts. 7º/12);
 2. Educação (arts. 13/15);
 3. Esportes, Lazer e Eventos (art. 16/18);
 4. Saúde (arts. 19/22);



5. Segurança Pública (arts. 23/24);
6. Cultura e Proteção do Patrimônio Cultural (arts. 25/29);
7. Acessibilidade e Mobilidade Urbana e Rural (arts. 30/58);
8. Desenvolvimento Econômico (arts. 59/114);
9. Turismo (arts. 115/121);
10. Meio Ambiente (arts. 122/138);
11. Saneamento Básico (arts. 139/145);
12. Habitação (arts. 146/153);
13. Gestão de Riscos (arts. 154/158).
14. Regularização Fundiária Urbana (arts. 281/291).

2.3. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Plano Diretor deverá:

a) Determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados.

- Foram definidos critérios para imóvel não utilizado e para imóvel subutilizado (arts. 232/233).

b) Determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança

- Os critérios foram definidos nos artigos 258/279.

c) Delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização

- O artigo 234 define como passíveis de aplicação desse instrumento as áreas situadas na Zona Central (ZC) e na Zona de Adensamento (ZA).

d) Definir o prazo para a notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, §4º, do Estatuto da Cidade

- Os prazos foram estabelecidos no artigo 236.

e) Delimitar as áreas definidas no item 3.2 e respectivas localizações nos mapas, a descrição de perímetros, consolidando no Plano Diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação no território do município.

- As áreas foram delimitadas nos Mapas de Macrozoneamento e de Zoneamento Urbano (Anexos IV a X).

2.4. Caso o plano diretor preveja a aplicação do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, de operações urbanas e a transferência do direito de construir, estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor. Na exposição dos motivos, o Plano Diretor deverá apresentar a justificativa de aplicação de cada um dos instrumentos previstos no art. 4º desta Resolução, com vinculação às respectivas estratégias e objetivos.

- O artigo 242 define como áreas passíveis de aplicação do Direito de Preempção aquelas situadas na

Zona de Adensamento Restrito (ZAR), na Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2), na Zona de Grandes Equipamentos (ZGE) e na Zona de Proteção Ambiental (ZPAM). O parágrafo 1º desse artigo estabelece que o instrumento será aplicado aos imóveis localizados em áreas delimitadas por lei específica;

- De acordo com o artigo 247, a Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser aplicada nas seguintes zonas: Zona Central 1 e 2 (ZC1 e ZC2), Zona de Adensamento 1 e 2 (ZA1 e ZA2) e em áreas indicadas em lei específica, referente a projetos urbanísticos de requalificação urbanística, projetos urbanísticos especiais ou operações urbanas.
- O artigo 254 estabelece que são passíveis de aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso todos os imóveis não parcelados que estão no perímetro urbano definido e que estão cadastrados como imóveis rurais até a data de publicação do Plano Diretor e todos os imóveis incluídos em processo de revisão do perímetro urbano conforme o art. 42-B do Estatuto da Cidade e regulamentado nos termos do art. 165 da lei.
- O artigo 264 estabelece que as áreas para aplicação de operações consorciadas são a Zona Central e a Zona de Preservação do Patrimônio Histórico e da Paisagem.
- O artigo 259 estabelece os imóveis passíveis de geração de Transferência do Direito de Construir e o artigo 260 estabelece a localização dos imóveis passíveis de recepção.

2.5. A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá: a) Destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; b) Demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; c) Demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; d) Demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária; e) Definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber; f) Definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; g) Demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

- Foram previstas as Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 (ZEIS1 e ZEIS 2). As ZEIS1 foram definidas como “áreas ocupadas por assentamentos habitacionais com população predominantemente de baixa renda, em que existe interesse público em promover a regularização fundiária integrada à recuperação físico-ambiental”; as ZEIS2 como “parcelamentos a serem executados como Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS” (art. 212). Foram delimitadas ZEIS 1 nas localidades: Casa Branca, Piedade do Paraopeba, Palhano, Aranha, Sede e Conceição do Itaguá e nas comunidades

quilombolas: Rodrigues, Sapé, Ribeirão. A ZEIS 2 foi delimitada apenas em uma área, na região da Sede e Conceição do Itaguá (Anexo IX).

- O artigo 29 estabelece que deverá ser garantida a proteção e a valorização das Comunidades Quilombolas de Brumadinho, a partir de várias medidas, dentre as quais: reconhecer os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, especialmente a partir do apoio à demarcação dos territórios reivindicados pelas seguintes comunidades, reconhecidas pela Fundação Palmares: a) Comunidade Quilombola de Sapé; b) Comunidade Quilombola de Marinhos; c) Comunidade Quilombola de Ribeirão; d) Comunidade Quilombola de Rodrigues (inciso X).
- As áreas de risco foram definidas nos mapas e classificadas em três sobrezonas de proteção ambiental e ocupação restrita: I. Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 1 (áreas que englobam os cenários hipotéticos de ruptura das barragens de mineração e a área estimada de influência da Barragem do Manso); II. Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 2 (áreas classificadas com alta suscetibilidade à ocorrência de movimentos gravitacionais de massa, sendo deslizamentos, queda e rolamento de blocos rochosos) e III. Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 3 (áreas classificadas com alta suscetibilidade à ocorrência de processos de inundação).
- Segundo o artigo 214, a implementação do Programa Municipal de Regularização Fundiária deve ter início pelas áreas delimitadas como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS 1, identificando as edificações já existentes de modo a possibilitar, inclusive, o controle de seu adensamento e expansão.
- Para a consecução da regularização fundiária, o artigo 99 prevê a aplicação dos seguintes instrumentos: demarcação urbanística; legitimação de posse; legitimação fundiária; usucapião especial de imóvel urbano, judicial ou extrajudicial; concessão de uso especial para fins de moradia; concessão de direito real de uso; operação urbana consorciada (art. 286).
- Além das zonas especiais de interesse social, foram demarcados sobrezoneamentos que identificam áreas de tratamento ambiental e urbanístico específicos.: I. Sobrezona de Mineração; II. Sobrezona de Recuperação Ambiental; III. Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 1; IV. Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 2; V. Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 3 (art. 168; 190/198).

2.6. O Sistema de Acompanhamento e Controle Social, previsto pelo art. 43, inciso III, do Estatuto da Cidade, deverá: a) Prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; b). Apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil; c) Garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; d) Monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, §4º, da Constituição da República.

- O artigo 294 estabelece que o O Sistema Municipal de Planejamento consiste no conjunto de órgãos recursos humanos e técnicos voltados para a efetivação da política de desenvolvimento urbano e rural do Município e deve ser implementado a partir da sistematização da seguinte estrutura organizacional: I. órgão executivo de planejamento e gestão do desenvolvimento municipal, além da regulação e fiscalização urbanística e ambiental; II. sistema municipal de informações, incluindo sítio eletrônico para divulgação de informações relevantes por meio da rede mundial de computadores (internet), em especial a legislação vigente no município; III. o Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG); IV. o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM); V. debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano; VI. Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Planejamento (COMDESP); VII. Fundo de Desenvolvimento Urbano, Diversificação Econômica e Estímulo às Atividades Tecnológicas; VIII. a Conferência Municipal de Política Urbana.

2.7. O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como: a) O conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na Resolução 13 do Conselho das Cidades; b) Conferências municipais; c) Audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução 25 do Conselho das Cidades; d) Consultas públicas; e) Iniciativa popular; f) Plebiscito; g) Referendo.

- O Artigo 301 estabelece que “o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (COMDESP) garantirá a participação dos diversos segmentos da sociedade civil no processo de implementação e gestão do Plano Diretor, nos termos previstos na legislação específica”.
- O artigo 302 estabelece que A Conferência Municipal de Política Urbana é o processo de discussão pública e ampliada que visa a avaliar a execução e a propor alterações à política e à legislação de desenvolvimento municipal, convocada pelo COMDESP.
- As audiências públicas estão previstas no artigo 304.

PROPOSTAS

As propostas da minuta do Plano Diretor apresentam-se, em geral, coerentes com os resultados dos produtos elaborados.

Destacamos algumas consideradas relevantes para o ordenamento territorial e social do município:

- Incentivo à diversificação econômica (um dos princípios – art. 3º), através de medidas como a criação do Fundo de Diversificação
- Econômica e Estímulo às Atividades Tecnológicas Locais – FDET, com vistas a criação das condições financeiras necessárias à promoção do Desenvolvimento Sustentável de Brumadinho no curto, médio



e longo prazos (art. 63).

- Instituição do Sistema de Informações Ambientais do Município de Brumadinho – SIAB, com a finalidade de organizar e sintetizar os dados e levantamentos ambientais realizados no âmbito da Política Municipal de Meio Ambiente e do Plano Diretor (art. 37).
- Objetivos definidos no artigo 4º, em especial: promoção de uma nova ambiência urbana e o convívio com os vestígios dos danos causados pelo rompimento da Barragem B1 da Mina de Córrego do Feijão, com enfoque na reintegração social, recuperação do meio ambiente, recuperação da infraestrutura e fomento à economia; preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico, dos recursos naturais e dos mananciais hídricos superficiais e subterrâneos de abastecimento de água do Município; utilização de maneira sustentável e racional dos recursos naturais especialmente da água e do solo, garantindo a sustentabilidade dos assentamentos para as presentes e futuras gerações; promoção da descentralização econômica da sede urbana a partir do desenvolvimento de novas centralidades; promoção da diversificação econômica, a partir, dentre outras medidas, da gestão dos recursos públicos advindos da atividade econômica minerária; estabelecimento de medidas e ações a fim de aumentar a segurança da operação das barragens e a proteção da população local.
- Elaboração do Plano Municipal de Segurança das Barragens, sendo que a Prefeitura Municipal deverá exigir dos empreendimentos que possuam barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais o cumprimento das obrigações constantes na Lei Federal nº 12.334, de 20 de setembro de 2010 – Política Nacional de Segurança de Barragens e na Portaria IGAM nº 2, de 26 de fevereiro de 2019, considerando a necessidade de indicação da área do entorno das instalações e seus respectivos acessos a serem resguardados de quaisquer usos ou ocupações permanentes, exceto aqueles indispensáveis à manutenção e à operação da barragem (arts. 156/158).
- Definição da Macrozona de Preservação Ambiental, com o objetivo de preservar, conservar e garantir a conectividade da paisagem natural e implantar Unidades de Conservação Municipal que incluam áreas de importância para abastecimento hídrico de comunidades próximas, relevância biológica e uso pela população (art. 172);
- Definição da Macrozona de Amortecimento Ambiental com o objetivo de conter o processo de expansão urbana que seja incompatível com as dinâmicas ambientais e ecológicas locais e regionais; promover a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais; adequar o uso e ocupação do solo às limitações ambientais; reduzir a densidade construtiva e demográfica, incentivando ocupações esparsas e presença significativa de áreas verdes e permeáveis (art. 177).
- Definição da Macrozona de Requalificação Urbanística, Econômica e Ambiental, formada por áreas que são diretamente afetadas pela atividade minerária e pelo rompimento da Barragem B1 da Mina de

Córrego do Feijão e por localidades prioritárias para processos de requalificação e revitalização urbana, ambiental e econômica.

- Destaca-se a determinação de que qualquer intervenção que for realizada neste território para reparação dos impactos causados pelo rompimento da Barragem B1 da Mina de Córrego do Feijão deve ser baseada na garantia do não comprometimento da qualidade de vida dos moradores da região e dos ecossistemas, devendo ser realizada, previamente à anuência municipal, audiência pública com ampla participação da população, explicando os impactos inerentes ao empreendimento e medidas mitigadoras e/ou compensatórias propostas (art. 179).
- Definição da Macrozona de Proteção de Mananciais, onde os empreendimentos devem apresentar baixo impacto ambiental, as atividades agrícolas devem priorizar técnicas agroecológicas e atividades associadas ao lazer e ao turismo ecológico devem ser incentivadas.(art. 185).
- A estruturação da Macrozona da Sede e Conceição do Itaguá, sua ocupação e cumprimento das diretrizes a ela ligadas encontram-se submetidas à realização de ações viárias prioritárias definidas na lei (art. 189).
- Dentre as diretrizes da ZDEM destaque ao estímulo à implantação de atividades econômicas que promovam o desenvolvimento ambiental, social, econômico e urbano sustentável (art. 215).
- Definição da Sobrezona de Mineração, que se refere às áreas de relevância ambiental onde ocorrem empreendimentos minerários em atividade, exauridas ou paralisadas. Nessa sobrezona deverão ser implementadas ações visando o controle dos impactos negativos das intervenções físicas, efluentes líquidos, emissões atmosféricas e resíduos sólidos gerados pela atividade instalada, de modo a corrigir ou reduzir os seus impactos sobre a dinâmica ecológica, os cursos d'água e a paisagem (art. 190).
- Criação da Sobrezona de Recuperação Ambiental, formada pela área diretamente atingida pelo rompimento da Barragem B1 do Córrego Feijão onde deverão ser implementadas ações visando a recuperação do ambiente modificado (art. 192).
- Criação da Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 1, referente às áreas que englobam os cenários hipotéticos de ruptura das barragens de mineração e a área estimada de influência da Barragem do Manso, tendo como diretrizes: desestimular ocupações permanentes ao longo das áreas de autossalvamento estabelecidas pelos Planos de Ação Emergencial – PAE; impedir o parcelamento do solo urbano; incentivar a manutenção e/ou revitalização da cobertura vegetal, principalmente das matas ciliares; desestimular a pecuária extensiva (art. 193).
- Criação da Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 2 referente às áreas que são classificadas com alta suscetibilidade à ocorrência de movimentos gravitacionais de massa, sendo deslizamentos, queda e rolamento de blocos rochosos (art. 194).
- Criação da Sobrezona de Proteção Ambiental e Ocupação Restrita 3, referente às áreas que são classificadas com alta suscetibilidade à ocorrência de processos de inundação.

- Definição de diretrizes e de parâmetros para o parcelamento e uso do solo (arts. 199, 217/228 e Anexo XI).
- Dentre as diretrizes para a Zona Central, destaque ao desenvolvimento de novas centralidades, à estruturação do sistema viário visando a melhoria da mobilidade urbana; ao incentivo à ocupação dos vazios urbanos contíguos à malha urbana consolidada; estruturação do sistema viário visando a melhoria da mobilidade urbana (art. 200).
- Dentre as diretrizes para a Zona de Adensamento Restrito, destaque à adequação do uso e da ocupação do solo às limitações ambientais; redução da densidade construtiva e demográfica, incentivo às ocupações esparsas com presença significativa de áreas verdes e permeáveis; manutenção do modelo de ocupação existente; garantia da preservação do entorno imediato das áreas de interesse ambiental (art. 203).
- Dentre as diretrizes para a Zona de Proteção Ambiental, destaque à integração das áreas de relevância ambiental protegidas, garantindo seu uso social e de lazer; admissão apenas de usos e de formas de ocupação que contribuam para a sua conservação ou recuperação, bem como para a sua manutenção e vedação de usos que possuam potencial de contaminação dos recursos hídricos (art. 205).
- Dentre as diretrizes para a Zona de Estruturação Urbana, destaque à requalificação dos núcleos urbanos com uma ambiência agradável e que respeite os modos de vida da população local; controle dos impactos da atividade minerária nos núcleos urbanos. (art. 210).
- Toda a área urbana de Tejuco, Córrego do Feijão, Parque da Cachoeira e Pires deverão passar por um processo de requalificação (art. 211).
- Dentre as principais ações do Programa de Estímulo e Fortalecimento das Atividades terciárias, destaque ao fornecimento de incentivos construtivos e urbanísticos para a construção e funcionamento de estabelecimentos comerciais nos núcleos urbanos de Aranha e Tejuco localizados, respectivamente, na Macrozona de Desenvolvimento Agropecuário e de Requalificação Urbanística, Econômica e Ambiental e na Macrozona da Sede urbana, de modo a promover a descentralização dos serviços e outras atividades terciárias nela existentes (arts. 101/102).

Entendemos importante registrar alguns aspectos a serem melhor detalhados:

- De acordo com o artigo 81, o desenvolvimento do programa de requalificação das atividades primárias e aprimoramento tecnológico da produção se dará por ação combinada entre o poder público e a iniciativa privada a partir da destinação de percentual das terras adquiridas pelas empresas mineradoras pós rompimento da Barragem B1 da Mina de Córrego do Feijão para o desenvolvimento de práticas produtivas sustentáveis. A definição desse percentual, entretanto, será realizada em até cento e oitenta dias após a aprovação do Plano Diretor.
- O Art. 65, III define que umas das formas para cumprimento dos objetivos do FDET será o financiamento de obras de infraestrutura e requalificação urbana nas regiões impactadas diretamente pela atividade

minerária; o artigo 69 estabelece que a lei específica de regulamentação do FDET disporá da distribuição territorial dos recursos existentes, privilegiando, no que couber, ações ligadas à requalificação de espaços urbanos impactados pela mineração e ações de diversificação econômica. Cumpre registrar que a utilização de recursos do FDET não deve substituir as medidas de compensação de responsabilidade das mineradoras.

- Dentre as ações relativas ao Programa de Controle e Aprimoramento Tecnológico da Atividade Minerária foi previsto, no artigo 86, o desenvolvimento de Plano de Ação a ser apresentado pelas empresas mineradoras com especificação de projetos ligados ao aprimoramento tecnológico das atividades minerárias no município; Esse plano deverá ser elaborado em até dois anos após a aprovação do Plano Diretor por todos os empreendimentos minerários da localidade, priorizando-se os presentes na Macrozona de Requalificação.
- O artigo 165 não define se a área a ser destinada a HIS deverá se localizar no mesmo loteamento e prevê a possibilidade de pagamento pecuniário ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Destaca-se que no Mapa de Zoneamento municipal apenas uma pequena área foi demarcada como ZEIS2 – área destinada a parcelamentos a serem executados como Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS).
- De acordo com o artigo 152, a exigência acima é apenas para loteamentos com área de lotes superior a 65.000 m².

3. CONCLUSÃO

A minuta do Plano Diretor analisada contempla satisfatoriamente o conteúdo definido na Resolução 34 do Ministério das Cidades (estabelece princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos de política urbana, zoneamento municipal e parâmetros urbanísticos para cada uma das zonas definidas).

Apesar da necessidade de alguns ajustes, as propostas apresentam-se, em geral, coerentes com os resultados dos produtos elaborados.

Ressaltamos a necessidade de desenvolvimento e/ou adequação de diversos instrumentos previstos na minuta do Plano Diretor, a fim de garantir a aplicabilidade das diretrizes nele definidas. Nesse contexto, registramos:

- Adequação dos planos e normas propostas para o município ao Plano Diretor, dentre os quais: Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Código de Posturas, Plano Municipal de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos (art. 2º).
- Instituição do Programa de Atendimento Especial em Calamidade – PAEC (arts. 11/12).
- Programa de Articulação da Rede Viária – PROVIA (arts. 38/58).
- Ações e programas estruturantes para a realização dos princípios e diretrizes ligadas ao desenvolvimento

econômico (art. 62).

- Revisão da legislação específica contendo a Política Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Cultura e Fundo Municipal de Cultura (art. 121).
- Dentre as diretrizes da conservação e preservação ambiental, destaque à criação de unidades de conservação (arts. 125/129).
- A Prefeitura Municipal de Brumadinho em parceria com o Instituto Mineiro de Gestão das Águas e o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba deverá realizar estudo específico de avaliação dos sistemas aquíferos e de ações que impactam a dinâmica hidroambiental municipal, considerando os usos de água regulares e irregulares (art. 132).
- Elaborar o Plano Municipal de Segurança de Barragens, que deverá englobar todas as Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais existentes no município de forma integrada, com o intuito de se construir, dentro da estrutura administrativa municipal, um instrumento para subsidiar o gerenciamento efetivo e integrado das ações propostas por cada um dos empreendimentos em seus respectivos PAE, principalmente em relação às ações preventivas (arts. 156/158)⁵⁸
- Revisar o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS no prazo máximo de 2 (dois) anos da promulgação do Plano Diretor e estruturar a Política Municipal de Habitação (arts. 149/150).
- Revisar o Plano Municipal de Redução de Riscos, no prazo máximo de 1 (um) ano da promulgação do Plano Diretor e atualizar o Plano de Contingência, tornando- o público (art. 156)

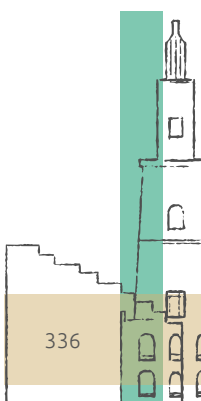
58 O Plano Municipal de Gestão de Barragens tem como principais objetivos: I. exigir dos empreendimentos minerários a atualização periódica do Plano de Atendimento Emergencial – PAE; II. atualizar sistematicamente os cenários hipotéticos de ruptura, bem como a melhoria dos modelos de ruptura elaborados, considerando que os resultados das modelagens devem ser apresentados pela empresa à Prefeitura Municipal; III. inserir os cenários hipotéticos de ruptura e as respectivas atualizações no sistema de informações ambientais de Brumadinho; IV. acompanhar as vistorias periódicas realizadas pelos órgãos de fiscalização; V. acompanhar os padrões de segurança de todas as barragens; VI. participar das ações relacionadas à identificação e análise das possíveis situações de emergência; VII. Garantir que os empreendimentos adotem procedimentos preventivos e corretivos em situações de emergência, com indicação do responsável pela ação; VIII. garantir que os empreendimentos executem as estratégias e os meios de divulgação e alerta para as comunidades potencialmente afetadas em situação de emergência, com identificação por meio de placas informativas as áreas em função da ameaça de desastre; IX. exigir dos empreendimentos minerários o cumprimento do art. 15 da Lei Federal nº 12.334, de 20 de setembro de 2010 – Política Nacional de Segurança de Barragem – com estabelecimento do programa de educação e de comunicação sobre segurança de barragem, com o objetivo de conscientizar a sociedade da importância da segurança de barragens; X. realizar com a coordenação da Defesa Civil processos de capacitação, treinamento, sinalização e comunicação unificados, a partir de uma visão integrada dos cenários de ruptura de todos os empreendimentos e respectivas ações relacionadas. XI. realizar o levantamento das áreas de patrimônio histórico e cultural que são interceptadas pelos cenários hipotéticos de ruptura das barragens e estudar medidas para salvaguarda e resgate; criar, capacitar e instrumentalizar uma “Brigada Voluntária Municipal”, com a finalidade de prestar serviços diversos, voltados para a realização de programas de educação e de comunicação sobre segurança de barragem, apoio e enfrentamento de casos concretos em eventuais situações de emergência, em consonância com as atividades da Defesa Civil e do Corpo de Bombeiros (art. 157)

- O artigo 281 estabelece como uma das diretrizes gerais da Política Municipal de Regularização Fundiária, a elaboração de um Plano Municipal de Regularização Fundiária, como instrumento de diagnóstico da irregularidade fundiária do município.
- O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios deverão ser objeto de lei municipal específica, observando-se as diretrizes estabelecidas no presente Plano Diretor. (art. 231)
- O Direito de Preempção será aplicado aos imóveis localizados em áreas delimitadas por lei específica, de acordo com as disposições desta lei e do Estatuto da Cidade (art. 242).
- Necessidade de criação de mecanismos de controle do potencial construtivo quando da utilização da OODC, que deve observar a relação entre a densidade construtiva máxima prevista, os aspectos ambientais, culturais e paisagísticos e a capacidade da infraestrutura existente na área em que for aplicada (art. 245).

Belo Horizonte, 27 de março de 2020.

Sílvia Couto Monteiro de Moura

Arquiteta e Urbanista



5.6.



NOTA TÉCNICA Nº 4130734/2022

ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES E A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Referência: PA – Situação sem caráter Investigativo nº MPMG – 0693.22.000149-1 / PAAF 0024.22.019635-6 / Processo SEI CEPJHU nº 19.16.2167.0145946/2022-61

Assunto: Lei Complementar nº 558/2021.

1. OBJETO

Trata-se de análise técnica da Lei Complementar nº 558/2021, que promove alterações na Lei Complementar nº 523/2019, do município de Três Corações.

2. ANÁLISE

LEI COMPLEMENTAR Nº 558/2021

Ementa: Altera dispositivos e o Anexo 3 – COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO (CA) BÁSICOS E MÁXIMOS da Lei Complementar nº 523, de 5 de novembro de 2019, que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Três Corações/MG – PDDUA revisado e dá outras providências.

ALTERAÇÕES

A Lei Complementar nº 523/2019 prevê, no artigo 121, a utilização do instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir:

Art. 121. As áreas passíveis de outorga onerosa são aquelas onde o direito de construir poderá ser exercido acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo e demais parâmetros urbanísticos, mediante contrapartida financeira a ser paga pelo beneficiário.

A fórmula de cálculo da contrapartida referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir foi definida no artigo 122, nos seguintes termos:

Art. 122. A contrapartida financeira de que trata o artigo anterior corresponde a parte da valorização fundiária estimada em razão da possibilidade de se construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, devendo ser calculada por meio da seguinte fórmula:

$$VC = ACE / CABásico \times VT \times FR$$

Onde:

- a) VC = Valor da Contrapartida;
- b) ACE = Área Construída Excedente, aquela que excede o limite admitido pelo CABásico, de acordo com o projeto licenciado;
- c) CABásico é o Coeficiente de Aproveitamento Básico definido no Anexo 3 desta Lei Complementar;
- d) VT é o valor estimado do m2 do terreno, de acordo com a Planta de Valores Genéricos do Município;
- e) FR é o fator de recuperação pública da valorização fundiária estimada.

§1º O fator FR será de 0,1 no primeiro ano de aplicação da OODC, de 0,2 no segundo ano e assim sucessivamente até atingir 0,5, correspondendo a 50% (cinquenta por cento) da valorização fundiária estimada, no quinto ano de aplicação do instrumento.

§2º Aplicação da OODC terá início no primeiro dia útil do ano subsequente ao do início da vigência desta Lei Complementar.

§3º Por decisão fundamentada do órgão responsável pelo planejamento urbano, ouvido o COMDUR, a possibilidade de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico poderá ser suspensa nas áreas em que se avaliar que a intensificação da ocupação do solo poderá não ser suportada pela infraestrutura instalada ou representar ameaça de comprometimento da paisagem urbana, do patrimônio cultural ou do meio ambiente.

O artigo 1º do artigo 122 da Lei Complementar nº 558/2021 alterou o parágrafo 1º acima reproduzido, que passou à seguinte redação:

§1º O fator FR será de 0,1 (zero vírgula um).

O artigo 2º da Lei Complementar nº 558/2021 alterou o artigo 124 da Lei Complementar nº 523/2019, nos seguintes termos:

Lei Complementar nº 523/2019	Lei Complementar nº 558/2021
Art. 124. São isentos do pagamento da OODC os seguintes casos: I - Edificações residenciais uni ou bifamiliares; II - Edificações residenciais de até 4 (quatro) pavimentos em terrenos com área igual ou menor que 450 m ² (quatrocentos e cinquenta metros quadrados); III - Unidades de habitação de interesse social; IV - Edificações públicas.	Art. 124. São isentos do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir os seguintes casos: I - edificações de até 4 (quatro) pavimentos; II - unidades de habitação de interesse social; III - edificações públicas; IV - equipamentos de interesse do Poder Público, como Hospitais, Teatros, Universidades, Escolas, mediante análise prévia do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e aprovação do Chefe do Poder Executivo Municipal, justificado o interesse coletivo.

O Anexo 3 da Lei Complementar nº 523/2019 estabelece os Coeficientes de Aproveitamento Básicos (CA Básico) e Máximos (CA Máximo), a saber:

Zonas Urbana	CA Básico	CA Máximo				
		Via Arterial Primária	Via Arterial Secundária	Via Coletora Primária	Via Coletora Secundária	Via Local
Zona Central	1	3	3	2	2	-
Zona de Qualificação da Estrutura Urbana	1	3	3	2	-	-
Zona de Adensamento 1	1*	4	4	3	3	-
Zona de Adensamento 2	1*	4	4	3	3	-
Zona de Baixa Densidade	0,2	-	-	-	-	-
Zona de Expansão Urbana	1	-	-	-	-	-
Zona de Especial Interesse Institucional	1	-	-	-	-	-
Zona de Especial Interesse Social	A ser definido no projeto de ocupação e/ou regularização urbanística e/ou fundiária					
Zona Industrial	1	-	-	-	-	-
APAS Centro Histórico	1	2	2	2	2	2

O artigo 3º da Lei Complementar nº 558/2021 alterou para 2 o valor do Coeficiente Básico das Zonas de Adensamento 1 e 2.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento urbanístico previsto no artigo 28 Estatuto da Cidade:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

De acordo com o artigo 30 da referida lei, a contrapartida do beneficiário, a fórmula de cálculo para a cobrança e os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga poderão ser definidos em lei específica.

O extinto Ministério das Cidades publicou, em 2011, uma coleção de Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Segundo o volume 1, referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir (disponível em <https://www.caubr.gov.br/wp#content/uploads/2017/10/CAPACIDADES1.pdf>), a ideia que fundamenta o instrumento da OODC é a de Solo Criado, segundo a qual, quando uma construção implicar em área maior do que a área do terreno, haveria a criação de solo. Assim, a adoção de um coeficiente de aproveitamento único, de preferência unitário, para todos os zoneamentos impediria uma valorização diferenciada dos terrenos. Segundo o documento, os objetivos principais da OODC seriam a regulação do mercado imobiliário, com o controle da especulação fundiária e a complementação do financiamento urbano, uma vez que o pagamento pela área excedente viria compensar o município pela utilização diferenciada da infraestrutura urbana.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 523/2019 se apresentava coerente com os objetivos do instrumento, pois estabelecia um Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1 para praticamente todos os zoneamentos.

Embora a definição de coeficientes diferenciados para as Zonas de Adensamento 1 e 2 não contrarie diretamente o Estatuto da Cidade (art. 28, § 2º), observa-se que a alteração dos coeficientes básicos das Zonas de Adensamento 1 e 2 gera a valorização diferenciada dos terrenos inseridos nessas zonas, que adquirem maior valor no mercado imobiliário. As demais alterações também não contrariam o Estatuto da Cidade, embora interfiram na questão do financiamento urbano, pois a alteração da fórmula, com a fixação do fator em 0,1 e a definição de outras situações de isenção do pagamento da OODC diminuem a arrecadação. Ademais, a

falta de atualização do Cadastro Técnico Multifinalitário corrobora para a definição de baixos valores para as contrapartidas.

Destaca-se que, embora o Município tenha autonomia para a regulamentação da OODC, todas as questões relacionadas ao desenvolvimento urbano devem ser precedidas de estudos técnicos e de efetiva participação da população, em garantia à diretriz do inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade. Ademais, por se tratar de alteração do Plano Diretor, é necessário a observância dos artigos 2º ao 4º da Resolução Recomendada nº83/2009, que garante a participação popular nos moldes da Resolução nº 25/2005 e parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade.

Através do Ofício nº 020/2022/SEPLAN/ahs/PMTC, o Município esclareceu que foram atendidos os artigos 4º e 8º da Resolução 25/2008 e apresentou documentos indicando a divulgação da audiência pública realizada em 04 de agosto de 2021, de forma virtual, como forma de prevenção da COVID 19. A reunião foi gravada e disponibilizada, com a ata, no site: <http://www.trescoracoes.mg.gov.br/index.php/not%C3%Adcias/18899-discussao-sobre-a-alteracao-da-lc-523-2019>.

Entende-se, entretanto, que se trata de situação de grande complexidade, que deveria ser discutida de forma mais ampla com a sociedade e não se restringir a apenas uma reunião, feita de forma virtual.

Sendo essas as considerações ora pertinentes a este setor técnico, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos.

Belo Horizonte, 14 de setembro de 2022.

Sílvia Couto Monteiro de Moura

Arquiteta e Urbanista



5.7.



NOTA TÉCNICA

MUNICÍPIOS INTEGRANTES DE ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO E A OBRIGATORIEDADE DA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim n.º MPMG-0024.20.007636-2

Assunto: Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico. Identificação e obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores.

DO PATRIMÔNIO TURÍSTICO

Em Minas Gerais, a Constituição do Estado preconiza que as atividades e serviços a cargo do Estado e de suas entidades de administração indireta, no âmbito urbano, serão articulados com os do Município, visando a racionalizar a harmonizar a execução das diretrizes do respectivo plano diretor, em favor do objetivo comum de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 244, §1º, da CEMG).

No exercício de sua competência constitucional em relação à instituição e revisão do Plano Diretor, os municípios também devem observar seu dever constitucional concernente à proteção e promoção do patrimônio

cultural por meio da atividade legiferante complementar e supletiva, que requer observância à outra diretriz obrigatória das políticas urbanas constante no Estatuto da Cidade: proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII, da Lei 10.257/2001).

A Lei 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, estabelece sobre o planejamento do território das cidades:

Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:

VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e **Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;**

O Decreto 9.763/2019, por sua vez, define:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

VI - destinos patrimoniais - destinos turísticos definidos em função de seu patrimônio, seja cultural, natural ou misto, como motivação central para o turismo, e uma via para o aprendizado, para o conhecimento, para o entretenimento e para a experiência;

VII - cidades históricas - sítios urbanos reconhecidos e identificados por sua história e que contribuem para o conhecimento e entendimento do processo civilizador de determinada sociedade, sendo por ela ou pelo Poder Público valorizados;

(...)

XII - gestão turística - ação e efeito de gerir a atividade turística.

Art. 4º Com vistas a efetivar a gestão turística do Patrimônio Mundial será assegurado:

(...)

III - o intercâmbio de visões entre os campos da cultura, do meio ambiente, do turismo, do desenvolvimento urbano e correlatos, quando couber, no estabelecimento das iniciativas para o desenvolvimento desses Sítios como destinos patrimoniais;

Tamanha a relevância do tema, que o IPHAN iniciou ações junto aos ministérios da Cidadania e do Turismo e, em outubro de 2019, em Porto Alegre/RS, em conclusão ao Seminário Internacional sobre Potencial Econômico do Patrimônio em sua Dimensão Turística e ao 6º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas, Turísticas e

Patrimônio Mundial, editou a CARTA DE PORTO ALEGRE DE 2019, estabelecendo como premissas, dentre outras:

que o turismo cultural é um turismo qualificado, com efeito multiplicador na economia, e que gera emprego e renda, com o dobro de gasto médio em relação aos outros segmentos; compreendendo a importância do binômio patrimônio e turismo para um desenvolvimento inclusivo em todas as regiões do país; (...) Na **promoção do turismo cultural integrado ao planejamento territorial e urbano visando a equidade econômica e social como estratégia de fixar as comunidades em seus territórios tradicionais;**

Ademais, é sabido que a atividade turística está intimamente ligada à efetiva proteção do patrimônio cultural local, que, por sua vez, gera, não só uma qualidade de vida melhor para a comunidade, como também permite um crescimento local harmonioso, fundado na continuidade da tradição e da identidade cultural.

Neste contexto, a instituição de áreas especiais de interesse turístico pelo Poder Executivo, nas três esferas, visa à garantia do uso e ocupação do solo urbano, conciliando-os com a proteção dos espaços, o desenvolvimento turístico, a preservação e a valorização do patrimônio cultural e natural, dentre outros.

O próprio IPHAN entende que, dos instrumentos de proteção ao patrimônio material utilizados para garantir, legalmente, a preservação dos bens de interesse cultural para o Brasil, os que melhor se aplicam ao patrimônio arqueológico são o Tombamento e Plano Diretor Estratégico.

O Plano Diretor Estratégico, segundo o IPHAN, trata-se de instrumento central para orientação das ações do Centro Nacional de Arqueologia (CNA) e para definição de uma política nacional para o Patrimônio Arqueológico Brasileiro, em todos os seus aspectos: identificação, pesquisa, proteção, promoção e socialização. O Plano também deverá construir um modelo institucional de gestão para esse patrimônio e desenvolver um programa de tombamento de bens de natureza arqueológica, dentre outras ações (<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1239>).

De fato, há inúmeras especificidades sobre o tema, desde a necessidade de planejamento e roteiro de turismo arqueológico específico para certas regiões, muitas vezes relacionado à prática de atividades que fossem ambientalmente responsáveis, de modo a causar o menor impacto possível até medidas básicas, mas nem sempre implementadas pelos governos municipais como:

confeccionar e instalar placas padronizadas para sinalização das áreas ou locais de interesse turístico e paisagístico; construir, pelo menos, um Centro de Informações Turísticas nas regiões centrais e manter no local pessoal qualificado para prestar informações sobre o turismo, com material informativo a respeito do tema; promover ações de divulgação dos atrativos turísticos da região, especialmente por meio da implantação de sinalização indicativa e interpretativa dos bens

culturais e elaboração de material informativo (folder/cartilha) destinado aos visitantes; elaborar e disponibilizar mapas físicos e digitais com as principais trilhas, passeios e atrativos da região da região, contendo características, coordenadas, pontos de referência, fotografias e localização de barragens e respectivas manchas de inundação, dentre outros.⁵⁹

DA OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR PARA AS CIDADES QUE INTEGRAM ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO

O art. 41 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) dispõe sobre as hipóteses em que o Plano Diretor é obrigatório para as cidades, sendo uma delas o fato de **integrar áreas de especial interesse turístico**.

Como se sabe, o plano diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (§1º do art. 182 da CF) e, nos termos da Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade nele expressas (§2º do art. 182 da CF), sendo da maior importância identificar os municípios que devem instituí-lo e revisá-lo periodicamente.

Comentando o art. 41 do Estatuto da Cidade e as hipóteses de obrigatoriedade na elaboração dos planos diretores, José dos Santos Carvalho Filho defende que somente os incisos I e III seriam constitucionais, em razão da coincidência de parâmetros neles referidos com os previstos nos §§1º e 4º do art. 182 da Constituição, *verbis*:

De um lado, advoga-se o entendimento de que a lei, como regra geral suscetível de criar obrigações (art. 5º, II, CF), tem aptidão jurídica para ampliar o número dos Municípios obrigados à instituição do plano diretor, sendo, pois, constitucional. Há, ainda, quem entenda que o dispositivo do Estatuto é apenas parcialmente inconstitucional. Por fim, sustenta-se que o legislador ordinário não poderia impor obrigações a quem, na matéria, não as sofreu em nível constitucional, o que tornaria inconstitucionais os aspectos restritivos do dispositivo.

Entendemos melhor esta última posição, com ressalva somente em relação aos incisos I e III, despidos de vício de constitucionalidade.⁶⁰

Entretanto, é bem de ver que o dispositivo constitucional não impôs uma disciplina restritiva à elaboração dos planos diretores ou limitou sua edição aos municípios com mais de 20.000 habitantes.

Note-se que é a própria Constituição que prevê a **possibilidade de fixação de diretrizes gerais em lei** para a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF), sendo razoável que se reconheça que o plano

59 NT do Setor técnico da CPPC e orientações do Guia Brasileiro de Sinalização Turística - IPHAN (http://portal.iphan.gov.br/files/Guia_Embratur/conteudo/Cap5/projeto2new.html).

60 CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 287/289.

possa ser elaborado ou exigido em outras situações.

Vale dizer, ao determinar que o plano é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, a Constituição não proíbe sua edição em outros contextos, independentemente de imposição legal, tampouco a previsão em lei de outras situações de obrigatoriedade.

Assim, s. m. j., a imposição legal relativa a outras situações de obrigatoriedade não afronta, por si só, o texto constitucional, remanescendo íntegra a hipótese de obrigatoriedade constitucional, inclusive repetida no inc. I do art. 41 da Lei 10.257/2001.

Além destes argumentos, fato é que não se tem notícia da declaração da inconstitucionalidade do inc. IV do art. 41, que continua, assim, a produzir todos os seus efeitos jurídicos.

DA INSTITUIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DAS CIDADES INTEGRANTES DE ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO

Adotada a premissa de constitucionalidade do inc. IV do art. 41 da Lei 10.257/2001, passa-se ao exame da identificação dos municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico em Minas Gerais.

A propósito, importa registrar que, antes do advento do Estatuto da Cidade, a expressão **área especial de interesse turístico** já era empregada pela Lei Federal 6.513/1977, que dispôs sobre sua criação, bem como sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural.

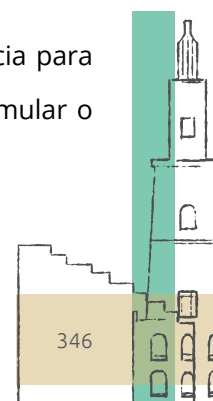
De fato, segundo a Lei Federal 6.513/1977, as áreas especiais de interesse turístico designariam trechos contínuos do território nacional, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

Ainda segundo a Lei Federal 6.513/1977, as áreas especiais de interesse turístico são instituídas por decreto do Poder Executivo, mediante proposta do Conselho Nacional de Turismo, inclusive para o fim de estabelecer normas de uso e ocupação do solo, entre outras finalidades (art. 11).

Sem embargo da aludida disposição, voltada às áreas federais, a Lei também admitiu, complementarmente, a instituição de áreas especiais de interesse turístico “a nível estadual, metropolitano ou municipal, nos termos da legislação própria”, observadas suas diretrizes gerais (art. 21 da Lei 6.513/1977).

Demais disso, nos termos do art. 6º da citada Lei, o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) ficou encarregado de implantar e manter permanentemente atualizado o Inventário das áreas especiais de interesse turístico.

Na mesma direção, o inciso VIII do art. 3º da Lei 8.181/1991 atribuiu ao EMBRATUR a competência para inventariar, hierarquizar e ordenar o uso e a ocupação de áreas e locais de interesse turístico e estimular o



aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico, com vistas à sua preservação.

Neste contexto, é que a Deliberação Normativa EMBRATUR n. 432, de 28 de novembro de 2002, relacionou os municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo no país, categorizados como “municípios turísticos” e “municípios com potencial turístico”, sendo reconhecidos como turísticos, em Minas Gerais:

Alfenas, Araxá, Barão de Cocais, Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Brasópolis, Brumadinho, Caeté, Caratinga, Cataguases, Catas Altas, Caxambu, Congonhas, Contagem, Diamantina, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Itabirito, Itajubá, Itamonte, Juiz de Fora, Lagoa Santa, Lavras, Mariana, Matozinhos, Montes Claros, Nova Lima, Ouro Preto, Paracatu, Patos de Minas, Pedro Leopoldo, Poços de Caldas, Sabará, Sacramento, Santa Barbara, Santos Dumont, Sete Lagoas, Timóteo, Tiradentes, Uberaba, Uberlândia, Viçosa.

A referida Deliberação não foi expressamente revogada, mas o dispositivo normativo (inciso VIII do art. 3º da Lei 8.181/1991) que servia de fundamento para a sua edição, foi tacitamente revogado pela Lei Federal 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispôs sobre a Política Nacional de Turismo, razão pela qual e nos termos da NOTA CONJUR/MTur/Nº 020/2012, o Ministério do Turismo firmou entendimento no sentido de que não se poderia exigir de qualquer município a instituição do “Plano Diretor tendo por base Deliberação Normativa elaborada com fundamento em dispositivo legal que deixou de produzir efeito, por expressa revogação”.

De fato, se as áreas de especial interesse turístico são criadas por Decreto, é de se considerar que o EMBRATUR não poderia instituí-las, senão inventariá-las, hierarquizá-las e ordená-las.

Adicione-se que a Lei 11.771/2008, que trata da Política Nacional de Turismo, ignorando as áreas de especial interesse turístico objeto da Lei 6.513/1977, valeu-se de outros mecanismos e estratégias para a proteção dos espaços e bens de interesse turístico, atribuindo aos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Turismo competências para:

- 1º) propor o **tombamento** e a **desapropriação** por interesse social de bens móveis e imóveis, monumentos naturais, sítios ou paisagens cuja conservação seja de interesse público, dado seu valor cultural e de potencial turístico;
- 2º) propor aos órgãos ambientais competentes a criação de **unidades de conservação**, considerando áreas de grande beleza cênica e interesse turístico (inc. VI e VII do parágrafo único do art. 9º da Lei).

DO REGIME DE DISCIPLINA E ANUÊNCIA PELO ESTADO DO PARCELAMENTO DO SOLO EM ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE TURÍSTICO

Regulamentando os artigos 13, I, e 14, da Lei 6.766/1979, que tratam do regime de disciplina pelos Estados

da disciplina e aprovação do parcelamento do solo em áreas de interesse especial, o Estado de Minas Gerais editou o Decreto 44.646/2007, cuja redação inicial do §2º do seu art. 5º relacionava, entre as áreas de interesse especial, aquelas inseridas em circuitos de turismo e em áreas de proteção e preservação do patrimônio cultural.

Posteriormente, a expressa referência às áreas em circuitos de turismo foi suprimida pelo Decreto 47.944, de 8 de maio de 2020, que alterou o §2º do art. 5º da Lei 6.766/1979.

Sem embargo, considerando que as áreas de especial interesse turístico referidas na Lei 6.513/1977 têm por objetivo a ordenação do seu uso e ocupação de áreas, bem como o fato de que as relações de áreas de interesse especial referidas no art. 13, I, da Lei 6.766/1979 e do art. 5º, I, do Decreto 44.646/2007, não são taxativas – o que pode ser deduzido das expressões “tais como” e “como”, empregadas nas aludidas normas – o reconhecimento da sua existência enseja a incidência do regime especial de disciplina e aprovação dos parcelamentos do solo do Decreto em questão.

Embora a classificação dos municípios conforme seu potencial turístico não possa ser confundida com a criação de áreas de especial interesse turístico, importa mencionar que a Diretoria de Gestão do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional emitiu a Nota Técnica n. 4/ SECIR/DGPUOS/2018 (em anexo), objetivando consolidar o entendimento institucional quanto a incidência das áreas de interesse especial previstas pela Lei Federal 6.766/1979 (art. 13, inc. I), adotou, no passado, as relações dos municípios mineiros das categorias A e B do o Mapa do Turismo Brasileiro⁶¹, para fins de sujeição ao exame de anuência prévia do Estado para o parcelamento do solo, excluídos os municípios metropolitanos de Belo Horizonte e Ipatinga⁶², sendo eles:

61 Em mais uma abordagem para a promoção do turismo, a Portaria do Ministério do Turismo (MTur) n. 313, de 3 de dezembro de 2013, definiu o Mapa do Turismo Brasileiro, disponibilizado no sítio <www.turismo.gov.br>, pelo qual classificou 2.694 municípios em cinco categorias, considerando 333 regiões turísticas das 27 Unidades da Federação.

62 Observe-se que os municípios das regiões metropolitanas já estariam sujeitos, por disposições legais específicas, ao regime de anuência prévia da agência metropolitana para o parcelamento do solo (art. 13, II e parágrafo único, da Lei 6.766/1979), bem como obrigados à elaboração de planos diretores (inc. II do art. 41 da Lei 10.257/2001).

MUNICÍPIO	REGIÃO TURÍSTICA	PORTE
ARAXÁ	CANASTRA	B
CAMANDUCAIA	SERRAS VERDES DO SUL DE MINAS	A
CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO	SERRA DO CIPÓ	B
DIAMANTINA	DIAMANTES	B
GOVERNADOR VALADARES	TRILHAS DO RIO DOCE	B
JUIZ DE FORA	CAMINHO NOVO	B
LIMA DUARTE	SERRAS DE IBITIPOCA	B
MARIANA	OURO	B
MONTES CLAROS	SERTÃO GERAIS	B
OURO PRETO	OURO	B
PATOS DE MINAS	NOROESTE DAS GERAIS	B
POÇOS DE CALDAS	CAMINHOS GERAIS	B
SANTANA DO RIACHO	SERRA DO CIPÓ	B
SÃO JOÃO DEL REI	TRILHA DOS INCONFIDENTES	B
SÃO LOURENÇO	ÁGUAS	B
SETE LAGOAS	GRUTAS	B
TIRADENTES	TRILHA DOS INCONFIDENTES	A
UBERABA	ALTA MOGIANA	B
UBERLÂNDIA	ALTA MOGIANA	B

Destaque-se que, segundo a Nota, o critério utilizado para o recorte dos municípios de categorias A e B do Mapa do Turismo levava em consideração informações do Ministério do Turismo, segundo as quais “23% (740) dos municípios estão nas categorias A, B e C”, concentrando “93% do fluxo de turistas doméstico e 100% do fluxo internacional”, ao passo que os demais 2.545 municípios das categorias D e E não possuiriam fluxo turístico nacional e internacional expressivo” (Nota Técnica n. 4/SECIR/DGPIUOS/2018).

CONCLUSÃO

Em face do exposto, sem embargo da independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, é possível concluir que:

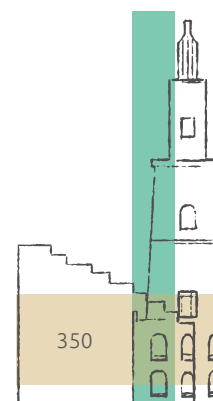
- a. A criação das áreas de especial interesse turístico se dá por Decreto do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal, nos termos do art. 180 da Constituição Federal e dos arts. 11 e 21 da Lei 6.513/1977, c/c art. 13, I, da Lei 6.766/1979, para, entre outros fins: promover o desenvolvimento turístico; assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural; estabelecer normas de uso e ocupação do solo; orientar a alocação de recursos e incentivos necessários à promoção do turismo e proteção de bens e valor cultural e natural;
- b. Os municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico estão obrigados a elaborar Plano Diretor, nos termos do inc. IV do art. 41 da Lei 10.257/2001;
- c. Independentemente da alteração levada a efeito pelo Decreto 47.944, de 8 de maio de 2020, com a supressão da referência às áreas de interesse turístico no Decreto Estadual 44.646/2007, o parcelamento do solo nestas áreas continua submetida ao regime de disciplina e anuência pelo Estado de Minas Gerais, já que as hipóteses de áreas de interesse especial referidas no art. 13, I, da Lei 6.766/1979 e do art. 5º, I, do Decreto 44.646/2007, são meramente exemplificativas.

Esta Nota Técnica substitui outras porventura editadas sobre o assunto.

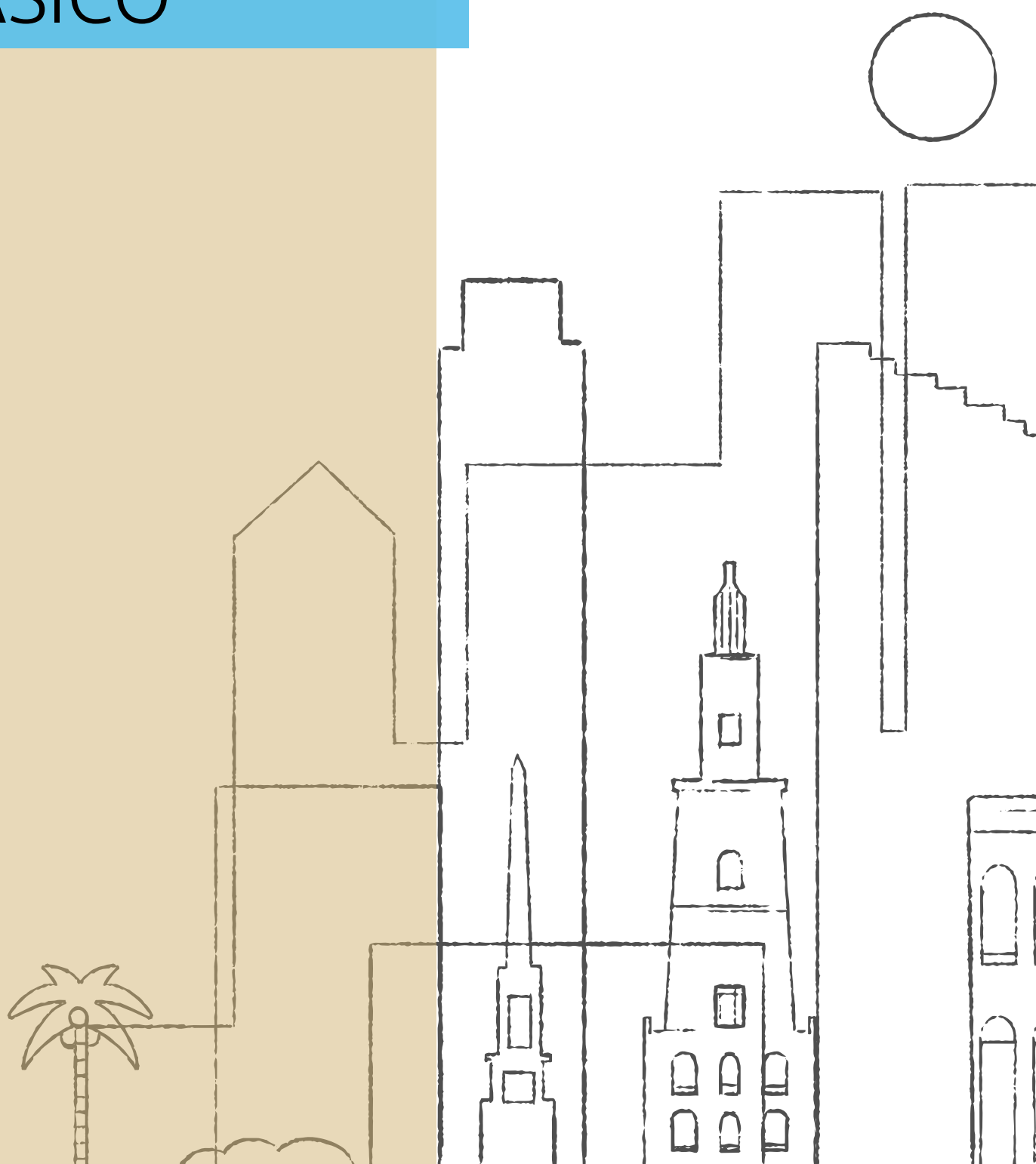
Belo Horizonte, 11 de maio de 2021.

Leonardo Castro Maia
Promotor de Justiça

Marcelo Azevedo Maffra
Promotor de Justiça



SANEAMENTO BÁSICO





6.1.

INFORMAÇÃO TÉCNICA-JURÍDICA 7086715

A OBRIGATORIEDADE DAS LIGAÇÕES DAS EDIFICAÇÕES PERMANENTES URBANAS NAS REDES PÚBLICAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim nº MPMG-0024.24.000375-6 (SEI 19.16.2167.0003867/2024-32).

Assunto: Saneamento básico. Ligações obrigatórias das edificações permanentes urbanas nas redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Mirella Giovanetti Vieira, da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Lagoa Santa, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CEPJHU para emissão de parecer a fim de subsidiar a condução do IC nº 0148.18.000.018-1, bem como manifestação nos autos de ACP nº 0089451-75.2002.8.13.0148, nos seguintes termos: *"a dúvida consiste em saber se pode haver captação de água subterrânea para abastecer um bairro inteiro (regularizada juto ao IGAM) ou se é obrigatória a*

ligação ao sistema público de abastecimento de água da COPASA, sendo que, neste caso, terá que haver a construção da rede interna do bairro."

2. ANÁLISE

O acesso ao saneamento básico é um direito humano essencial, assim reconhecido pela ONU, como também pela Constituição brasileira, e está ligado à cidadania (art. 1º, II), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), aos direitos à vida (art. 5º), à saúde, à alimentação, à moradia (art. 6º) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), cuja garantia se insere no primado da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, todos da Constituição Federal).

A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, foi editada para estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Para fins de aplicabilidade da referida lei, considera-se o saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 3º).

Dentre os princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico previstos no artigo 2º da Lei 11.445/2007, destaque-se a necessidade de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente (inciso III), como também adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais (inciso V), e a eficiência e sustentabilidade econômica (inciso VII).

Nesse contexto, no que concerne à obrigatoriedade das ligações das edificações permanentes urbanas nas redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim dispõe o art. 45 da Lei 11.445/2007, *in verbis*:

Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

§ 3º A instalação hidráulica predial prevista no § 2º deste artigo constitui a rede ou tubulação que se inicia na ligação de água da prestadora e finaliza no reservatório de água do usuário.

§ 4º Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos previstos no caput deste artigo, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública.

§ 5º O pagamento de taxa ou de tarifa, na forma prevista no caput deste artigo, não isenta o usuário da obrigação de conectar-se à rede pública de esgotamento sanitário, e o descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ressalvados os casos de reúso e de captação de água de chuva, nos termos do regulamento.

§ 6º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverão estabelecer prazo não superior a 1 (um) ano para que os usuários conectem suas edificações à rede de esgotos, onde disponível, sob pena de o prestador do serviço realizar a conexão mediante cobrança do usuário.

§ 7º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá, sob pena de responsabilidade administrativa, contratual e ambiental, até 31 de dezembro de 2025, verificar e aplicar o procedimento previsto no § 6º deste artigo a todas as edificações implantadas na área coberta com serviço de esgotamento sanitário.

§ 8º O serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário poderá gozar de gratuidade, ainda que os serviços públicos de saneamento básico sejam prestados mediante concessão, observado, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

§ 9º Para fins de concessão da gratuidade prevista no § 8º deste artigo, caberá ao titular regulamentar os critérios para enquadramento das famílias de baixa renda, consideradas as peculiaridades locais e regionais.

§ 10. A conexão de edificações situadas em núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado observará o disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

§11. As edificações para uso não residencial ou condomínios regidos pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, poderão utilizar-se de fontes e métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido.

§ 12. Para a satisfação das condições descritas no § 11 deste artigo, os usuários deverão instalar medidor para contabilizar o seu consumo e deverão arcar apenas com o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na quantidade equivalente ao volume de água captado (grifo nosso).

Desse modo, e a propósito do questionamento formulado pelo órgão consulente, verifica-se como regra geral, a obrigatoriedade de ligação das edificações urbanas nas redes públicas quando disponíveis, notadamente por força de disposição legal que se coaduna com a necessidade de racionalização do uso da água e desestímulo ao seu desperdício, uma vez que se trata de um recurso natural limitado e dotado de valor econômico (art. 1º, II, da Lei 9.433/1997).

Com efeito, a obrigatoriedade guarda relação com a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços de saneamento, eis que demandam disponibilização e manutenção de infraestrutura e instalações operacionais, e torna-se essencial à universalização dos serviços de saneamento, sua integralidade, adequação, segurança, qualidade, regularidade e continuidade, associada às obrigações do Poder Público necessárias à garantia da saúde da coletividade.

A lei de saneamento básico ainda prevê a proibição de alimentação por outras fontes de água das instalações urbanas, e que a entidade reguladora e o titular dos serviços de saneamento deverão estabelecer prazo para que os usuários se conectem às redes, sem prejuízo da ligação levada a efeito pelo prestador do serviço, além de dispor que as edificações dos núcleos urbanos informais também devem ser ligadas às redes públicas de saneamento, e prever a sujeição dos usuários ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização da infraestrutura, independentemente da efetiva conexão da edificação à rede, sem prejuízo das hipóteses de gratuidade e modicidade.

De igual modo, a respeito da obrigatoriedade de ligação na rede pública, é o que prevê a Lei Estadual nº 13.317/1999, que institui o Código de Saúde do Estado de Minas Gerais, conforme se verifica a seguir:

Art. 45 – A água para consumo humano distribuída pelo sistema público terá sua qualidade avaliada pelo serviço sanitário, segundo a legislação em vigor.

§ 1º – Toda construção considerada habitável será ligada à rede pública de abastecimento de água.

§ 2º – Quando não houver rede pública de abastecimento de água, o órgão prestador do serviço indicará as medidas técnicas adequadas à solução do problema (grifo nosso).

Lado outro, verifica-se que a própria lei de saneamento estabelece exceção à regra nos termos do § 11 do art. 45, possibilitando às edificações de uso não residencial ou aos condomínios regidos pela Lei Federal nº 4.591/64, a utilização de métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido.

Adicione-se que a referida exceção deve coexistir com os demais parágrafos contidos no artigo, a exemplo do § 12, que exige a instalação de medidor para contabilizar o consumo e o pagamento pelo uso da rede de coleta

e tratamento de esgoto na quantidade equivalente ao volume de água captado, assim como das disposições dos §§ 2º e 3º, segundo os quais a instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes, compreendida a instalação hidráulica predial como sendo a rede ou tubulação que se inicia na ligação de água da prestadora e finaliza no reservatório de água do usuário.

Isso porque o dispositivo reúne, em um só artigo, regra com várias acepções, a saber: de ordem sanitária, resguardando a saúde dos usuários, já que a água para o consumo humano é questão de saúde (art. 200, VI, da CF); consumerista, assegurando que o produto fornecido (água) não tenha sua qualidade comprometida pela mistura de água e substâncias de outras fontes (art. 8º e 22 da Lei 8.078/1990); ambiental, em consonância com a compreensão de que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico (art. 1º, I e II); e econômica, ao dispor que as edificações permanentes urbanas ficam sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Assim sendo, deve o empreendedor requerer junto ao órgão gestor competente as respectivas diretrizes, podendo eventualmente e conforme o caso, o órgão vir a dispensar a utilização da rede pública por razões de dificuldades técnicas e buscar uma solução alternativa, seja com relação ao abastecimento de água ou ao esgoto sanitário.

Com isso, no contexto em análise poderia a COPASA, por exemplo, vir a exigir nas diretrizes a perfuração de poços artesianos, mesmo que para captação de água para abastecimento humano, e com relação ao esgoto sanitário, se valer de fossas sépticas ou outros mecanismos, levando-se em consideração para tais situações diversos critérios como o porte do empreendimento, adensamento populacional, a utilização do terreno, entre outros.

Ademais, importante destacar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou jurisprudência pela vedação da alimentação da edificação urbana por fontes alternativas, quando disponível a rede pública de abastecimento, conforme os seguintes julgados: EREsp n. 1.335.535/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 26/9/2018, DJe de 3/9/2020; REsp n. 1.345.403/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma,

julgado em 16/2/2017, Dje de 8/3/2017; REsp n. 1.296.193/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/5/2013, Dje de 7/11/2016; REsp n. 1.306.093/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/5/2013, Dje de 7/11/2016; REsp n. 1.366.331/RS, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16/12/2014, Dje de 19/12/2014.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, é possível concluir que, via de regra, é obrigatória a ligação das edificações urbanas nas redes públicas quando disponíveis, na forma do art. 45, caput, e incisos, da Lei Federal nº 11.445/2007, salvo na hipótese do § 11 do mesmo artigo, que estabelece exceção à regra para possibilitar às edificações de uso não residencial ou aos condomínios regidos pela Lei Federal nº 4.591/64, a utilização de métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido.

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, 12 de janeiro de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

6.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICA-JURÍDICA 3015949

REPERCUSSÕES DOS PRAZOS ESTABELECIDOS NO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO E A RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS PROVOCADOS AO MEIO AMBIENTE

Referência: SEI 19.16.2167.0060145/2022-37

Assunto: Repercussões dos prazos estabelecidos nos arts. 10-B e 11-B da Lei 11.445/2007, segundo a redação dada pela Lei 14.026/2020, conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico, sobre a configuração da responsabilidade civil de titulares e de prestadores de serviços públicos de saneamento básico, quanto à prevenção e reparação de danos socioambientais decorrentes de poluição causada por essas atividades.

1. OBJETO

A presente Informação Técnico-Jurídica visa a analisar as possíveis repercussões dos prazos estabelecidos nos arts. 10-B e 11-B da Lei 11.445/2007, segundo a redação dada pela Lei 14.026/2020, conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico, sobre a configuração da responsabilidade civil de titulares e de prestadores de

serviços públicos de saneamento básico, quanto à prevenção e reparação de danos socioambientais decorrentes de poluição causada por essas atividades.

Com efeito, a Lei 14.026/2020 introduziu disposições na Lei 11.445/2007, fixando a necessidade de metas em contratos de concessão de serviços de saneamento básico, bem como de comprovação de capacidade econômico-financeira da contratada para a universalização dos serviços de saneamento básico até 2033 (ou 2040):

Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, **com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033**, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (Regulamento)

(...)

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir **metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033**, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - prestação direta da parcela remanescente; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação

eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 5º O cumprimento das metas de universalização e não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento deverá ser verificado anualmente pela agência reguladora, observando-se um intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, 3 (três), e a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 6º As metas previstas neste artigo deverão ser observadas no âmbito municipal, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 8º Os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos nesta Lei serão considerados irregulares e precários. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, **fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040** e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Assim, resta saber se, no contexto das disposições acima, há alguma causa de exclusão da responsabilidade civil de titulares e prestadores de serviços públicos pelos danos decorrentes da poluição associada às atividades de saneamento.

2. ANÁLISE

Nota-se, claramente, que os artigos 10-B e 11-B da Lei nº. 11.445/07 têm por objetivo estipular que contratos de concessão tenham metas para se alcançar a universalização dos serviços em determinado período de tempo, ou seja, até o ano de 2033.

Assim, os dispositivos possuem nítido escopo de disciplinar contratos de concessão de serviços públicos de saneamento básico, estabelecendo requisitos e conteúdo mínimos para esses instrumentos contratuais.

Lado outro, os citados artigos não afastam a responsabilidade civil e as obrigações relacionadas à prevenção ou reparação de danos ocasionados por poluição do meio ambiente.

A propósito da responsabilidade civil, desde a edição da Lei de Política Ambiental (Lei 6.938/1981), é incontroverso que “o poluidor está obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade” (art. 14, §1º da Lei), determinação recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que assegurou a todos “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e “determinou que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (art. 225, caput e §3º da CF).

Portanto, especificamente no que se refere aos serviços de esgotamento sanitário, permanece inalterado o dever de os municípios darem destinação final ambientalmente adequada a resíduos e a efluentes sanitários.

A propósito, destaque-se que a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem reconhecido as obrigações de preservação do meio ambiente e de cessação da poluição, independentemente das alterações legislativas trazidas pelo chamado Novo Marco do Saneamento Básico (todos os acórdãos abaixo referidos foram prolatados depois da vigência da Lei nº. 14.026/2020):

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÕES CÍVEIS. PRELIMINAR DE INTEMPESTIVIDADE DO SEGUNDO RECURSO REJEITADA. CERCEAMENTO DE DEFESA: NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **DEFESA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. SANEAMENTO BÁSICO. IMPLANTAÇÃO DE ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO (ETE).** MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DOS OUROS. **LANÇAMENTO DOS DEJETOS ‘IN NATURA’ EM CURSOS D’ÁGUA. DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E NORMAS REGULAMENTARES. IMPACTO AMBIENTAL RECONHECIDO. PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÕES: RAZOABILIDADE.** TERMO INICIAL: TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS E LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO: ADMISSIBILIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA.

- Nos termos do art. 370 do CPC: “caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias ao julgamento do mérito”. O parágrafo único do referido dispositivo estabelece que “o juiz indeferirá, em decisão fundamentada, as diligências inúteis ou meramente protelatórias.”

- Nos termos do art. 225 da Constituição Federal, todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
- **O esgotamento sanitário, parte integrante do saneamento básico, constitui serviço público essencial, que deve ser assegurado a todos os cidadãos, evitando-se que os dejetos atinjam os cursos d'água, sob pena de ofensa a direitos constitucionais como o da dignidade da vida e da pessoa humana, saúde pública e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**
- **Inexiste discricionariedade do Poder Público na implementação de obras de saneamento básico. E no caso ficou comprovado que a postura omissa do réu, consistente na ausência de implementação do sistema de tratamento de esgoto, muito embora se tenha comprometido a tanto, ensejou a ocorrência de dano ao meio ambiente, consubstanciado no despejo de esgoto sanitário "in natura" nos cursos d'água, expondo a população e o próprio meio ambiente a risco.**
- **Em que pese a publicação da Lei nº 14.026, em 15 de julho de 2020 - que atualizou o marco legal do saneamento básico -, a proibição do lançamento de esgoto sem tratamento nos cursos de água é antiga (Lei Estadual nº 2.126/1960, Lei Federal nº 6.938/1981, Lei Estadual nº 13.199/1999 e Lei Federal nº 11.445/2007), não se podendo, de fato, permitir que o Poder Administrativo prolongue a sua obrigação num tempo indefinido.**
- O prazo fixado na sentença para cumprimento da obrigação mostra-se razoável, não se justificando mais a protelação incerta dessa providência, notadamente em razão da urgência da necessidade da obra, sob pena de perpetuação da contaminação do meio ambiente e manutenção da degradação do ecossistema local.
- A hipótese em exame não é, no entanto, a de mera execução provisória, cujas possibilidades/requisitos são aqueles previstos no art. 520 do CPC. Trata-se, na verdade, de modulação da decisão, isto é, de conferir prazo razoável para o cumprimento da obrigação de fazer de largo espectro, como aqui ocorre, conforme previsto na nova redação conferida ao art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.
- Diante da complexidade da obra para a implantação do sistema de tratamento de esgoto é razoável que os prazos fixados na sentença passem a fluir apenas a partir do seu trânsito em julgado, de modo a possibilitar as adaptações necessárias pelo Município. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.21.014756-7/001, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/05/2021, publicação da súmula em 14/05/2021) [g. n.]

REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO DE CASA GRANDE - **SISTEMA DE TRATAMENTO DE ESGOTO URBANO - AUSÊNCIA - DANOS AO MEIO AMBIENTE E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO LOCAL - REGULARIZAÇÃO - DEMORA - MULTA COMINATÓRIA - REDUÇÃO - SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.** Como cediço, a obrigatoriedade de o Município implantar sistema de esgotamento sanitário está amparada nos artigos 23, VI, 24, VI e 225, da CR/88, e também no art. 214 da Constituição Estadual. Tratando-se de providência necessária à proteção do Meio Ambiente e garantia à saúde e qualidade de vida da população. Verificando-se a demora da municipalidade em providenciar adequado sistema de tratamento de esgoto urbano, havendo injustificável inércia estatal e continuada negligência quanto à resolução da questão ao longo do tempo, revelando que o executivo local não vem cumprindo seu dever jurídico de evitar danos ao meio ambiente e à saúde pública, impende ao Judiciário impor-lhe o cumprimento da obrigação em prazo razoável e adequado. As astreintes têm por fito exclusivo coagir o réu a cumprir a obrigação imposta, devendo, para tanto, observar a razoabilidade e a proporcionalidade. Revelando-se excessiva a multa arbitrada, prudente e necessária a redução do valor cominado na sentença. (...) Como cediço, **a obrigatoriedade de o Município implantar sistema de esgotamento sanitário está amparada nos artigos 23, VI, 24, VI e 225, todos da CR/88, e também no art. 214 da Constituição Estadual. Além disso, é certo que a falta de prévio tratamento do esgoto antes de seu despejo nos cursos d'água ofende o art. 3º da Lei nº 6.938/81, as Resoluções CONAMA nº 20/86 e nº 430/2011, a Deliberações Normativas COPAM n.º 86/2006 e 128/2008 e a própria Lei Estadual nº 13.199/99.** O caso dos autos não envolve apenas procedimento isolado da Administração Pública em benefício de parcela destacada de um grupo de indivíduos/cidadãos. O que se verifica é o interesse e prejuízo a toda a população e comunidade municipal, em pleito que visa garantir, em resumo e ao final, não apenas a proteção ao meio ambiente, à saúde e a qualidade de vida, mas o mínimo em dignidade da pessoa, protegido pela Constituição da República. Portanto, o não lançamento "in natura" de esgotos e dejetos provenientes da área urbana em cursos d'água sem prévio tratamento e o tratamento do esgoto da área urbana de todo município, não são apenas desejos, mas direito do cidadão - pessoa humana; ademais, depois de várias notificações e promessas descumpridas. Quanto ao prazo definido na sentença para o cumprimento da obrigação (dois anos a contar do trânsito em julgado da sentença), tem-se que se revela razoável e não merece majoração, notadamente porque não se trata de demanda nova/recente. **Em que pesem as disposições da recém publicada Lei nº 14.026, em 15 de julho de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico, é antiga a proibição de lançamento de esgoto sem tratamento nos cursos de água, conforme previsto na Lei Estadual nº 2.126/1960, Lei Federal nº 6.938/1981, Lei Estadual nº 13.199/1999 e Lei Federal nº 11.445/2007, não havendo que se prolongar ainda mais a obrigação da administração,**

perpetuando a lesão aos administrados. No tocante à multa cominatória diária, arbitrada pela sentença, ressalta-se que, em alteração do entendimento já manifestado anteriormente, admite-se a sua fixação em desfavor de entes públicos, com esteio no art. 537, do CPC e no julgamento do Recurso Especial 1.474.665/RS, sob o rito dos recursos repetitivos, que declarou a possibilidade de imposição de multa cominatória à Fazenda Pública em caso de descumprimento de decisão judicial relativa ao fornecimento de medicamentos. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.555385-2/001, Relator (a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/04/2021, publicação da súmula em 30/04/2021) [g. n.]

Adicione-se que o acesso ao saneamento básico é um direito humano essencial, assim reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e, na sistemática constitucional brasileira, está intrinsecamente ligado à cidadania (art. 1º, II), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), aos direitos à vida (art. 5º), à saúde, à alimentação, à moradia (art. 6º) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), cuja garantia se insere no primado da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, todos da Constituição Federal).

A Lei 7.783/1989 também reconhece a captação e tratamento de esgoto e lixo como serviços públicos essenciais (art. 10, incisos I e VI), que, conforme o Código de Defesa do Consumidor (art. 6º, X), a Lei 8.987/95 (art. 6º) e a Lei de Saneamento Básico (11.445/2007, arts. 2º, III e IV, e 43), devem ser prestados pelo Poder Público e seus eventuais concessionários de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, contínua, eficiente e segura.

Obviamente, não atende a tais requisitos a prestação de serviços causadora de poluição ambiental, de riscos à saúde humana, de degradação da qualidade das águas, prejuízo para usos a jusante, possibilitando a proliferação de doenças de veiculação hídrica e provocando a geração de maus odores etc., como ocorre com o lançamento de esgoto *in natura* nos cursos d'água ou com a disposição irregular de resíduos urbanos.

Exegese contrária conduziria à conclusão de ser a deliberação normativa ilegal e inconstitucional, neste último caso por manifesta ofensa ao *caput* e ao §3º do art. 225 do CF/1988, já que um ato infraconstitucional não pode, em hipótese alguma, admitir a prática de atos lesivos ao meio ambiente, bem de natureza transindividual e indisponível.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que os artigos 10-B e 11-B da Lei 11.445/2007, com a redação dada pela Lei 14.026/2020, que fixaram a necessidade de estabelecimento de metas em contratos de concessão de serviços de saneamento básico, bem como de comprovação de capacidade econômico-financeira da contratada para a universalização dos serviços de saneamento básico até o ano de 2033, não afastaram a responsabilidade civil de titulares e de prestadores de serviços públicos de saneamento básico quanto à prevenção e reparação de danos socioambientais decorrentes de poluição causada por essas atividades.

Sendo o que cumpria fazer no momento, os coordenadores signatários expedem a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 23 de maio de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



6.3.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 8197591/2024

A IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PARA INCLUIR SERVIÇOS DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO SEM A REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO

Referência: 19.16.2167.0103559/2024-98

Assunto: Impossibilidade de ampliação do objeto contratual de abastecimento de água para incluir serviços de coleta e tratamento de esgoto sem a realização de licitação.

1. OBJETO

A presente Informação Técnico-Jurídica aborda os fatos relatados em correspondência eletrônica encaminhada à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) pelo Diretor de Relacionamento da COPASA, que indaga sobre a viabilidade da formalização de termos aditivos aos contratos vigentes de concessão de serviços de abastecimento de água para incluir os serviços de coleta e tratamento de esgoto, sem prévia licitação.

Na sequência, foram solicitadas informações ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de

Defesa do Patrimônio Público (CAO-PP) e ao PROCON Estadual, sendo as informações do CAO-PP apresentadas na RESPOSTA À CONSULTA Nº 15/2024 (ID 8065373), ao passo que o PROCON instaurou o Procedimento de Apoio a Atividade Fim n.º MPMG-0024.24.011799-4 (ID 8016940).

Vieram os autos.

2. ANÁLISE

2.1. PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO E O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

De acordo com o art. 10 da Lei nº 11.445/2007 (alterado pela Lei nº 14.026/2020, que introduziu o Novo Marco Legal do Saneamento), a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade não integrante da Administração depende de contratos de concessão, que só podem ser celebrados mediante licitação, em consonância com o artigo 175 da Constituição Federal.

Além disso, o dispositivo veda a prestação de serviços de saneamento por meio de contratos de programa ou convênios.

A propósito, Furlan destaca como a nova forma de regulação estatal e a vedação dos contratos de prestação de serviço sem licitação estão entre as principais inovações trazidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico, visando aprimorar quantitativa e qualitativamente o serviço de saneamento básico no Brasil, com o menor custo público possível.⁶³

De fato, a exigência de licitação visa garantir a igualdade de condições entre os concorrentes, fomentando a competitividade e buscando a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Leite, Mota Neto e Bezerra explicam que:

(...) o novo marco legal optou pelo incentivo à abertura do mercado para a iniciativa privada, rompendo com o predomínio, até então reinante, das companhias estaduais de saneamento na execução dos serviços. Nesse contexto, a nova lei alterou o modelo de contratualização e concessões administrativas, não mais sendo possível aos municípios, sem prévia licitação, realizar novas concessões aos Estados, nem celebrar contrato de programa com empresas estatais de outra Unidade Federativa. (...) ⁶⁴

63 FURLAN, Valéria. Principais aspectos do novo Marco do Saneamento Básico: Lei Ordinária Federal 14.026, de 16 de julho de 2020. **Revista dos Tribunais**, vol. 1022/2020, Dez/2020, p. 23 - 38.

64 LEITE, C. H. P.; MOITA NETO, J. M.; BEZERRA, A. K. L. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 27, p. 1041–1047, 28 out. 2022.

2.2. INVIABILIDADE DA AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS SEM LICITAÇÃO

Não há dúvida que a ampliação do objeto de contratos de abastecimento de água, para incluir serviços de esgotamento sanitário, configuraria uma alteração substancial do contrato original e, sem licitação, violação da disposição expressa do art. 10 da Lei nº 11.445/2007.

Tal modificação implicaria na prestação de novos serviços que, tecnicamente, podem ser prestados independentemente do abastecimento de água, conforme definido pela própria Lei nº 11.445/2007, que trata os dois serviços como distintos dentro do conceito de saneamento básico.

É o que se extrai da realidade relatada pela COPASA, que informa prestar o serviço de abastecimento de água em várias cidades nas quais não presta o serviço de esgoto, assim como da disciplina normativa da Lei nº 11.445/2007, que evidencia a independência de cada um dos serviços de saneamento, *verbis*:

Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou região ou que **prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes** em um mesmo Município ou região **manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço** em cada um dos Municípios ou regiões atendidas e, se for o caso, no Distrito Federal. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará **plano, que poderá ser específico para cada serviço**, o qual abrangerá, no mínimo:

(...)

§ 1º Os planos de saneamento básico serão aprovados por atos dos titulares e poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 2º A consolidação e compatibilização dos **planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.**

(...)

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de **taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços** ou para ambos, conjuntamente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Neste contexto, o art. 126 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) dispõe que alterações de contratos não podem transfigurar o objeto da contratação.

Vale dizer, modificações que alterem substancialmente o objeto inicial, como a inclusão de um novo serviço, exigem a realização de nova licitação, sob pena de se violar o princípio da impessoalidade e a obrigatoriedade da licitação prévia.

2.3. PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO DO OBJETO DAS LICITAÇÕES DE SERVIÇOS

Outro aspecto relevante a ser considerado é o princípio do parcelamento do objeto das licitações de serviços, estabelecido pelo art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021, que foi destacado na manifestação do CAO-PP (RESPOSTA À CONSULTA Nº 15/2024, ID 8065373).

De fato, nos termos do referido princípio, a Lei incentiva a Administração Pública a dividir a contratação de serviços em lotes, sempre que for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, visando ampliar a competitividade e evitar a concentração de mercado.

Assim, a contratação conjunta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sem licitação, não atende ao princípio do parcelamento, já que ambos os serviços podem ser prestados de forma independente e por diferentes prestadores.

Pelo contrário, a aglutinação desses serviços sem justificativa técnica e econômica clara viola os princípios da competitividade e da vantajosidade econômica para a Administração Pública.

2.4. SEGURANÇA JURÍDICA E LICITAÇÃO PRÉVIA

A inclusão de novos serviços a um contrato vigente sem licitação compromete a segurança jurídica e pode gerar questionamentos legais futuros, especialmente considerando as recentes modificações trazidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico, cujo objetivo principal é promover a viabilização econômica do setor, mediante a promoção da maior competitividade e ampliação da participação da iniciativa privada.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela impossibilidade de ampliação do objeto contratual de abastecimento de água para contemplar os serviços de coleta e tratamento de esgoto sem a realização de nova licitação, sob pena de violação dos princípios constitucionais e legais da licitação (arts. 175 da CF e 10 da Lei nº 11.445/2007), do parcelamento do objeto das licitações de serviços (art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021), da legalidade e da impessoalidade (art. 37 da CF).

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.

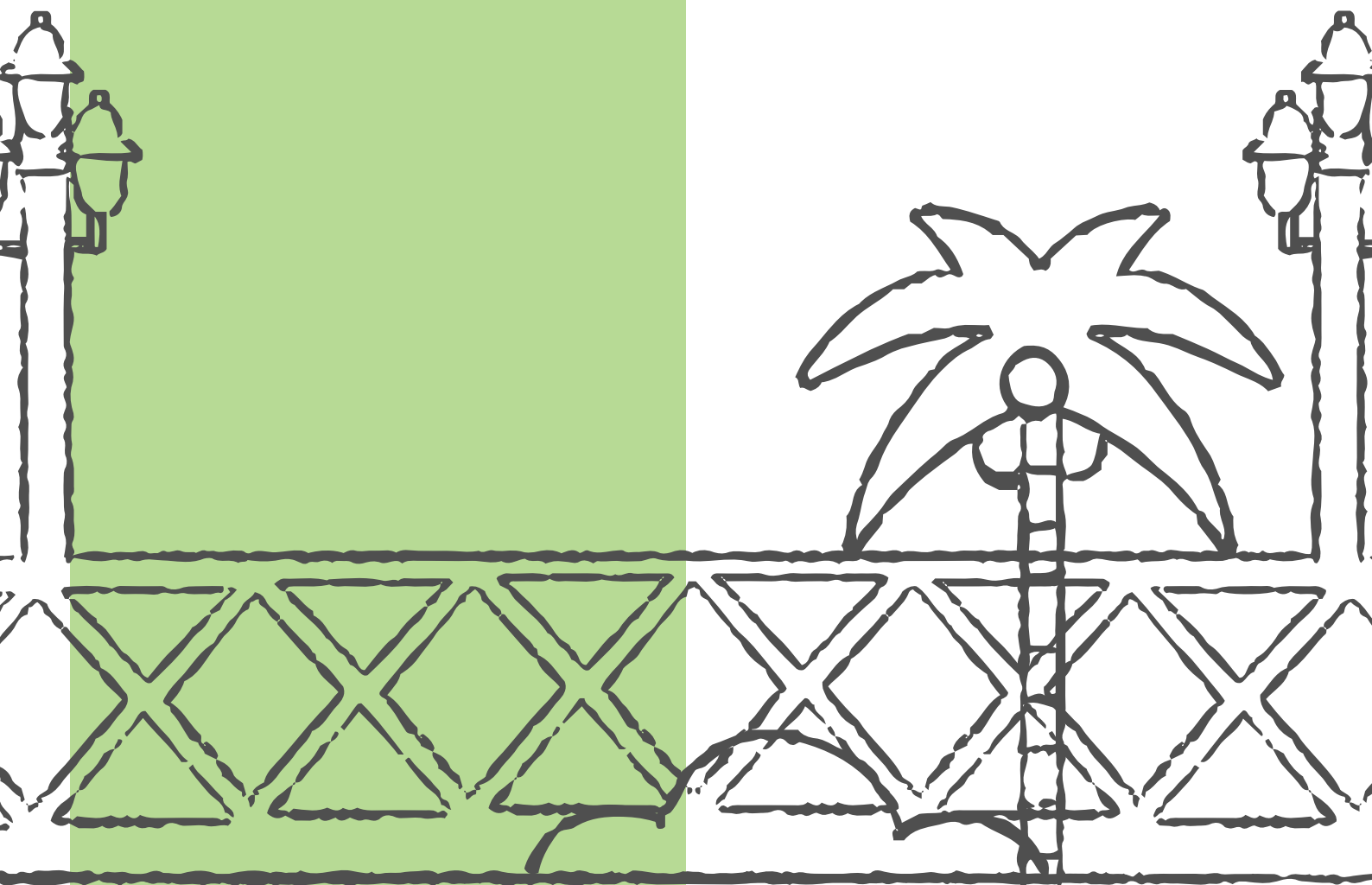
Belo Horizonte, 10 de outubro de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

VIAS PÚBLICAS



7.1.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7105069

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE FECHAMENTO DE VIAS PÚBLICAS POR PARTICULARES

Referência: Procedimento de Apoio a Atividade Fim MPMG-0024.24.004197-0 (SEI 19.16.2167.0040822/2024-86)

Assunto: Viabilidade jurídica do fechamento de vias públicas por particulares – Regra geral: Vias públicas são bens públicos de uso comum do povo, abertas à utilização por todos (artigos 99, I, e 100, do Código Civil) – O fechamento irregular de vias públicas por particulares pode infringir diversos direitos, como os direitos à cidade sustentável (art. 182 da CF c/c art. 2.º, I, do Estatuto da Cidade), à infraestrutura urbana (art. 2.º, I, do Estatuto da Cidade c/c art. 2.º, §§5.º e 6.º, da Lei 6.766/1979), à livre locomoção (art. 5.º, XV e LXVIII, da CF) e princípios da Administração Pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF) – Princípio da livre circulação: qualquer obstáculo à livre circulação deve ser removido para garantir o direito constitucional à locomoção – Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012): fundamenta-se na acessibilidade universal e equidade no uso do espaço público de circulação – Decisões judiciais reforçam a prevalência do interesse público sobre o privado no caso de obstrução de vias públicas por particulares – Em situações excepcionais, como na hipótese de obras e nos loteamentos de acesso controlado, o fechamento de vias públicas pode ser

permitido, desde que atendidos todos os requisitos específicos estabelecidos pela legislação – Regulamentação municipal e garantia de acesso a não residentes devidamente identificados são condições essenciais para a admissão desse tipo de fechamento – Conclui-se pela inviabilidade jurídica do fechamento irregular de vias públicas por particulares, salvo em casos excepcionais devidamente regulamentados e que atendam aos requisitos legais e constitucionais pertinentes.

1. OBJETO

A analista Marina Alice de Souza Santos, da Comarca de Rio Piracicaba, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre como proceder em relação às seguintes questões:

Foi instaurado Inquérito Civil n.º MPMG-0557.23.000093-6 para tratar de possível irregularidade no fechamento de uma rua, utilizando cancela, restringindo o acesso livre circulação de pessoas. Editaram até uma lei municipal sobre isso, porém houve irresignação de alguns munícipes e a notícia chegou aqui.

A dúvida é se há irregularidade/ilegalidade/inconstitucionalidade em permitir esse fechamento de rua com cancela.

Recebido pelo assessor Elbert e encaminhado ao subscritor no âmbito desta Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo, o e-mail com a solicitação não veio instruído com autos do Inquérito Civil de origem (Inquérito Civil n.º MPMG-0557.23.000093-6 – SEI 19.16.1616.0118294/2023-73), tampouco foi disponibilizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Sem prejuízo, é possível responder ao questionamento formulado, razão pela qual se resolveu emitir a presente Informação Técnico-Jurídica.

2. ANÁLISE

O direito à infraestrutura urbana é uma parte essencial do conceito mais amplo de direito à cidade sustentável (art. 2.º, I, da Lei 10.257/2001), que remete à política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, 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).

A base da urbanização, ou seja, o conjunto de serviços urbanísticos oferecidos à comunidade nas cidades⁶⁵, inclui equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação, entre outros (art. 2.º, §§5.º e 6.º, Lei 6.766/1979).

Nesse contexto, as ruas e as estradas são bens públicos de uso comum do povo (art. 99, I, do CC), ou seja, abertos a todos e inalienáveis enquanto conservarem essa qualificação (art. 100 do CC).

Não por acaso, os usuários das vias devem abster-se de criar qualquer obstáculo que possa prejudicar o trânsito de veículos, de pessoas ou de animais (art. 26 do CTB). “Qualquer obstáculo à livre circulação e à segurança de veículos e pedestres, tanto na via quanto na calçada, caso não possa ser retirado, deve ser devida e imediatamente sinalizado” (art. 94 do CTB). Ou seja, obstáculos à livre circulação devem ser retirados e, quando não for possível fazê-lo de forma imediata, a via deve ser sinalizada.

Por sua vez, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal 12.587/2012, tem entre seus fundamentos a acessibilidade universal (art. 5.º, I) e a equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros (art. 5.º, VIII), que respaldam a impossibilidade do fechamento de vias públicas por particulares.

Em regra, não é juridicamente possível o uso exclusivo de via pública por particular em detrimento da coletividade, sob pena, inclusive, de ofensa aos princípios da Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF).

De fato, se o fechamento de uma via pública por particulares não estiver expressamente permitido por lei e ato administrativo, ou se os procedimentos legais não forem seguidos, isso violará o princípio da legalidade.

No que lhe concerne, o princípio da impessoalidade exige que a Administração Pública aja sem favoritismo, de modo que se o fechamento de uma via pública beneficiar certos indivíduos ou grupos em detrimento de outros, restarão violados os princípios da impessoalidade (art. 37 da CF) e da equidade no uso das vias públicas (art. 5.º, VIII, da Lei 12.587/2012).

Do mesmo modo, o princípio da moralidade exige que a Administração Pública aja de maneira ética, uma vez que o fechamento autorizado de forma injusta ou desonesta pelo Poder Público acarretará violação do princípio da moralidade.

Mas não é só. O princípio da publicidade exige que haja transparência nas ações do Poder Público e de terceiros por ele autorizadas, de modo que o fechamento de uma via pública sem a devida notificação ao público, sobretudo se houver possibilidade de transtorno ao tráfego e à circulação de pessoas, violará o princípio da publicidade.

A propósito, o art. 95, §1.º, do Código de Trânsito Brasileiro impõe ao responsável por execução ou pela manutenção de obra ou evento que possa interferir no tráfego a obrigação de sinalização, assim como à autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via, o dever de avisar à comunidade, por intermédio dos meios

65 CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 36

de comunicação social, com quarenta e oito horas de antecedência, qualquer interdição da via, indicando-se os caminhos alternativos a serem utilizados, sob pena de sanções (art. 95, §2.º), ressalvados apenas os casos de emergência.

Se uma via não cumpre seu principal papel, como infraestrutura de mobilidade urbana (art. 3.º, §3.º, I, da Lei 12.587/2012), de permitir a máxima utilização pelos munícipes, restará ferido o princípio da eficiência, que exige que a Administração Pública use os recursos públicos de maneira eficaz e eficiente (art. 37 da CF).

Além da previsão constitucional, o princípio em questão também está entre os fundamentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que propõe a eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana (art. 5.º, IX, da Lei 12.587/2012).

De fato, se as vias são destinadas à livre circulação de pessoas e de veículos, o seu fechamento por particular, mesmo que parcial, configurará restrição ao direito constitucionalmente assegurado de livre locomoção (art. 5.º, XV e LXVIII, da CF).

Essas são apenas algumas das maneiras pelas quais o fechamento de uma via pública por particulares pode violar direitos sociais e individuais indisponíveis e os princípios da Administração Pública. Sobre o assunto já se decidiu que:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI. CONSTRUÇÃO IRREGULAR ERIGIDA SEM A AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO ENTE PÚBLICO. OBSTRUÇÃO DE VIA PÚBLICA. PREJUÍZO À COLETIVIDADE. ART. 190 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 113/2016. DEMOLIÇÃO. POSSIBILIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. REQUISITOS PRESENTES. DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. Considerando que o cercamento foi irregularmente erigido pelo réu, pois destituído do prévio alvará de licença pela Prefeitura Municipal, bem como evidenciado o prejuízo à coletividade em decorrência da obstrução da via pública, impõe-se a manutenção da decisão que determinou a demolição da construção clandestina e a desobstrução do logradouro público, porquanto demonstrados os requisitos legais para concessão da tutela de urgência. (TJMG; AI 0754535-29.2022.8.13.0000; Sexta Câmara Cível; Rel.ª des.ª Yeda Athias; Julg. 8/11/2022; DJEMG 10/11/2022)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS - DIREITO ADMINISTRATIVO - FECHAMENTO PARCIAL DE LOGRADOURO PÚBLICO - BEM DE USO COMUM - CESSÃO DE USO - INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO MUNICIPAL - OCUPAÇÃO IRREGULAR - MERA DETENÇÃO - NECESSIDADE DE DESOBSTRUÇÃO - SENTENÇA REFORMADA. 1. A cessão de uso de bem público, diante da natureza precária do ato, pode ser autorizada mediante simples decreto, conforme previsto na lei orgânica do Município. 2. Não comprovada a formalização da cessão de uso do bem público através de Decreto Municipal, conforme previsto na Lei Orgânica do Município de Montes Claros/MG, o fechamento parcial da via pública, ainda que para fins de interesse público, deve ser

considerado irregular, com necessidade de desobstrução imediata. 3. Sentença reformada.

(TJMG - Apelação Cível 1.0000.18.113733-2/2002, Relator: des. Afrânio Vilela, 2.^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/2/2022, publicação da súmula em 16/2/2022)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBSTRUÇÃO DE VIA PÚBLICA POR PARTICULAR. BEM DE USO COMUM DO POVO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO.

Comprovando o município que um bem de uso comum do povo vem sendo obstruído por ato de particular, que colocou um portão em via pública, deve ser mantida a decisão que determinou a desobstrução da rua, pois prevalece o interesse público sobre o privado. (TJMG; AI 1.0390.14.003311-4/001; Rel.^a des.^a Vanessa Verdolim Hudson Andrade; Julg. 7/4/2015; DJEMG 14/4/2015)

Contudo, cada situação é única e deve ser avaliada a partir da existência (ou não) de normas, atos jurídicos (e de motivação idônea) versando sobre o fechamento da via.

É que o Código de Trânsito Brasileiro dispõe que as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, sejam urbanas ou rurais, são vias terrestres que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais (art. 2.^o do CTB).

Em casos excepcionais, além do fechamento provisório por exemplo para a realização de obras e reparos, o fechamento de via pública com cancela poderá ser admitido, desde que comprovada a necessidade e a ausência de prejuízo para o interesse público.

O TJMG já se posicionou favoravelmente à instalação de cancelas em via pública, desde que autorizada pelo município:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LIMINAR -LOTEAMENTO - **CANCELAS E ACESSO RESTRITO PELA PORTARIA - VIA PÚBLICA - AUTORIZAÇÃO MUNICIPAL -SITUAÇÃO DE FATO CONSOLIDADA HÁ VÁRIOS ANOS** - INEXISTÊNCIA DE PERICULUM IN MORA - DECISÃO MANTIDA.

Correta a **decisão que indefere pedido liminar em ação civil pública**, pretendendo a remoção de cancelas em portaria que dá acesso a loteamento, uma vez **comprovada a existência de autorização da Prefeitura Municipal para a manutenção da guarita**, bem como a **presença de situação de fato já há mais de quinze anos consolidada**. Recurso não provido. (TJMG - Agravo de Instrumento 1.0188.09.080422-3/001, Relator: des. Kildare Carvalho, 3.^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/10/2009, publicação da súmula em 6/11/2009)

Nessas situações excepcionais, o fechamento deve ficar condicionado à observância de requisitos específicos, como: **(a)** análise técnica do impacto no trânsito e na segurança viária, considerando os efeitos do fechamento em diferentes cenários, horários e dias da semana; **(b)** garantia de acesso aos logradouros

públicos e de alternativas para o tráfego de pedestres e veículos, de modo a garantir a liberdade de locomoção e a acessibilidade universal; **(c)** instalação de sinalização adequada, como placas, cones e outros dispositivos de acordo com as normas do CTB, garantindo-se que motoristas e pedestres compreendam as alterações no tráfego, alternativas disponíveis etc.; **(d)** pagamento de taxas, tarifas e/ou compensações ao Poder Público, conforme o caso, como forma de ressarcir os custos da autorização e da fiscalização, além de contribuir para a manutenção da via pública e a mitigação dos impactos negativos do fechamento; **(e)** emissão de ato formal (autorização, permissão etc. do Poder Público), depois de avaliação de todos os aspectos técnicos, jurídicos e sociais envolvidos, com a participação dos órgãos e entidades executivas de trânsito do município.

A instalação de mecanismos de controle de acesso a logradouros públicos, a exemplo de cancelas encontradas no loteamento de acesso controlado, está prevista no art. 2.º, § 8.º, da Lei 6.766/1979, com a redação introduzida na Lei de Parcelamento do Solo pela Lei 13.465/2017:

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

[...]

§8º Constitui **loteamento de acesso controlado** a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1.º deste artigo, **cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal**, sendo **vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados**. (Incluído pela Lei 13.465, de 2017)

Segundo Milagres⁶⁶, no loteamento de acesso controlado há a subdivisão da gleba em lotes (áreas privadas) e vias de circulação (áreas públicas), cujo controle de acesso é regulamentado por ato do Poder Público, o qual veda o impedimento de pedestres ou condutores de veículos não residentes, desde que devidamente identificados ou cadastrados.

Assim, as principais características do loteamento de acesso controlado são: **(a) controle de acesso**, por meio de portarias, cercas ou outros mecanismos de controle; **(b) regulamentação municipal**, por ato administrativo do município onde o loteamento está localizado; **(c) acesso a não residentes**, pois a existência do controle não pode impedir ou bloquear o acesso de veículos ou pedestres que não sejam residentes, desde

66 MILAGRES, M. D. O. **Manual de Direito das Coisas**. 5. ed. Belo Horizonte, MG: Editora D'Plácido, 2024.

que estes se submetam à identificação e ao cadastramento⁶⁷.

Admite-se, inclusive, conforme o STF no Tema 492, a transferência de custos para manutenção de vias, mecanismos de controle de acesso, entre outras despesas, aos residentes dos loteamentos. Sobre a cobrança de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado, firmou-se a seguinte tese:

É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei n.º 13.465/2017, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis. (Tema 492, RE 695911, Relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-073 DIVULG 16-4-2021 PUBLIC 19-4-2021)

Outra situação que pode ensejar o fechamento de vias é quando há ruas sem saída ou entradas de vilas. Em outras situações, cogita-se instalar mecanismos de controle do acesso de pedestres ou veículos a bens públicos que compõem a infraestrutura urbana. Por analogia ao art. 4.º da LINDB, a disciplina jurídica prevê, para os loteamentos de acesso controlado, vedar o impedimento de acesso às vias públicas a pedestres ou a condutores de veículos, ainda que não residentes, uma vez identificados ou cadastrados.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, pode-se concluir que:

- a. As vias públicas são consideradas bens públicos de uso comum do povo, abertas à utilização por todos, conforme estabelece o artigo 99, I, do Código Civil, de modo que qualquer obstáculo à livre circulação deve ser removido, sob pena de ofensa à liberdade de locomoção (art. 5.º, XV e LXVIII, da CF), aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF), ao direito à infraestrutura urbana, componente do

67 **Loteamento de acesso controlado: outra inovação da Lei 13.465/2017.** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/267756/loteamento-de-acesso-controlado-outra-inovacao-da-lei-13-465-2017>>.

Loteamento de acesso controlado: vantagens e desafios e aspectos jurídicos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-nov-23/loteamento-de-acesso-controlado-vantagens-e-desafios/>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

O loteamento de acesso controlado na Lei 13.645/2017 - SPTB - Sasson, Pinterich, Talamini e Bussmann., 5 out. 2017. Disponível em: <<https://www.sptb.adv.br/o-loteamento-de-acesso-controlado-na-lei-no-13-6452017>>

direito à cidade sustentável (art. 182 da CF c/c art. 2.º, I, da Lei 10.257/2001 c/c art. 2.º, §§ 5.º e 6.º da Lei 6.766/1979), à acessibilidade universal (art. 5.º, I, da Lei Federal 12.587/2012) e ao princípio da equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros (art. 5.º, VIII, da Lei 12.587/2012).

- b. Em casos excepcionais, como nos loteamentos de acesso controlado, o fechamento de vias públicas pode ser permitido, desde que atendidos todos os requisitos específicos estabelecidos pela legislação, como a regulamentação municipal e a garantia de acesso a não residentes devidamente identificados (art. 2.º, §8.º, da Lei Federal 6.766/1979).

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, 25 de março de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



7.2.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 3081531

A RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL PELA MANUTENÇÃO DE VIA PÚBLICA SITUADA EM SEU TERRITÓRIO

Referência: Notícia de Fato MPMG-0145.22.000192-2
(SEI n.º 19.16.2167.0061245/2022-19)

Assunto: Via pública. Manutenção. Responsabilidade do Município em que está localizada a via.

1. OBJETO

O promotor de Justiça Alex Fernandes Santiago, da 8.ª Promotoria de Justiça da Comarca de Juiz de Fora, relata haver recebido a Notícia de Fato MPMG-0145.22.000192-2 da Promotoria de Justiça de Matias Barbosa/MG para apurar a ocorrência de danos no Bairro Joazal, situado no território de Juiz de Fora, mas cuja manutenção sempre fora feita pelo Município de Matias Barbosa. Solicita, pois, a emissão de manifestação pela Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre qual Promotoria teria a atribuição para atuar no caso (ID 3018877).

2. ANÁLISE

SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O ALCANCE DESTA INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

De plano, há de se esclarecer que a presente Informação Técnico-jurídica não tem o condão de definir o Órgão de Execução para atuar no caso, já que tal questão compete primeiramente à compreensão do(s) próprio(s) órgão(s) de execução acerca das suas atribuições legais e, se houver divergência de entendimentos entre dois ou mais órgãos, ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos do art. 18, XXII, da Lei Complementar Estadual 34/1994.

Nesse contexto, a Informação Técnico-jurídica buscará apenas fornecer elementos para a formação da convicção do Órgão de Execução solicitante, o 8.º promotor de Justiça da Comarca de Juiz de Fora. Havendo necessidade de dirimir conflitos de atribuições, o caso deverá ser levado ao conhecimento do Procurador-Geral de Justiça.

LOCALIZAÇÃO DA ESTRADA DO JOAZAL E RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Como se sabe, o sistema viário, seja na área urbana ou na rural, constitui condição obrigatória ao exercício do direito à locomoção, assegurado constitucionalmente (art. 5.º, XV, da CF).

Acerca do assunto, José Afonso da Silva aduz que o sistema viário é o meio pelo qual se realiza o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção – ir e vir, ficar (estacionar, parar) – assegurado na Constituição Federal. (SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 183)

No âmbito infraconstitucional de que trata o Sistema Viário, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997) dispõe:

Art. 2º. São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.

Adicione-se que, conforme os artigos 98 e 99, I, do Código Civil, as vias urbanas são bens públicos de uso comum do povo e pertencem à pessoa jurídica de Direito Público interno, mesmo quando construídas por empresas privadas, porque estas são simples executoras de obras previamente contratadas.

Nesse contexto, e conforme informações oriundas do Município de Matias Barbosa (f. 6, v., do doc. 3019086) e do Município de Juiz de Fora (f. 28, do doc. 3019086), a Estrada do Joazal está situada no território de Juiz de Fora, ainda que também seja incontroverso que o Município de Matias Barbosa já haja realizado intervenções

para manutenção da estrada bem como para a interdição da via em razão das chuvas do final de 2021 e do risco para os seus usuários (f. 9, v., a 11, v., do doc. 3019086).

Como os municípios são entes federados autônomos (art. 18 da CF) e têm competências constitucionais de organizar e prestar os serviços públicos, notadamente o transporte e o adequado ordenamento de seus respectivos territórios, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. V e VIII do art. 30 da CF), infere-se que a responsabilidade pela manutenção da estrada em questão é do Município de Juiz de Fora.

A propósito, a Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora prevê que é atribuição do Poder Público municipal promover o desenvolvimento do sistema viário local:

Art. 47 – Compete ao Prefeito, dentre outras atribuições:

[...]

XXVII – desenvolver o sistema viário do Município;

Ou seja, a manutenção, a conservação e os eventuais reparos das vias públicas localizadas no território do Município de Juiz de Fora são serviços por ele devidos e que somente podem ser dele exigidos, devendo ser prestados com qualidade, eficiência e de modo a evitar riscos à integridade dos seus usuários, garantindo-se conforto e segurança nos deslocamentos da população.

No caso dos autos, importa salientar que a via em questão seria a única via pavimentada que dá acesso ao Bairro do Joazal, sendo o trajeto necessário para os que ali residem ou trabalham (f. 4 do doc. 3019086).

Registre-se que a obrigação de manter as vias e as estradas em bom estado é de tal forma inequívoca, que o Poder Judiciário vem impondo aos municípios indenizar àqueles que sofrem acidente em razão da má conservação.

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS – ACIDENTE CAUSADO POR BURACO NA VIA PÚBLICA - RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO POR OMISSÃO - FALTA DO SERVIÇO - FIXAÇÃO DO QUANTUM - RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

- A responsabilidade civil do Estado pelos danos decorrentes de sua omissão deve ser apurada de forma subjetiva, devendo a parte demonstrar que houve falta na prestação de um serviço que incumbia ao ente público.

- Comprovado o nexo causal entre a omissão da Administração Pública na manutenção da via e o acidente que ocasionou as lesões do autor, e inexistindo demonstração de qualquer causa excludente de responsabilidade, não há como afastar a responsabilização do Município pelos danos causados.

- O valor alusivo à indenização pelo dano moral deve se ater às circunstâncias do caso concreto, à

sua repercussão na esfera do lesado e ao potencial econômico-social do lesante, a fim de que se sinta compelido a não mais reiterar na prática da omissão ilícita que a gerou. (TJMG - Apelação Cível 1.0145.13.044071-5/001, Relator(a): Des.(a) Alexandre Santiago, 8.ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 9/9/2021, publicação da súmula em 28/9/2021)

APELAÇÃO - INDENIZAÇÃO - MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA - ACIDENTE DE TRÂNSITO - BURACO EM VIA PÚBLICA - DANOS MATERIAIS E MORAIS - LEGITIMIDADE PASSIVA - DEVER LEGAL DE FISCALIZAÇÃO - COMPROVAÇÃO DOS DANOS - CONDUTA OMISSIVA DO MUNICÍPIO - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA - NEXO CAUSAL DEMONSTRADO - NEGLIGÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO DE VIA PÚBLICA - RECURSO DESPROVIDO

- O Município de Juiz de Fora é parte passiva legítima para a ação de indenização por danos derivados de buraco em via pública, tendo em vista o seu dever legal de fiscalizar a atuação da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização (EMPAV).

- A responsabilidade estatal por ato omissivo tem fundamento na Teoria da Culpa Administrativa, cumprindo àquele que sofreu o alegado dano comprovar o nexo causal entre o revés sofrido e a falha na prestação do serviço.

- Configurada a negligência da Administração Municipal em fiscalizar a atuação de empresa pública responsável pela conservação da via pública, ou ao menos sinalizar os trechos irregulares, deve ser confirmada a condenação à reparação pelos danos havidos.

- Demonstrados tanto os reveses materiais derivados da colisão com o buraco, quanto os graves constrangimento e aflição advindos do acidente ocorrido em noite chuvosa, na companhia de familiares, confirma-se a sentença que condenou o réu ao pagamento de indenização por danos materiais e morais, estes fixados à luz da razoabilidade.

- Recurso desprovido. (TJMG - Apelação Cível 1.0145.13.007693-1/001, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6.ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/4/2021, publicação da súmula em 20/4/2021)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que a manutenção da via em comento (Estrada do Joazal) é de responsabilidade do Município de Juiz de Fora, por se tratar de via localizada em seu território.

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, 2 de junho de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

OUTROS TEMAS





8.1.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4641060/2023

IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÕES PARA A INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS

Referência: PAAF n.º 19.16.2167.0071447/2022-45

Assunto: Fiscalização do funcionamento de postos de revenda varejista de combustíveis - possibilidade de imposição de restrições para a instalação e operação dos postos de combustíveis, em razão da necessidade de garantia dos direitos constitucionais à segurança, à incolumidade das pessoas e do patrimônio e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida da população (art. 5.º, 6.º, 144 e 225 da CF)

1. OBJETO

O promotor de Justiça André Valderramas Franco, da Comarca de Monte Carmelo, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a existência de restrição à edificação e à instalação de postos de combustíveis nas proximidades de supermercados, hospitais, escolas e de outros estabelecimentos em que haja grande concentração de pessoas, configurando zona de risco.

Vieram os autos. É a síntese.

2. ANÁLISE

Os direitos à segurança, à incolumidade das pessoas e do patrimônio e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida da população, são reconhecidos na Constituição Federal (art. 5.º, 6.º, 144 e 225).

“Toda instalação e sistemas de armazenamento de derivados de petróleo e de outros combustíveis configuram-se como empreendimentos potencialmente ou parcialmente poluidores e geradores de acidentes ambientais” (Resolução Conama 273/2000), devendo a construção e a instalação de postos de combustíveis serem realizadas com cautela e planejamento adequado para evitar riscos à segurança pública.

Logo, a instalação de tais estabelecimentos depende da obtenção de autorizações específicas para garantir que sejam operados de forma segura e responsável.

A licença emitida pelo órgão ambiental estabelece as condições e as exigências para a instalação e a operação de atividades que possam causar impacto ao meio ambiente. No caso dos postos de combustíveis, a licença ambiental é essencial para prevenir que derivados de petróleo contaminem o solo e a água.

Assim, entre outras medidas, a emissão de licenças prévia e de instalação está condicionada à apresentação de croqui de localização do empreendimento, contemplando a caracterização das edificações existentes num raio de 100m das clínicas médicas, hospitais, sistema viário, habitações multifamiliares, escolas, indústrias ou estabelecimentos comerciais (art. 5.º, I, c, da Resolução Conama 273/2000), bem como de declaração do Município de que o local e o tipo de empreendimento ou de atividade está em conformidade com o Plano Diretor ou lei específica (art. 5.º, I, b, da citada Resolução).

Os direitos à segurança, à incolumidade das pessoas e do patrimônio e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida da população, são reconhecidos nos artigos 5.º, 6.º, 144 e 225 da Constituição Federal.

Considerando, pois, que toda instalação e sistema de armazenamento de derivados de petróleo e de outros combustíveis configuram-se como empreendimentos potencialmente ou parcialmente poluidores e geradores de acidentes ambientais (Resolução Conama 273/2000), a construção e a instalação de postos de combustíveis são atividades que devem ser realizadas com cautela e planejamento adequado para evitar riscos à segurança pública.

Já a licença urbanística (alvará de funcionamento ou algo similar) é o documento emitido pelo órgão competente do Município que autoriza a construção ou a instalação de um empreendimento em determinado local. No caso dos postos de combustíveis, a licença urbanística vai garantir que o empreendimento esteja localizado em uma área que respeite as normas de zoneamento, a segurança das pessoas e dos imóveis vizinhos.

Além dessas licenças, o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) emitido pelo Corpo de Bombeiros atesta que a edificação possui as condições de segurança contra incêndio e pânico previstas pela legislação, sendo tal documento exigido como condição prévia para a emissão da Licença de Operação Ambiental (art. 5.º, II, c, da Resolução Conama 273/2000).

É importante, portanto, que os órgãos públicos competentes examinem a situação de cada empreendimento para a imposição de restrições à construção, à instalação e ao funcionamento de postos de combustíveis: observância de uma distância mínima entre os postos e as áreas de grande concentração de pessoas; exigência de treinamentos para os funcionários; manutenção adequada de equipamentos; instalação de sistemas de segurança, como alarmes e extintores de incêndio, entre outras medidas.

Não por acaso, a instalação e a operação dos postos de revenda varejista de combustíveis são regulamentadas por diversas normas e requisitos:

- a. [Lei 9.847, de 26 de outubro de 1999](#) - Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis de que trata a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências.
- b. [Lei Estadual 14.130, de 19/12/2001](#) - Dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências.
- c. [Decreto Estadual 47.998, de 1.º/7/2020](#) - Regulamenta a Lei 14.130, de 19 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado, e estabelece regras para as atividades de fiscalização das medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, nos termos dos artigos 3.º, 4.º e 5.º da Lei Federal 13.425, de 30 de março de 2017, e dá outras providências.
- d. Resolução ANP 41/2013- estabelece os requisitos técnicos e de segurança para a construção e operação de postos revendedores de combustíveis líquidos.
- e. [Resolução CONAMA 273, de 29 de novembro 2000](#) - Dispõe sobre licenciamento ambiental de postos revendedores, postos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas e postos flutuantes de combustíveis.
- f. [Deliberação Normativa COPAM 50, de 28 de novembro de 2001](#) - Estabelece os procedimentos para o licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais de postos revendedores, postos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas e postos flutuantes de combustíveis, e dá outras providências.
- g. [Deliberação Normativa COPAM 217, de 6 de dezembro de 2017](#) - Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locais a serem utilizados para definir as modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.
- h. [Deliberação Normativa COPAM 213, de 22 de fevereiro de 2017](#) - Regulamenta o disposto no art. 9.º, inciso XIV, alínea "a" e no art. 18, § 2º da Lei Complementar Federal 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios.
- i. [ABNT NBR 13786](#) - estabelece os componentes mínimos do sistema de armazenamento subterrâneo e distribuição de combustíveis líquidos (SASC) e do sistema subterrâneo de armazenamento de óleo

lubrificante usado e contaminado (OLUC), considerando os aspectos de segurança ambiental, pessoal, ocupacional e patrimonial, aplicáveis a posto revendedor (PR), posto de abastecimento (PA) e instalação de sistema retalhista (ISR).

- j. [ABNT NBR 14606](#) - estabelece os procedimentos de segurança para a entrada em espaço confinado em tanques subterrâneos e em tanques de superfície de armazenamento de combustíveis líquidos em postos de serviço e em pontos de abastecimento.
- k. [ABNT NBR 15428](#) - estabelece os procedimentos de segurança, qualidade e critérios para manutenção de unidade abastecedora em posto revendedor e em posto de abastecimento, conforme a Resolução Conama 273.
- l. [ABNT NBR 15594-1](#) - Esta parte da NBR15594 estabelece os requisitos mínimos para garantir uma operação adequada, sob os aspectos de segurança, meio ambiente e desempenho eficiente, ao posto revendedor de combustível automotivo (PRC), bem como servir de referência para a elaboração do plano de inspeção e manutenção.
- m. [ABNT NBR 15594-2](#) - Esta parte da NBR15594 estabelece os princípios gerais para instalação de equipamentos para o funcionamento de um sistema de lavagem automotiva, insumos utilizados, tratamento da água efluente descartada nas diversas lavagens e manual de lavagem.

Registre-se que as condutas de construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes, configuram crime ambiental, tipificado no art. 60 da Lei Federal 9.605/1998, com pena cominada de detenção de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente, bem como a possibilidade de responsabilização criminal da pessoa jurídica, nos termos do art. 3.º da citada lei.

Além disso, adquirir, distribuir e revender derivados de petróleo, gás natural e suas frações recuperáveis, álcool etílico, hidratado carburante e demais combustíveis líquidos carburantes, em desacordo com as normas estabelecidas na forma da lei, configura o crime contra a ordem econômica, tipificado no art. 1.º, I, da [Lei Federal 8.176/1991](#), com pena cominada de detenção de um a cinco anos.

A infração às normas de segurança técnicas e ambientais por postos de revenda varejista de combustíveis também pode configurar violação ao ordenamento consumerista disponível no [roteiro de fiscalização do Procon do MPMG na internet](#).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

- a. A prévia obtenção das licenças ambiental, urbanística e de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros são essenciais para o funcionamento seguro e responsável dos postos de revenda varejista de combustíveis, visando à proteção do meio ambiente e à segurança das pessoas.
- b. Os órgãos competentes pelos processos de licenciamento e autorização da instalação e operação dos postos de revenda varejista de combustíveis devem examinar a situação de cada empreendimento ao impor restrições como a observância de distâncias mínimas entre os postos e áreas de grande concentração de pessoas, a exigência de treinamentos para os funcionários, a manutenção adequada de equipamentos, a inserção de sistemas de segurança como alarmes e extintores de incêndio, entre outras medidas.

Sugere-se ao órgão de execução do Ministério Público, nos casos que versarem segurança e adequação ambiental dos postos de revenda varejista de combustíveis, considere requisitar informações e fiscalização aos órgãos detentores do poder de polícia administrativa sobre as circunstâncias da instalação e operação das atividades desses estabelecimentos.

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, 25 de fevereiro de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

8.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4934030

PERMISSÕES TEMPORÁRIAS EMITIDAS POR ENTE MUNICIPAL PARA CONSTRUÇÕES DEFINITIVAS EM ESPAÇOS PÚBLICOS

Assunto: Ocupação de áreas verdes públicas. Espaços livres de uso público. Área de preservação permanente. Área suscetível a ocorrência de desastres. Por qualquer ângulo que se examine a questão da defesa do patrimônio público, do meio ambiente e da ordem urbanística ou da proteção contra desastres, as ocupações constatadas nas áreas verdes se mostram contrárias à ordem jurídica, ressalvada a possibilidade de regularização fundiária de núcleo urbano informal consolidado, nas estritas hipóteses admitidas na Lei 13.465/2017, mediante a elaboração de estudos técnicos que justifiquem melhorias ambientais e urbanísticas e a eliminação, correção ou administração de riscos de desastres. O órgão do Ministério Público poderá sondar acordo com o Município para a adoção de providências que visem à remoção das ocupações dos espaços livres de uso público ou à possibilidade de regularização fundiária; ou propor ação civil pública para responsabilizar município e ocupantes por danos ao meio ambiente e à ordem urbanística.

1. OBJETO

O promotor de Justiça IGOR CITELI FAJARDO CASTRO, da Comarca de João Monlevade, solicitou apoio do Centro de Apoio Operacional (Despacho SEI 3838084) em relação às seguintes questões:

No ano de 2006 instaurou-se inquérito civil na 1.^a Promotoria de Justiça de João Monlevade porque áreas verdes foram ocupadas por sete instituições privadas com a anuência do poder público local que expediu “permissão temporária de uso” posteriormente revogada. Tais áreas não contêm moradias, e se encontram em local no qual a estabilidade geológica não foi aferida, próximo a acentuado declive. Considerando que se trata de área verde pública com anuência inicial do poder público e posterior revogação do ato administrativo concessivo, bem como há a hipótese de risco na manutenção da edificação, promove-se a presente consulta ao CAOMA com o fim de saber se a demolição e reversão ao status quo é a medida mais adequada ao caso concreto.

A Central de Apoio Técnico do Ministério Público realizou vistoria in loco, documentada no PARECER TÉCNICO DE MEIO AMBIENTE 40.239.156 (SEI 3456189).

2. ANÁLISE

Instituíram-se três áreas públicas de uso coletivo no LOTEAMENTO MANGABEIRAS, registradas na Matrícula 4.139 do Cartório de Registros de João Monlevade:

- (1) R-2-4.139-Prot. 11.354, de 1.º/9/1987, área verde de 12.730m² (doze mil, setecentos e trinta metros quadrados), confrontando-se nos diversos lados com a Rua Olga Demétria, Córrego, Rua Lafaiete da Fonseca e com quem de direito;
- (2) R-3-4.139-Prot. 11.354, 1.º/9/1987, área verde de 7.200m² (sete mil e duzentos metros quadrados), confrontando-se nos diversos lados com a Rua Maria da Fonseca, Rua Lafaiete da Fonseca, Rua Olga Demétria e com quem de direito;
- (3) R-4-4.139-Prot. 11.354, de 1.º/9/1987, área verde de 1.200m² (mil e duzentos metros quadrados), confrontando-se nos diversos lados com a Rua Maria da Fonseca, Bairro Nossa Senhora do Rosário, lotes 1 e 3 da mesma quadra.

Nos termos da Lei 6.766/1979, desde a data de registro do loteamento, as vias e as praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e a outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, passam a integrar o domínio do Município (art. 22), cuja destinação não pode ser alterada sequer pelo loteador, vedação válida desde a aprovação do loteamento (art. 17).

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que:

ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. **ESPAÇOS LIVRES**. DECRETO-LEI 58/1937. ART. 17 DA LEI 6.766/1979. **INALIENABILIDADE. TRANSFERÊNCIA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. MUNICIPALIDADE. TERRENO ORIGINARIAMENTE DESTINADO À CONSTRUÇÃO DE ESCOLA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA AO PARTICULAR PARA EDIFICAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS**. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS PROVIDO.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública c/c Nulidade de Registro Público e Reintegração de Posse contra o Município de Goiânia e a Empresa Sul Americana de Montagens S/A (EMSA), objetivando a declaração de nulidade do registro imobiliário de alienação de área pública do referido município em aproximadamente 5.487 (cinco mil, quatrocentos e oitenta e sete) metros quadrados.
2. A ação proposta pelo *Parquet* visa impedir o seguimento de edificação tida por irregular, e reintegrar posse à coletividade para a construção já não de uma escola, mas de uma praça, por força de alteração de destinação feita por lei municipal.
3. A sentença de improcedência foi mantida pelo Tribunal *a quo*, sob o argumento de que “a simples inscrição dos loteamentos sob a égide do Decreto-Lei 58/1937 não possui o condão de transferir a propriedade ao Município das vias, praças e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos. Inexistindo instrumento formal translativo de propriedade, o espaço livre em discussão, a despeito de reservado à construção de uma escola, não pode ser considerado bem público.” (fls. 1384-1385, e-STJ, grifo acrescentado).
4. Apesar do consignado pela Corte de origem, o art. 3º do Decreto-Lei 58/1937, em sentido contrário, dispõe: “A inscrição torna inalienáveis por qualquer título as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e planta”.
5. O art. 3.º do Decreto-Lei 58/1937, regulador do parcelamento do solo à época da inscrição do loteamento da região, é taxativo ao prever a inalienabilidade dos espaços livres constantes do memorial, assim entendidos como “espaços não destinados às vias de comunicação e nem objetos de lotes destinados à venda”. Consoante o próprio acórdão recorrido, já no memorial descritivo constava como sua destinação específica a construção de escola.
6. Observa-se que o juiz e o Tribunal de origem confirmaram a propriedade particular sobre o bem com o argumento de que, ante a ausência de ato formal de transferência de domínio, a mera inscrição do loteamento não teria o condão de transferir ao poder público a propriedade do discutido imóvel. Ao assim decidirem, violaram a letra expressa do Decreto-Lei 58/1937, assim como da legislação subsequente, inclusive a da Lei 6.766/1979.
7. O raciocínio do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás não merece prosperar. O art. 3º do Decreto-Lei 58/1937 constitui norma absoluta, que não admite exceção nem mitigação judicial, visto que de

interesse social. Não cabe ao juiz inverter, ao seu talante, a prevalência do interesse social sobre o interesse privado, mais ainda quando expressa a lei aplicável ao caso.

A ordem jurídica dos loteamentos é inequívoca: a aprovação e a inscrição do loteamento configuram atos suficientes e inafastáveis de transferência ao domínio público das vias de comunicação e dos espaços livres constantes da planta.

8. A legislação subsequente (Decreto-Lei 271/1967 e Lei 6.766/1979), em vez de inovar o ordenamento, é até mais categórica quanto à explícita intenção do legislador, já presente no DL 58/1937, de dispensar a doação específica para transmissão ao Poder Público Municipal das vias de comunicação e dos espaços livres constantes de loteamentos inscritos e aprovados. **No âmbito dos loteamentos, o que se tem é doação ope legis, daí o despropósito de pretender invalidá-la ope judicis.** Nesse quesito, claríssimo o art. 17 da Lei 6.766/1979: “Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento” (grifo acrescentado).

9. Logo, **a aprovação e a inscrição do loteamento no registro público foram atos aptos e suficientes para promover a transferência das áreas livres constantes do memorial ao patrimônio municipal.** No caso específico, a área disputada foi instituída como bem público de uso especial, pois afetada ao funcionamento de escola, o que torna inequívoca sua inalienabilidade, característica, em regra, dos bens públicos.

10. Com o mesmo entendimento, cite-se precedente: **“Inscrito o loteamento, sob a vigência do Decreto-lei 58/37, tornaram-se inalienáveis, a qualquer título, as vias de comunicação e os ‘espaços livres’ constantes do memorial e da planta (...). Pela inalienabilidade, perdeu o loteador a posse e o domínio de tais áreas, transferidas ao poder público. Nula, destarte, posterior doação feita pelo loteador a uma determinada confissão religiosa, do espaço livre já de domínio do Município”** (REsp 2.734/GO, Rel. Ministro Athos Carneiro, Quarta Turma, DJ 22.4.1991).

11. **“Aprovado o arruamento, para urbanização de terrenos particulares, as áreas destinadas às vias e aos logradouros públicos passam automaticamente para o domínio do município, independentemente de título aquisitivo e transcrição, visto que o efeito jurídico do arruamento é exatamente o de transformar o domínio particular em domínio público, para uso comum do povo”** (STF, RE 84.327/SP, Segunda Turma, Relator Min. Cordeiro Guerra, DJ 19.11.1976. Confira-se também RE 89.252, Primeira Turma, Relator Min. Thompson Flores, DJ 22.6.1979).

12. Assim, a melhor exegese do art. 3º do Decreto-Lei 58/1937 e dos artigos 65, 66 e 69 do CC/1916 conduz ao entendimento de que o registro do loteamento implica perda imediata, automática e definitiva da posse e do domínio do espaço livre, com transferência para o Poder

Público. Para alienação posterior do imóvel, necessárias como próprias do regime dos bens públicos à desafetação por lei em face de inequívoco e patente interesse público, a autorização competente e a avaliação prévia não ocorreram no caso concreto.

13. Recurso Especial provido para anular os registros e a matrícula do imóvel, determinando-se sua desocupação. (REsp n. 1.230.323/GO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/2/2016, DJe de 18/12/2018)

Averbe-se que a disposição descrita no artigo 17 da Lei 6.766/79, conquanto seja endereçada prioritariamente ao loteador, também vincula o Poder Público, já que é ele quem aprova o projeto do loteamento, conforme diretrizes previamente estabelecidas, de sorte a assegurar os requisitos mínimos para a garantia do direito à cidade sustentável (art. 2.º, I, da Lei 10.257/2001).

Eis a seguir o voto do ministro Adhemar Maciel, do Superior Tribunal de Justiça, ao comentar o art. 4.º da Lei 6.766/79, no curso de julgamento do Recurso Especial 28058, *in verbis*:

Esse dispositivo destaca os pressupostos mínimos do loteamento relativamente às áreas de uso comum, cuja fiscalização depende da municipalidade. Exige, portanto, que o loteador destaque áreas mínimas, tendo em vista a comodidade da população, a saúde e a segurança da comunidade. Portanto, embora a norma se dirija ao loteador, parece-me, mais uma vez, que a ideia que lhe é subjacente é a de proteger o interesse dos administrados, outorgando ao poder público essa tutela.

Existe, em relação a esses bens, uma espécie de separação jurídica entre o sujeito de direito da propriedade, o Município, e o seu objeto, a comunidade.

Assim, embora a norma jurídica em apreço se dirija ao loteador, retirando-lhe de forma expressa o poder de disponibilidade sobre as praças, ruas e áreas de uso comum, a razão de ser da norma, isto é, o seu espírito, cria limitações à atuação do Município, pois a Administração que fiscaliza não pode violar a norma.

Como salientei, o objetivo da norma jurídica é vedar ao incorporador a alteração das áreas destinadas à comunidade. Portanto, não faz sentido, exceto em casos especialíssimos, possibilitar à Administração fazê-lo. [...]

Ademais, a importância do patrimônio público deve ser aferida em razão da sua destinação. Os bens de uso comum do povo possuem função *ut universi*. Constituem um patrimônio social comunitário, um acervo à disposição de todos. A desafetação desse patrimônio prejudicaria toda uma comunidade de pessoas, indeterminadas e indefinidas, diminuindo a qualidade de vida do grupo.

Dessarte, existe uma espécie de hierarquia de bens públicos, consolidada não em face do seu valor monetário, mas segundo a relação destes bens com a comunidade. Por isso, não me parece razoável

que a própria Administração diminua sensivelmente o patrimônio social da comunidade. Prática, aliás, vedada por lei, pois o art. 4.º impõe áreas mínimas para os espaços de uso comum. Incorre em falácia pensar que a Administração onipotentemente possa fazer, sob a capa da discricionariedade, atos vedados ao particular, se a própria lei impõe a tutela desses interesses.

Averbe-se que, na forma do art. 4.º, I, da Lei 6.766/1979, os espaços livres de uso público devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista no plano diretor para a zona em que se situem, dentro de um percentual mínimo aprovado em lei municipal, sendo certo que, se o município não dispuser de lei sobre o tema, incidirá o disposto nos artigos 2.º, I, c/c 14, §2.º, e art. 18, todos do Decreto Estadual 48.253/2021, observado o percentual mínimo de 35% da gleba a ser parcelada para as áreas públicas, sendo 10% para os espaços de uso público destinados justamente às áreas verdes, às praças, aos bosques, aos parques urbanos, aos parques lineares e similares (Anexo I do Decreto Estadual).

No caso específico das áreas verdes urbanas públicas, há que se considerar que, por lei, são indisponíveis para construção de moradias que sirvam aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais (art. 3.º, XX, da Lei 12.651/2012). A destinação para uso particular atenta contra: **(a)** a ordem urbanística; **(b)** a garantia do direito à cidade sustentável, o saneamento ambiental e a infraestrutura urbana; **(c)** o planejamento do desenvolvimento da cidade, notadamente quanto à distribuição espacial da população, podendo ocasionar distorções do crescimento urbano e efeitos negativos sobre o meio ambiente; **(d)** a oferta de equipamentos urbanos e comunitários e serviços adequados aos interesses e às necessidades da população; **(e)** a ordenação do controle do uso do solo, em razão **(e.1)** do parcelamento do solo, edificação e uso excessivos e inadequados à infraestrutura urbana, **(e.2)** da instalação de empreendimentos ou atividades geradoras de tráfego, sem previsão de infraestrutura correspondente, **(e.3)** da deterioração das áreas urbanizadas; **(e.4)** da poluição e **(e.5)** da degradação ambiental (art. 2.º da Lei 10.257/2001, c/c art. 1.º, VI, da Lei 7.347/1985).

Paulo Affonso Leme Machado observa que

O Município está obrigado a zelar pelas áreas verdes e praças que instituir, sem desvirtuar as funções fundamentais desses espaços públicos de “uso comum do povo”. Dessa forma, o Município não pode alienar, doar, dar em comodato, emprestar a particulares ou a entes públicos as áreas verdes e as praças. Esses espaços públicos não podem sofrer alterações que descaracterizem suas finalidades precípua de lazer e saúde da população. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 416)

José Afonso da Silva, por sua vez, aduz o seguinte:

A cidade industrial moderna, com seu cotejo de problemas, colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins como elemento urbanístico, não mais destinados apenas à ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores.

E acrescenta:

A preocupação do direito urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes faz-se necessária, em virtude de que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo regime jurídico especial que as distingue dos demais espaços livres e de outras áreas non edificandi, até porque se admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando se destinem ao uso público. (SILVA. José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Malheiros. 2000. p. 265)

Assim, o Município não poderia haver emitido permissões temporárias para construções definitivas nos espaços públicos em questão. A propósito, a permissão de uso de bens públicos é instituto jurídico de Direito Administrativo caracterizado pela precariedade prevista originalmente no art. 22 da Lei Federal 9.636/1998:

Da Permissão de Uso

Art. 22. A utilização, a título precário, de áreas de domínio da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, poderá ser autorizada, na forma do regulamento, sob o regime de permissão de uso, em ato do secretário do Patrimônio da União, publicado no Diário Oficial da União.

Com efeito, Celso Antônio Bandeira de Melo conceitua permissão de uso como “ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público” (Curso de Direito Administrativo, 12 ed., Malheiros, p.742).

Ainda sobre a permissão de uso, ensina Hely Lopes Meirelles que:

[...] qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fluir certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de utilidade pública, tal como ocorre com as bancas de jornais, os vestiários em praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos. Se não houver interesse para a comunidade, mas tão somente para o particular, o uso especial não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado em caráter precaríssimo.” (MEIRELES, Hely Lopes, **Direito Administrativo**, 29 ed., Malheiros, p. 501)

As permissões de uso não observaram a finalidade que deve instruir todo ato administrativo (assegurar o interesse público), atendendo principalmente os interesses privados dos ocupantes dos referidos espaços. Além disso, parte das ocupações nos espaços públicos se deram em áreas que também são reconhecidas por lei como de preservação permanente, a exemplo do que foi constatado na área do R-2- 4.139 (identificada como AV 1 no PARECER TÉCNICO DE MEIO AMBIENTE):

- Presença de um curso d’água denominado Córrego Andrade, o qual percorre o limite leste da AV 1, detalhe na Imagem demonstrativa II;
 - O curso d’água no trecho que percorre o limite da AV 1 (localizada na margem direita) foi alvo de obras de retificação e contenção (Fotos 1);
 - O córrego em comento é receptor de esgoto sem tratamento, elevada turbidez e mau cheiro característico de esgoto doméstico;
 - As residências edificadas na margem esquerda, no trecho em referência, têm acesso ao curso d’água e, também, lançam os efluentes domésticos sem tratamento naquele córrego (Fotos 1 a 3);
- [...]

– Após a faixa marginal de 6m a 10m na margem direita, o terreno apresenta topografia acidentada com a presença de gramíneas e espécies arbóreas (Fotos 4 e 5). É impossível afirmar a correta declividade da AV 1, em razão da indisponibilidade de equipamentos apropriados.

No entanto, há trechos cuja inclinação se assemelham a barrancos verticais, provavelmente com declividade acima de 45°, circunstância que caracteriza uma área de preservação permanente.

Nesse entendimento, a AV 1 possui APP de faixa marginal direita de curso d’água de 30m de largura e outras glebas de APP por declividade acima de 45°;

[...] (SEI 3456189, PARECER TÉCNICO DE MEIO AMBIENTE, p. 5/10)

De fato, as margens de curso d'água, assim como as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, são havidas como áreas de preservação permanente (art. 4.º da Lei 12.651/2012) submetidas a um regime especial de proteção previsto nos artigos 7.º e 8.º na mesma lei.

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º.

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

[...]

Por sua vez, a Lei Federal 6.766/1979 proíbe o parcelamento do solo para fins urbanos em: terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e em áreas de preservação ecológica (art. 3.º, parágrafo único, da Lei 6.766/1979).

Também a legislação de proteção e defesa civil preconiza o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista a conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana, o combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, inclusive com a promoção da realocação da população nelas residente (art. 5.º, X e XI, da Lei 12.608/2012), atribuindo aos municípios as competências de identificar e mapear as áreas de risco de desastres, fiscalizar e vedar novas ocupações nessas áreas (art. 8.º, IV e V, da referida lei).

Nos termos da Lei 12.340/2010, verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município deverá providenciar um plano de contingência para a redução do risco e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro (art. 3.º-B).

Mesmo nas ocupações sujeitas à regularização fundiária urbana (Reurb), na forma da Lei 13.465/2017, os núcleos ou parcela deles situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, demandarão estudos técnicos a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada, condição imprescindível à aprovação da regularização, caberá aos próprios municípios a realocação dos ocupantes de núcleo urbano informal de interesse social nas áreas de risco, quando impossível eliminá-los, corrigi-los ou administrá-los (art. 39 da Lei 13.465/2017). Ocupações em áreas de preservação permanente estarão sujeitas à disciplina do art. 11, §2.º, da Lei 13.465/2017, c/c artigos 64 e 65 da Lei 12.651/2012.

Quanto à regularização fundiária urbana (Reurb) consumada com o concurso ativo do Município, conforme constatado nos autos, registre-se a necessidade de manutenção dos percentuais mínimos destinados a espaços livres de uso público, ainda que por meio de compensações ambientais e urbanísticas, levando em conta o disposto nos artigos 11, §2.º, 14, §3.º, 35, VII, VIII, IX, 38, II e III, todos da Lei 13.465/2017.

A possibilidade de opção pela regularização fundiária não afasta a responsabilidade do Município ou de terceiros que tenham dado causa à ocupação irregular, considerando não apenas a disposição do art. 14, §3.º, da Lei 13.465/2017, como também a atualidade dos problemas (impedimento da regeneração da vegetação nativa, situações de risco a cada período chuvoso etc.) e a imprescritibilidade da pretensão de natureza ambiental e urbanística. A propósito, já decidiu o TJMG:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - **AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRESCRIÇÃO - INOCORRÊNCIA - DESAFETAÇÃO DE ÁREAS VERDES - DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO - MATÉRIA IMPRESCRITÍVEL - IMPOSSIBILIDADE DE IMEDIATO JULGAMENTO DO MÉRITO - NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROBATÓRIA - SENTENÇA CASSADA. -Tratando-se de Ação Civil Pública, para tutela de direito urbanístico e meio ambiente, dos quais não deflui interesse patrimonial direto, é firme o posicionamento doutrinário e jurisprudencial no sentido da inoccorrência de prescrição, sendo aplicável a regra da imprescritibilidade das ações coletivas.** (TJMG - Apelação Cível 1.0702.12.058909-9/001, relatora des.^a Hilda Teixeira da Costa, 2.^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/2/2014 e publicação da súmula em 14/3/2014)

Por qualquer ângulo que se examine a defesa do patrimônio público, do meio ambiente e da ordem urbanística ou da proteção contra desastres, as ocupações constatadas nas áreas verdes se mostram contrárias à ordem jurídica, ressalvada a regularização fundiária de núcleo urbano informal consolidado nas estritas hipóteses admitidas na Lei 13.465/2017, mediante a elaboração de estudos técnicos que justifiquem melhorias ambientais e urbanísticas e a eliminação, correção ou administração dos riscos de desastres.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

1. O Município não pode alienar ou permitir a ocupação (com edificações definitivas), para fins particulares, de espaços livres de uso público, notadamente de áreas verdes urbanas que, conforme o art. 3.º, XX, da Lei 12.651/2012, são indisponíveis para construção de moradias por estarem destinadas aos propósitos de recreação, lazer, melhor qualidade ambiental urbana, proteção dos bens e dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, e manifestações culturais.
2. As margens de curso d'água, assim como as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, são áreas de preservação permanente submetidas a um regime especial de proteção (art. 4.º da Lei 12.651/2012). Essa lei prevê admitir intervenção ou supressão da vegetação somente em casos de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, de modo que proprietário, possuidor ou ocupante, a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, fica obrigado a promover a sua recomposição quando houver ocorrido a supressão indevida.
3. Áreas sujeitas a inundações, a deslizamentos e a processos geológicos ou hidrológicos correlatos não devem ser ocupadas, devendo o Poder Público identificá-las, mapeá-las, e fiscalizá-las, adotando providências para a redução do risco, inclusive com a remoção de edificações e reassentamento de ocupantes em local seguro.
4. Na hipótese de regularização de núcleo urbano informal consolidado, será imprescindível elaborar estudos técnicos que justifiquem melhorias ambientais e urbanísticas, inclusive mediante compensação, para assegurar a observância dos parâmetros urbanísticos (percentual mínimo de espaços públicos), eliminação, correção ou administração de riscos de desastres.
5. No caso, o órgão de execução do Ministério Público poderá propor providências visando à remoção das ocupações dos espaços livres de uso público ou a possibilidade de regularização fundiária, preferencialmente via consensual, ou ação civil pública para a responsabilização do Município e dos ocupantes por danos ao meio ambiente e 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, 10 de abril de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

8.3.



NOTA TÉCNICA

INCIDÊNCIA DA LEI FEDERAL 11.428/2006, QUE DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO E PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA DO BIOMA MATA ATLÂNTICA, NO MEIO AMBIENTE URBANO

Referência: Procedimento de Apoio a Atividade Fim n.º MPMG-0024.20.004482-4

Assunto: Incidência da Lei Federal 11.428/2006 no meio ambiente urbano

1. OBJETO

O promotor de Justiça Athaide Francisco Peres de Oliveira, da Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Paracatu, Urucuia e Abaeté, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, para a emissão de Nota Técnica sobre a necessidade de observância pelo Município de São Gotardo da Lei Federal 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, considerando a tramitação de Projeto de Lei sem número que visa acrescentar parágrafos e dispositivos ao art. 42 da Lei Complementar Municipal 184, de 22 de agosto de 2018:

Art. 42. [...]

§6º A utilização de lote urbano, adquirido em gleba de parcelamento do solo, em empreendimento de desmembramento ou loteamento previamente aprovado anteriormente a 22 de julho de 2008, e que estejam inseridos em Áreas de Preservação Permanente (APP) ou tenham parte de sua área interceptada por APP, em observância ao princípio do direito adquirido, conforme insculpido no art. 5.º, XXXVI, da Constituição da República, dependerá do licenciamento ambiental municipal sob o critério de regularização para fins de edificação de que trata esta Lei Complementar, também em observância de que o procedimento foi ou era exigível do empreendedor para efeito da implantação do empreendimento, inclusive com as eventuais medidas mitigatórias e compensatórias da espécie.

§7º Na hipótese do parágrafo anterior, deverá ser celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o proprietário do lote urbano em apreço, para que cuide das cautelas mitigatórias nas ações de intervenção e utilização da área, em especial para evitar eventual erosão, e para recompor a vegetação, com as características locais, a partir da promoção de ações e medidas compensatórias na área (caso possível) ou em outra área de relevante interesse ambiental (caso não seja possível na área onde será realizada a intervenção), através do protocolo de Projeto Técnico de Recuperação da Flora (PTRF) acompanhado de responsável técnico, em proporções mínimas de 1:1 ou de acordo com análise técnica do órgão de meio ambiente.

§8º Para efetivação da regularização visando à utilização do lote urbano parcelado e aprovado anteriormente a 22 de julho de 2008, o PTRF deverá passar por aprovação do Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISAMAM.

Art. 42-A O rito procedimental relativo à regularização para fins de edificação de lotes urbanos parcelados e aprovados anteriormente a 22 de julho de 2008 deverá ser instruído com Formulário de Caracterização de Empreendimento (FCE) devidamente certificado no setor de protocolo, devendo ser instruído com Projeto de Recuperação da Flora acompanhado de responsável técnico, demonstrando ações e as medidas compensatórias, sempre respeitando as proporções mínimas de 1:1 ou de acordo com análise técnica do órgão de meio ambiente;

Art. 42-B O procedimento passará por análise técnica na Secretaria Municipal de Meio Ambiente com a emissão de parecer técnico, o qual será encaminhado ao Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente (Codema), que poderá deferir ou indeferir o pedido.

Art. 42-C Ocorrendo o deferimento da regularização para utilização do lote urbano parcelado aprovado anteriormente a 22 de julho 2008 pelo Conselho Municipal de Meio Ambiental, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente firmará Termo de Ajustamento de Conduta e emitirá a Autorização Ambiental.

Após diligências a cargo da Secretaria deste Órgão de Apoio, vieram os autos para exame. É o relatório.

2. ANÁLISE

Nos termos do art. 2.º da Lei 11.428/2006, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as formações florestais nativas e os ecossistemas associados a delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No referido bioma, o Município de São Gotardo conta com 8% de cobertura remanescente de Mata Atlântica, segundo a Fundação SOS Mata Atlântica (Disponível em: <<http://mapas.sosma.org.br/>>. Acesso em: 27/11/2020).

Estabelecida essa premissa, a Lei Complementar do Município de São Gotardo 184, de 22 de agosto de 2018, não versa sobre a Mata Atlântica em nenhum dispositivo da Lei 11.428/2006 com fundamento na competência constitucional da União para a edição de norma geral sobre florestas, responsabilidade ambiental e proteção constitucional ao Bioma Mata Atlântica, na forma dos incisos VI, VII e VIII do art. 24, c/c §4.º do art. 225, todos da Constituição Federal.

Da mesma forma, o Projeto de Lei remetido pela Coordenadoria Regional de Patos de Minas também não trata da Mata Atlântica a fim de disciplinar intervenções nas chamadas áreas de preservação permanente, as quais, no âmbito da legislação federal, são instituídas e reguladas pela Lei 12.651/2012, a do Código Florestal.

De qualquer modo, a aplicação da Lei 11.428/2006 independe de o Código Florestal ou remanescentes de Mata Atlântica estarem situados circunstancialmente em áreas de preservação permanente ou em qualquer outro espaço territorial especialmente protegido.

Com efeito, além de regulamentar disposição específica contida no §4.º do art. 225 da Constituição Federal, a Lei da Mata Atlântica é especial quando cotejada com as normas do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012), que institui uma disciplina cujo espectro se projeta sobre todos os biomas. A lei nova, a par das já existentes disposições gerais ou especiais, não revoga nem modifica a lei anterior (§2.º do art. 2.º da LINDB).

Promoveram-se apenas alterações de forma pontual no art. 81 da Lei 12.651/2012.

Vários documentos indicam a coexistência da Lei da Mata Atlântica e do Código Florestal, entre os quais: MPSP. **Enunciado 1 do Aviso 270/2018-CSMP, de 28/11/2018; MPPR. Recomendação Administrativa CAOPMAHU 006/2018; LACTEC. Parecer técnico sobre a utilização do Código Florestal Brasileiro e da Lei da Mata Atlântica dentro deste bioma, 2018; MPF. Nota Técnica da 4.ª Câmara de Coordenação e Revisão, 10/6/2020.**

Registre-se nenhuma dúvida acerca da incidência da Lei 11.428/2006 na proteção e utilização do Bioma Mata Atlântica nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, *ex vi*:

Art. 7º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem:

[...]

IV - o **disciplinamento da ocupação rural e urbana**, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

Art. 14. [...]

[...]

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração **situada em área urbana** dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

Averbe-se, como já havia sido exposto pelo próprio Órgão consultante, que a Lei 11.428/2006 conta com um capítulo específico sobre a proteção do Bioma Mata Atlântica nas áreas urbanas e regiões metropolitanas, que assim dispõe:

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas **regiões metropolitanas e áreas urbanas** consideradas como tal em lei específica. Aplica-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - **nos perímetros urbanos** aprovados até a data de início de vigência desta lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos artigos 11, 12 e 17 dessa lei e no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - **nos perímetros urbanos** aprovados após a data de início de vigência desta lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas **regiões metropolitanas e áreas urbanas**, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica, deve obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e depende de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvados os artigos 11, 12 e 17 dessa lei.

§ 1º **Nos perímetros urbanos** aprovados até a data de início de vigência desta lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por essa vegetação.

§ 2º **Nos perímetros urbanos** delimitados após a data de início de vigência dessa lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por essa vegetação. (grifo nosso)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, pode-se concluir que:

- a. Lei municipal não pode afastar a incidência da Lei 11.428/2006, norma geral editada pela União na forma dos incisos VI, VII e VIII do art. 24, c/c §4º do art. 225, todos da Constituição Federal;
- b. A Lei Federal 11.428/2006 se aplica independentemente do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012) ou do fato de os remanescentes de Mata Atlântica estarem ou não situados em áreas de preservação permanente;
- c. Além de regulamentar disposição específica contida no §4.º do art. 225 da Constituição Federal, a Lei da Mata Atlântica é especial quando cotejada com as normas que o Código Florestal não revogou (Lei Federal 12.651/2012);
- d. A disciplina da Lei 11.428/2006 é aplicável às regiões metropolitanas e às áreas urbanas (art. 7.º, IV, c/c art. 14, §2.º, c/c artigos 30 e 31, todos da Lei 11.428/2006).
- e. A Lei Complementar do Município de São Gotardo 184, de 22 de agosto de 2018, e o Projeto de Lei (sem número) não versam sobre a Mata Atlântica.

Belo Horizonte, 1.º de dezembro de 2020.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

8.4.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5103735

A CIENTIFICAÇÃO DOS OCUPANTES EM AÇÕES POSSESSÓRIAS DE LITÍGIO COLETIVO E FORMAS DE CUMPRIMENTO COMPATÍVEIS COM OS DIREITOS DOS ENVOLVIDOS

Assunto: Ação possessória. Litígio coletivo pela posse de terra urbana. Necessidade de cientificação dos ocupantes, bem como a definição de prazos e forma de cumprimento compatíveis com o respeito aos vários direitos e interesses envolvidos.

1. OBJETO

A promotora de Justiça Vanessa Maia de Amorim Evangelista, da Comarca de Ribeirão das Neves, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre como atuar em caso no qual o Juízo da 2.^a Vara Cível da Comarca, responsável pelo processamento da ação possessória n. 5004315-37-2020.8.13.0231 ajuizada pelo Município de Ribeirão das Neves, determinou abertura de vista à Promotoria da Habitação e Urbanismo para se manifestar sobre cumprimento de liminar deferida e mantida pelo TJMG, em sede de Agravo de Instrumento.

2. ANÁLISE

SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O ALCANCE DESTA INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

Litígios coletivos pela posse de terra urbana podem ensejar a disciplina de resoluções administrativas específicas versando sobre as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público.

Não raro, Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo atuam como órgão agente em autos de ações civis públicas que coexistem com atribuições de Promotorias de Justiça Cíveis para manifestação em ações propostas por terceiros como órgão interveniente de fiscal da ordem jurídica.

Há ainda atuações específicas de Promotorias de Justiça com atribuições para a Defesa dos Direitos Humanos, Educação, Defesa da Infância e Juventude que podem já estar em desenvolvimento em autos de procedimentos extrajudiciais (inquéritos civis, administrativos etc.) ou em ações judiciais em curso.

A propósito, a presente Informação Técnico-Jurídica não tem o condão de definir o Órgão de Execução para atuar no caso. Compete ao(s) próprio(s) órgão(s) de execução compreender as suas atribuições legais, e, se houver divergência de entendimentos entre dois ou mais órgãos, caberá ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos do art. 18, XXII, da Lei Complementar Estadual 34/1994.

A Informação Técnico-Jurídica buscará apenas fornecer elementos para a formação da convicção do Órgão de Execução solicitante, por intermédio da promotora de Justiça de Habitação e Urbanismo da Comarca de Ribeirão das Neves, ou, se houver a necessidade de dirimir conflitos de atribuições, o caso ser levado ao conhecimento do Procurador-Geral de Justiça

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS LITÍGIOS COLETIVOS PELA POSSE DA TERRA URBANA

Ao disciplinar as ações possessórias, o Código de Processo Civil em vigor dispôs que em polo passivo com grande número de pessoas se fará a “citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica” (art. 554, §1.º, do CPC).

O CPC também preconizou no art. 178, III, que o Ministério Público deve atuar nos litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. A intervenção obrigatória, nos termos do art. 127 da Constituição Federal, é porque a Instituição é responsável pela defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais, a exemplo do direito à moradia (art. 6.º da CF) e dos individuais indisponíveis.

Vale lembrar que a Constituição Federal, fundamentada na cidadania e na dignidade da pessoa humana (incs. II e III do art. 1.º), garante a todos o direito à moradia, à vida (art. 5.º), à saúde e à segurança (art. 6.º), ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade sustentável, bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF c/c art. 2.º da Lei 10.257/2001), assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compreendido como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225).

Além disso, embora garanta a propriedade privada (art. 5.º, XXII), a Constituição, assim como o ordenamento jurídico infraconstitucional, impõe o atendimento à função social (art. 5.º, XXIII, art. 170, III, art. 182, §2.º, todos da CF). E transbordando os limites das questões patrimoniais entre proprietários e possuidores, os litígios coletivos pela posse da terra poderão propagar amplos efeitos sobre interesses sociais, inclusive acarretando prejuízos.

Nos litígios coletivos, o juiz deve determinar que se dê ampla publicidade da existência da respectiva ação e dos seus prazos processuais, podendo valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios (art. 554, §3.º). Mas o CPC ainda dispôs que:

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmada na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2.º a 4.º deste artigo.

§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.

§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

Ainda a propósito da tramitação de ações de reintegração de posse, Luís Roberto Barroso, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), em 31/10/2022, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 828) sobre haver suspenso ordens de remoção e despejos de áreas coletivas em razão da pandemia e situação de vulnerabilidade de muitas famílias, e visando à redução de impactos habitacionais e humanitários em razão de decisões de desocupação coletiva, decidiu que:

1. Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais devem instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que sirvam de apoio aos juízes, bem como para elaboração de estratégias para retomar decisões de reintegração de posse suspensas, de maneira gradual e escalonada;

2. As comissões de conflitos fundiários devem realizar inspeções judiciais e audiências de mediação antes de qualquer decisão para desocupação, mesmo em locais nos quais já haja decisões que determinem despejos, e que Ministério Público e Defensoria Pública devem participar;

3. Além de decisões judiciais, quaisquer medidas administrativas que resultem em remoções também devem ser avisadas previamente, e as comunidades afetadas devem ser ouvidas, com prazo razoável para a desocupação e com medidas para resguardo do direito à moradia, proibindo em qualquer situação a separação de integrantes de uma mesma família. Supremo Tribunal Federal.

(Barroso determina que tribunais criem comissões para mediar desocupações coletivas antes de decisão judicial. Acesso em: 4/5/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496668&ori=1>)

A decisão do STF e os dispositivos do CPC permitem extrair uma série de premissas e de cuidados a serem observados pelo órgão do Ministério Público ao oficiar as ações possessórias:

1. Como em toda a tutela da posse, ideal que as medidas sejam adotadas logo após os primeiros atos de turbacão ou esbulho, de modo a impedir que as situaões se multipliquem e se consolidem. Tanto as situaões de posse velha (mais de ano e dia) quanto aquelas em que o cumprimento da liminar ainda que deferida não seja executado no prazo de 1 ano acarretarão a necessidade da realizaão de audiência de mediaão (art. 565 e §1.º do CPC).
2. Para a concessão da liminar, o CPC exige a demonstração, passível de verificação pelo órgão do Ministério Público, da posse do autor da ação, da turbacão ou do esbulho praticado pelos réus, da data da turbacão ou do esbulho, da continuidade da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou da perda da posse, na ação de reintegraão (art. 561 do CPC), além dos requisitos gerais das petições iniciais (319 e ss. do CPC).
3. O CPC (art. 554) assegura o direito dos ocupantes à informacão, de modo a não serem surpreendidos com a execuão repentina da decisão de desocupacão, o que decorre do direito à ampla defesa, assegurado o contraditório, direitos consagrados na exigência de identificação e citaão dos ocupantes, bem como exigência de ampla publicidade quanto às decisões adotadas no processo de programacão da desocupacão, evitando-se qualquer violência.
4. Conforme o art. 565, §4.º, do CPC, de intimaão dos órgãos do Município responsáveis pela política urbana a se manifestarem não apenas sobre seu interesse no processo como também sobre a possibilidade de soluão para o conflito possessório, quando cotejada com a previsão de garantia de direitos sociais na Constituão Federal e de disposições previstas em outras normas infraconstitucionais, a exemplo das Leis Federais 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) e Lei 11.124/2005 (Lei do Sistema Nacional de Habitaão de Interesse Social), é necessário se programar também a ação do poder público no atendimento dos ocupantes que deverão cumprir decisões judiciais de desocupacão.

5. As ocupações antigas e consolidadas não ensejam o deferimento da tutela possessória liminar, a qual, conforme o caso, pode resultar em regularização fundiária.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que a execução de decisões judiciais de desocupação em litígios coletivos pela posse da terra urbana deve considerar a cientificação dos ocupantes, bem como a definição de prazos e forma de cumprimento compatíveis com o respeito aos vários direitos e interesses envolvidos.

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, 4 de maio de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



8.5.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5879064

ANÁLISE DE LEI MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES QUE ALTEROU O CÓDIGO DE OBRAS PARA PERMITIR A EXPEDIÇÃO DE HABITE-SE SEM A NECESSIDADE DE VISTORIA POR PARTE DA SECRETARIA DE OBRAS, E DE LEI QUE EXCLUIU DAS HIPÓTESES DE PERTURBAÇÃO AO SOSSEGO, OS RUÍDOS PRODUZIDOS NA REALIZAÇÃO DE OBRAS EM GERAL

Referência: 19.16.2167.0113764/2023-46 (Atividade Finalística - Extrajudicial - Procedimento de Apoio à Atividade Fim (PAAF)) - Inquérito Civil MPMG-0105.21.001658-7

Assunto: A concessão do habite-se nos termos do Código de Obras e Edificações do Município de Governador Valadares. Da proteção contra a poluição sonora no Município.

1. OBJETO

Instaurou-se procedimento para apurar a regularidade da Lei Complementar Municipal 242/2019, editada para alterar o Código de Obras do Município de Governador Valadares da Lei Complementar 196, de 18 de junho de 2015, bem como da Lei Municipal 7.017/2019, que promove alteração no Código de Posturas do Município por intermédio da Lei 3.655/1992.

Realizadas diligências e colhidas informações, a promotora de Justiça Bárbara Rodrigues de Paula, da 10.^a Promotoria de Justiça da Comarca de Governador Valadares, manifesta-se nos seguintes termos:

Solicite-se apoio técnico à Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo para fins de elucidação das questões relacionadas à publicação da Lei Complementar 242/2019, que alterou o Código de Obras para permitir a expedição de habite-se sem a necessidade de vistoria por parte da Secretaria de Obras, bem como da Lei 7.014/2019, que alterou a Lei 3.665/92 para excluir da incidência do art. 13 (perturbação ao sossego) que trata dos ruídos produzidos para realização de obras em geral. Remeta-se integralmente o procedimento por meio do SEI, encaminhando cópia da solicitação também ao promotor de Justiça Leonardo Castro Maia

2. ANÁLISE

DA CONCESSÃO DO HABITE-SE NOS TERMOS DO CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES

O Município de Governador Valadares editou a Lei Complementar 242, de 30 de abril de 2019, que altera artigos do Código de Obras e Edificações municipal da Lei Complementar 196, de 18 de junho de 2015, conferindo nova redação aos dispositivos que tratam da emissão da “carta de habite-se”.

Sobre a exigência de vistoria para a emissão do habite-se, a LC 196/2015 dispunha, no artigo 34, que nenhuma obra poderia ser habitada ou ocupada sem que fosse precedida de vistoria pelo Município e expedido o respectivo Alvará de Ocupação ou Carta de Habite-se. Tal artigo, conforme a LC 221, de 17/7/2017, foi alterado para:

Art. 34. Nenhuma obra poderá ser habitada ou ocupada sem que seja precedida de vistoria pelo Município e expedido o respectivo Alvará de Ocupação ou Carta de Habite-se, ressalvada a hipótese

da concessão de licença de funcionamento, que poderá ser concedida antes da concessão de alvará de ocupação, na forma do artigo 38-A, desta Lei Complementar.

Depois, a LC 242/2019 deu ao referido artigo a seguinte redação:

Art. 34. Nenhuma obra poderá ser habitada ou ocupada sem o Alvará de Ocupação e/ou Carta de Habite-se expedido pelo Município.

De acordo com a evolução das alterações legislativas, a primitiva redação condicionava a emissão do habite-se a uma prévia vistoria *in loco* das condições de ocupação e habitabilidade das obras. Na sequência, estabeleceu-se uma exceção à regra. Na redação seguinte, retirou-se a exigência de vistoria prévia do Município.

Eis o *caput* da LC 196/2015 na antiga redação:

Art. 37 A concessão do Alvará de Ocupação e/ou da Carta de Habite-se da edificação somente será efetuada após vistoria de toda a obra, realizada por profissional engenheiro ou arquiteto servidor municipal.

A LC 242/2019, porém, vetou integralmente o disposto no caput e parágrafos do artigo 37 e promoveu alteração na sistemática da concessão do habite-se atribuída ao artigo 36, caput e parágrafo 4.º:

Art. 36 A concessão de “Carta de Habite-se e/ou Alvará de Ocupação”, parcial ou total, para os empreendimentos residenciais e demais empreendimentos quando se tratar de reforma, ampliação ou construção de obra nova, só se dará com a apresentação do diário de obras (livro de ordem) preenchido e assinado pelo proprietário e pelo responsável técnico conforme modelo disponibilizado pelos respectivos conselhos de classe, CREA-MG/CAUC-MG; para os demais empreendimentos deverá ser acompanhado ainda da emissão do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) ou Laudo Técnico assinado por profissional legalmente habilitado para regularização, troca de atividade e ou quando se tratar de reforma, ampliação ou construção de obra nova, acompanhados da respectiva ART ou RRT, respeitando a legislação vigente.

[...].

§ 4º Caso sejam verificadas, a qualquer tempo, após a concessão da Carta de Habite-se e ou Alvará de Ocupação, modificações que causem perigo de caráter público, poderá ser exigido novo laudo comprobatório da eficiência do Sistema de Prevenção e Combate a Incêndios (SPCIP), acompanhado da respectiva ART ou RRT registrada no CREA/CAU, sujeitando-se o proprietário à fiscalização e às sanções previstas nesta lei.

Art. 37 VETADO

[...]

§ 3º Para edificação unifamiliar a concessão da Carta de Habite-se será expedida após apresentação de Laudo Técnico, emitido por profissional legalmente habilitado no CREA/CAU e na respectiva ART e ou RRT, atestando que a obra foi executada em conformidade com o projeto aprovado e encontra-se com estabilidade, acessibilidade, segurança, higiene e salubridade.

§ 4º Para a concessão da Carta de Habite-se para edificação unifamiliar, não será necessária a realização de vistoria por profissional engenheiro ou arquiteto servidor municipal.

§ 5º As vistorias realizadas por responsável técnico independem do recolhimento da taxa de vistoria.

§ 6º Na concessão da Carta de Habite-se, o Laudo Técnico deverá integrar o respectivo processo administrativo.

§ 7º O Laudo Técnico será elaborado conforme formulário, Anexos XIX, desta Lei, o qual deverá informar a situação da edificação em relação ao projeto aprovado para análise do setor competente.

§ 8º O Laudo Técnico deverá ser assinado pelo profissional legalmente habilitado e pelo proprietário.

§ 9º Além do Laudo Técnico e a ART e ou RRT, deverá ser apresentado o Relatório Fotográfico da edificação com no mínimo quatro fotos, sendo duas externas e duas internas.

§ 10 Nos casos em que o relatório fotográfico não for suficiente para averiguar a conformidade da obra executada ao projeto aprovado e o atendimento aos parâmetros urbanísticos previsto na legislação, o responsável técnico será informado e deverá solicitar vistoria realizada pelo setor competente da Prefeitura, apresentando comprovante ao recolhimento do valor previsto para vistoria de obra.

§ 11 O Município a qualquer tempo poderá realizar vistorias nas edificações que foram concedidas a “Carta de Habite-se” mediante Laudo Técnico para verificar sua veracidade.

§ 12 Para as edificações com projeto aprovado e ou que tiveram acréscimo de até 30m² (trinta metros quadrados) de área construída no pavimento térreo de acordo com as normas vigentes, o Habite-se e ou Alvará de Ocupação poderá ser concedido, desde que o interessado apresente croqui com a planta de locação no formato A3 indicando a área acrescida, ART/RRT do responsável técnico, além do recolhimento das taxas referentes ao acréscimo (grifo nosso).

Já a Lei Complementar 296, de 16 de novembro de 2022, conferiu nova redação ao caput do artigo 37 vetado pela LC 242/2019:

Art. 37 A concessão do Alvará de Ocupação ou da Carta de Habite-se da edificação somente será efetuada após elaboração de laudo técnico ou de vistoria de toda a obra, realizada por profissional

engenheiro ou arquiteto contratado pelo requerente, ou por profissional engenheiro ou arquiteto servidor municipal.

§ 2º [...]

VII - as instalações de combate a incêndio que tiverem sido executadas, comprovadas por Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) ou Laudo Técnico assinado por profissional legalmente habilitado, quando exigido por legislação pertinente;

§ 3º A concessão da Carta de Habite-se poderá ser expedida após apresentação de Laudo Técnico, emitido por profissional legalmente habilitado no CREA/CAU e na respectiva ART ou RRT, atestando que a obra foi executada em conformidade com o projeto aprovado e encontra-se com estabilidade, acessibilidade, segurança, higiene e salubridade, quando a edificação for de uso residencial, comercial ou misto, nas especificações a seguir relacionadas:

I - residencial com até 8 (oito) unidades;

II - comercial com até 200m² (duzentos metros quadrados) de área construída;

III - misto, desde que a parte comercial não exceda 200m² (duzentos metros quadrados) e a parte residencial não contenha mais de 8 (oito) unidades.

§ 4º A concessão da Carta de Habite-se não dependerá de vistoria realizada por profissional engenheiro ou arquiteto servidor municipal, quando apresentado o Laudo Técnico previsto na forma do §3.º, dispensando ainda o recolhimento da taxa de vistoria.

Com efeito, as alterações promovidas primeiro pela LC 242/2019 e depois pela LC 296/2022 vieram flexibilizar o procedimento para emissão do habite-se previsto no Código de Obras do Município de Governador Valadares. Inicialmente, exigia-se prévia vistoria por profissional engenheiro ou arquiteto apenas servidor municipal. Atualmente, há a possibilidade de o laudo técnico ser elaborado por profissional contratado pelo requerente/interessado.

No Código de Obras do Município de Governador Valadares possibilita-se a concessão de habite-se após apresentação de laudo técnico, emitido por profissional legalmente habilitado no CREA/CAU e na respectiva ART ou RRT, atestando que a obra foi executada em conformidade com o projeto aprovado e encontra-se com estabilidade, acessibilidade, segurança, higiene e salubridade, quando a edificação for de uso residencial, comercial ou misto, na forma especificada em lei: edificação residencial com até 8 (oito) unidades; edificação comercial com até 200m² (duzentos metros quadrados) de área construída; e edificação mista, desde que a parte comercial não exceda 200m² (duzentos metros quadrados) e a parte residencial não contenha mais de 8 (oito) unidades, casos em que fica dispensada a vistoria do ente municipal como condição para a emissão do habite-se. Inteligência do art. 37, caput, e parágrafos da LC 296/2022.

DA DISPENSA DE VISTORIA PRÉVIA À EMISSÃO DE HABITE-SE PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Elucidadas as alterações no Código de Obras do Município de Governador Valadares, cinge-se verificar a possibilidade ou não de o Poder Público dispensar a realização de vistoria prévia por servidor municipal para a emissão do habite-se.

As inovações da LC 242/2019 e da LC 296/2022 no contexto das construções urbanas de Governador Valadares possibilitam a concessão do habite-se sem a necessidade de vistoria de servidor municipal, nos casos em que se apresentam laudos técnicos na forma prevista no § 3.º do art. 37 do Código de Obras do Município.

As disposições inseridas no Código de Obras, notadamente no âmbito da competência municipal de estabelecer um instrumento legal que reúne os preceitos referentes às construções urbanas de seu território, estabelecem as condições de apresentação dos projetos de edificação com os respectivos requisitos de elaboração e tramitação à municipalidade, contendo imposições estruturais que visam propiciar segurança e funcionalidade a cada obra individualmente considerada⁶⁸.

Obviamente são disposições que jamais podem guardar incompatibilidade com os preceitos urbanísticos gerais de estatura constitucional constantes das normas de uso e ocupação do solo da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

A propósito, a Constituição da República (art. 182) atribui a execução da política de desenvolvimento urbano aos entes municipais conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

Nessa linha de compreensão acerca da competência municipal de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano⁶⁹, importante delimitar os termos conceituais e de exigibilidade do habite-se bem como das possibilidades de o dispensar.

Pedro Jorge Rocha de Oliveira leciona que a “Certidão do habite-se”, “Carta de habite-se” ou “Certificado de Conclusão” que se deve solicitar ao término ou reforma de uma edificação é um documento que atesta o imóvel ter sido construído seguindo-se as exigências da legislação local estabelecidas pela prefeitura para a aprovação de projetos⁷⁰.

A Lei Federal 4.591/1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, conceitua o habite-se como “o termo final para obtenção do auto de conclusão da obra”⁷¹.

68 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 11ed. atualizada. São Paulo, Malheiros, 2013, p. 216-217.

69 VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

70 OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. *Obras Públicas*. 1.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1172>. Acesso em: 23 jul. 2023.

71 Art. 35-A [...] XII - o termo final para obtenção do auto de conclusão da obra (habite-se) e os efeitos contratuais da intempestividade prevista no art. 43-A desta lei.

Destaque-se a novidade no direito imobiliário da Lei Federal 13.865, de 8 de agosto de 2019. Ela altera a Lei 6.015 (Registros Públicos), de 31 de dezembro de 1973, para dispensar o habite-se na averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de cinco anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda. Para as edificações em geral para uso residencial, comercial ou misto, exige-se do Município, como regra, a emissão do habite-se.

No contexto das alterações do Código de Obras do Município de Governador Valadares, a concessão da carta de habite-se permanece como condição indispensável à habitabilidade das edificações de seu território, sendo prevista a dispensa da vistoria por servidor do Município quando a parte interessada/requerente apresentar laudo técnico na forma especificada na lei.

Tal possibilidade não configura, em tese, violação à disposição constitucional ou infraconstitucional. A própria exigência do habite-se encontra exceção na lei federal, de modo que a vistoria, como parte de um procedimento de emissão do habite-se na municipalidade, coloca-se como questão de interesse local.

Ademais, cumprir as exigências técnicas e normativas para a emissão de documentos atestando as condições de estabilidade, segurança e salubridade das construções, notadamente a prestação de informações ao Município de forma correta e inequívoca, constitui dever dos responsáveis técnicos, o que não invalida, sob outro ângulo, a competência municipal de aprovação de projetos, licenciamento, fiscalização, execução, utilização e, igualmente, a manutenção das condições de estabilidade, segurança e salubridade das obras, edificações e equipamentos, tudo visando ao cumprimento da legislação urbanística e ao bem-estar de seus munícipes.

De fato, o Código de Obras do Município estabelece a responsabilização técnica e civil dos profissionais especializados legalmente habilitados e devidamente registrados, conforme legislação federal e municipal, bem como das empresas por eles constituídas (art. 4.º da LC 196/2015).

Desse modo, constitui dever dos responsáveis técnicos o cumprimento das exigências técnicas e normativas, a atestabilidade das condições de estabilidade, segurança e salubridade, e, notadamente, a prestação de informações ao Município de forma correta e inequívoca, o que não invalida, sob outro ângulo, a competência municipal de aprovação de projetos, licenciamento, fiscalização, execução, utilização e, igualmente, a manutenção das condições de estabilidade, segurança e salubridade das obras, edificações e equipamentos, tudo visando ao cumprimento da legislação urbanística e ao bem-estar de seus munícipes.

DA PROTEÇÃO CONTRA A POLUIÇÃO SONORA NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES

No âmbito do Município de Governador Valadares, foi editada a Lei 7.014, de 14 de agosto de 2019, que dispõe sobre alteração na Lei 3.665, de 30 de dezembro de 1992. Com as alterações promovidas na Lei 3.665/1992, que disciplina o poder de polícia administrativa do Município, os artigos 1.º, § 2.º, e 16 passaram a vigor com as seguintes redações:

Art. 1º [...]

§ 2º A medição dos níveis de ruído previstos nesta lei deve ser efetuada externamente aos limites da propriedade que contém a fonte, devendo ser obedecidas, no trabalho de medição e avaliação, as orientações contidas na NBR-10151 da ABNT ou nas que lhe sucederem.

Art. 16. As regras de que trata o art. 13 desta lei não se aplicam em relação a ruídos ou sons produzidos pelas seguintes fontes:

I - Sirenes ou aparelhos sonoros de viaturas quando em serviços de socorro ou de policiamento;

II - Eventos de natureza religiosa, comemorações oficiais, eventos esportivos e festejos carnavalescos e juninos, desde que se realizem em horários e locais previamente autorizados pelos órgãos competentes e nos limites por eles fixados;

III - Sinos de templos que abrigam cultos de qualquer natureza, desde que os sons tenham duração não superior a sessenta segundos e apenas para assinalação das horas e dos ofícios religiosos, no horário compreendido entre as 7h e as 22h;

IV - Sirenes ou aparelhos semelhantes usados para assinalar o início e o fim de jornada de trabalho, desde que funcionem apenas nas zonas apropriadas, reconhecidas como tal pela autoridade competente, e pelo tempo estritamente necessário;

V - Explosivos empregados em pedreiras, rochas e demolições, no período compreendido entre as 7h e as 12h;

VI - Máquinas e equipamentos utilizados em construção, demolições e obras em geral, no período compreendido entre as 7h e as 22h;

VII - Máquinas e equipamentos necessários à preparação ou conservação de logradouros públicos, no período compreendido entre as 7h e as 20h;

VIII - Aparelhos sonoros usados durante a propaganda eleitoral, que se sujeitarão às regras específicas do Direito Eleitoral.

Parágrafo único. A limitação de horário a que se referem os incisos V, VI e VII deste artigo não se aplica quando a obra for executada em zona não residencial ou em logradouro público, quando e se recomendada a sua realização em período noturno.

Posteriormente, o parágrafo 2.º do art. 1.º foi revogado pela Lei 7.056, de 12 de novembro de 2019, dando a seguinte redação ao parágrafo 2.º do art. 13 da Lei 3.665/1992:

Art. 13 [...]

§ 2º A medição dos níveis de ruído previstos nesta lei deve ser efetuada externamente aos limites da propriedade que contém a fonte, devendo ser obedecidas, no trabalho de medição e avaliação, as orientações contidas na NBR-10151 da ABNT ou nas que lhe sucederem.

As alterações indicam que a sistemática de medição dos níveis de sons e ruídos na municipalidade passou a ser disciplinada na seção II da Lei 3.665/1992, a partir do artigo 13 e seguintes. A esse respeito, a lei municipal prevê que é proibido perturbar o sossego público com ruídos ou sons excessivos, *in verbis*:

Art. 13. É proibido perturbar o sossego público com ruídos ou sons excessivos que:

I - atinjam, no ambiente exterior do recinto em que têm origem, nível de som superior a 10 (dez) decibéis – db (A) acima do ruído de fundo existente no local, sem tráfego;

II - independentemente do ruído de fundo, atinjam, no ambiente exterior do recinto em que têm origem, nível sonoro superior a 70 (setenta) decibéis – db (A), durante o dia, e 60 (sessenta) decibéis – db (A), durante a noite, explicitando o horário noturno como aquele compreendido entre as 22h (vinte e duas horas) e as 6h (seis horas), se outro não estiver estabelecido na legislação municipal pertinente.

§ 1º Para os efeitos desta lei, as medições deverão ser efetuadas com aparelho medidor de nível de som que atenda às recomendações da EB 386/74, da ABNT, ou das que lhe sucederem.

§ 2º Para medição e avaliação dos níveis de ruído previstos nesta lei, deverão ser obedecidas as orientações contidas na NBR-7731, da ABNT, ou nas que lhe sucederem.

§ 2º A medição dos níveis de ruído previstos nesta lei deve ser efetuada externamente aos limites da propriedade que contém a fonte, devendo ser obedecidas, no trabalho de medição e avaliação, as orientações contidas na NBR-10151 da ABNT ou nas que lhe sucederem.

Verifica-se, pois, que com a alteração promovida pela Lei 7.014/2019, nas hipóteses de máquinas e equipamentos utilizados em construção, demolições e obras em geral, no período compreendido entre as 7h e as 22h (inciso VI do art. 16), fica afastada a incidência da proibição de perturbação ao sossego público prevista no artigo 13. Em outras palavras, significa que as limitações de sons em ambiente exterior de até 10 (dez) decibéis acima do ruído de fundo existente no local, sem tráfego, como também de no máximo 70 (setenta) decibéis para o período diurno, e 60 (sessenta) decibéis para o período noturno – compreendido como aquele entre as 22h e as 6h –, independentemente do ruído de fundo, não são aplicáveis nos casos de sons e ruídos emitidos por máquinas e equipamentos utilizados em construções, demolições e obras em geral no período diurno (7h às 22h) no Município de Governador Valadares.

Com efeito, o cotejo entre a legislação municipal e estadual de regência da matéria mostra que os limites estabelecidos no artigo 13 da Lei Municipal 3.665/1992 guardam estrita consonância com aqueles previstos no art. 2.º da Lei Estadual 7.302/1978, que dispõe sobre a proteção contra a poluição sonora no Estado de Minas Gerais.

A propósito, confira-se a redação do art. 2.º da Lei Estadual 7.302/1978:

Art. 2º - Para os efeitos desta lei, consideram-se prejudiciais à saúde, à segurança ou ao sossego públicos quaisquer ruídos que:

I - atinjam, no ambiente exterior do recinto em que têm origem, nível de som superior a 10 (dez) decibéis - dB(A) acima do ruído de fundo existente no local, sem tráfego;

II - independentemente do ruído de fundo, atinjam, no ambiente exterior do recinto em que têm origem, nível sonoro superior a 70 (setenta) decibéis - dB(A), durante o dia, e 60 (sessenta) decibéis - dB(A), durante a noite, explicitado o horário noturno como aquele compreendido entre as 22h (vinte e duas horas) e as 6h (seis horas), se outro não estiver estabelecido na legislação municipal pertinente.

§ 1º - Para os efeitos desta lei, as medições deverão ser efetuadas com aparelho medidor de nível de som que atenda às recomendações da EB 386/74, da ABNT, ou das que lhe sucederem.

§ 2º - Para a medição e avaliação dos níveis de ruído previstos nesta lei, deverão ser obedecidas as orientações contidas na NBR-7731, da ABNT, ou nas que lhe sucederem.

Para além disso, verifica-se que a exclusão da incidência da proibição de perturbação ao sossego público do artigo 13 da Lei 3.665/1992, autorizada pelo artigo 16 da Lei Municipal 7.017/2019, nos casos de máquinas e equipamentos utilizados em construções, demolições e obras em geral no período diurno (7h às 22h), encontra amparo nas hipóteses de permissões da lei estadual, conforme se verifica a seguir:

Art. 4º - São permitidos, observado o disposto no artigo 2.º desta lei, os ruídos que provenham:

[...]

VII - de máquinas e equipamentos utilizados em construção, demolições e obras em geral, no período compreendido entre as 7h (sete horas) e as 22h (vinte e duas horas);

Parágrafo único - A limitação a que se referem os itens VI, VII e VIII deste artigo não se aplica quando a obra for executada em zona não residencial ou em logradouro público, nos quais o movimento intenso de veículos ou de pedestres, durante o dia, recomende a sua realização à noite.

Destarte, mostrando-se compatível com a lei estadual, a alteração promovida pelo artigo 16 da Lei Municipal 7.017/2019, também não viola as disposições contidas nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama 001 e 002), de 8 de março de 1990, editadas para estabelecer critérios e padrões para a emissão de ruídos em decorrência de quaisquer atividades industriais, e para instituir as normas 10.151 e 10.152 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que avaliam sons e ruídos em áreas habitadas, prejudiciais à saúde e ao sossego público, inclusive na execução de projetos de construção ou de reformas de edificações.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que:

- a. A dispensa, por lei municipal, da realização de vistoria prévia por servidor municipal para a emissão de habite-se não configura, em tese, violação às disposições constitucionais ou legais.
- b. A alteração promovida pelo artigo 16 da Lei 7.017/2019 do Município de Governador Valadares mostra-se compatível com a Lei Estadual 7.302/1978, que dispõe sobre a proteção contra a poluição sonora no Estado de Minas Gerais.

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, 25 de agosto de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



8.6.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6067311/2023

POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA

Referência: Procedimento de Apoio a Atividade Fim MPMG0024.23.016861-9-19.16.2167.0127607/2023-26

Assunto: Intervenção do Ministério Público em ação de nunciação de obra nova. Intervenção do Ministério Público. Possibilidade. Identificação do interesse que justifique a intervenção na causa compete ao órgão de execução do Ministério Público, com exclusividade. Entendendo que a ação envolve interesse público, social ou outro que justifique intervenção, a exemplo da hipótese de possível violação da ordem urbanística e comprometimento de espaços de uso comum do povo (vias de circulação e praças) e dos índices e parâmetros urbanísticos, o órgão do Ministério Público deverá intervir na causa. Do contrário, deverá consignar de maneira fundamentada a ausência de interesse na atuação, devolvendo os autos ao órgão jurisdicional.

1. OBJETO

A servidora Maria Cristina Garcia, da Comarca de Campanha, pede orientação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo:

[...] solicitamos a Vossa Excelência orientação acerca da obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público no processo de Nunciação de Obra Nova, movido por um cidadão em face do Município.

Em síntese, alega o autor que o Município realizou obras em uma praça, com calçamento encostado em seu imóvel e colocação de bancos, não lhe permitindo que seu veículo fique estacionado em frente a sua residência. Segue anexa foto da praça, sendo a residência do autor nesse portão branco. Já houve a instrução dos autos, o qual se encontra em fase de alegações finais, com vista ao Ministério Público para apresentação de alegações finais.

Assim, solicitamos a gentileza de um posicionamento quanto a nossa dúvida de intervenção nesse feito.

2. ANÁLISE

O art. 1.º da Recomendação CNMP 34, de 5 de abril de 2016⁷², deixa a cargo do órgão do Ministério Público, no âmbito da sua autonomia funcional, avaliar a relevância social dos temas e processos em que atua, assim como limita a sua atuação nos casos em que reputa não haver tal relevância.

A verificação do interesse público que justifica a intervenção do Ministério Público de Minas Gerais no Processo Civil é objeto do art. 117 e ss. do Ato CGMP n.º 2, de 17 de abril de 2023, ao ratificar a referida Recomendação do CNMP, dispõe que:

Art. 118. **Cabe ao próprio Ministério Público, com exclusividade, a manifestação sobre a identificação do interesse que justifique a sua intervenção na causa** (*dominus interventionis*).

§1º Em observância à prerrogativa do Ministério Público de exercer o juízo exclusivo de identificação da existência, na causa, de interesse público ou social, o órgão de execução **velará para que os autos processuais lhe sejam sempre remetidos**, sendo indevida a renúncia de vista.

[...]

Art. 120. **Destacam-se como de interesse social**, determinando a atuação do Ministério Público, nos termos da Recomendação CNMP 34/2016 e desta Consolidação, as demandas que abrangem:

[...]

72 <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendação-0342.pdf>. Acesso em: 27/9/2023.

VI - **meio ambiente**, notadamente licenciamento ambiental, infrações ambientais, ações relativas à ordem urbanística, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]

XIII - ações e medidas relacionadas à tutela de outros interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos; [...]

§1º **O órgão de execução deverá intervir nas causas em que o objeto da ação for socialmente relevante** pela repercussão econômica, política ou jurídica que projetar, **ultrapassando a esfera dos interesses das partes**, com reflexos nos interesses municipais ou estaduais, atentando, inclusive, para eventual alcance de arguição incidental de inconstitucionalidade.

§2º Os assuntos considerados relevantes pelo Planejamento Estratégico Institucional e pelo Plano Geral de Atuação são equiparados aos de interesse social (art. 5.º, parágrafo único, da Recomendação CNMP 34/2016).

[...]

Art. 121. Em matéria cível, o Órgão de Execução **constatando a inexistência de interesse público ou social que justifique sua intervenção, consignará de maneira fundamentada a sua conclusão**, especialmente nas seguintes hipóteses:

[...]

XIV - ação em que seja parte a Fazenda Pública ou o poder público (Estado, Município, autarquia ou empresa pública), com interesse meramente patrimonial, sem implicações de ordem constitucional, quando o objeto da demanda não tiver projeção coletiva e não identificada relevância social;

Vale lembrar que o artigo 1.º, inc. VI, da Lei 7.347/1985 enseja a promoção de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à ordem urbanística, de modo que o órgão do Ministério Público pode ser, inclusive, autor em ação que vise a assegurar a observância de índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, incluindo as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento, implantação de áreas institucionais, espaços de livre circulação etc. (art. 4.º da Lei 6.766/1979).

A propósito da intervenção do Ministério Público em ação de nunciação de obra nova, o TJMG já decidiu pela nulidade do feito no qual estava envolvido interesse de incapaz:

APELAÇÃO CÍVEL – **AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA** COM PEDIDO DE LIMINAR – **AUSÊNCIA DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA – NULIDADE DO PROCESSO** – ARTIGO 246 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – **NULIDADE INSANÁVEL** – PROCESSO PARCIALMENTE ANULADO.

Conforme disposto no artigo 246 do Código de Processo Civil, é nulo o processo quando o Ministério

Público não for intimado a acompanhar o feito em que deva intervir.

A falta de intervenção do Ministério Público, nas hipóteses legais, acarreta nulidade insanável.

(TJMG - Apelação Cível 2.0000.00.402266-4/000, Relator(a): Des.(a) Batista Franco, Relator(a) para o acórdão: Des.(a), julgamento em 15/10/2003, publicação da súmula em 1.º/11/2003)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

- a. Cabe ao órgão de execução do Ministério Público, com exclusividade, a manifestação sobre a identificação do interesse que justifique a sua intervenção na causa.
- b. Entendendo que a ação de nunciação de obra nova envolve interesse público, social ou outro que justifique intervenção, a exemplo da hipótese de possível violação da ordem urbanística e comprometimento de espaços de uso comum do povo (vias de circulação e praças) e dos índices e parâmetros urbanísticos, o órgão do Ministério Público deverá intervir na causa.
- c. Caso se entenda, porém, que a ação versa sobre interesse meramente patrimonial dos envolvidos, sem implicações na ordem urbanística, o órgão do Ministério Público deverá consignar de maneira fundamentada a sua conclusão, devolvendo os autos ao órgão jurisdicional.

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, 27 de setembro de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



8.7.

NOTA TÉCNICA

ANÁLISE DE LEI MUNICIPAL E DECRETO REGULAMENTADOR QUE DISPÕEM SOBRE A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Referência: Inquérito Civil MPMG-0145.12.000417-4

1. OBJETO

Trata-se de atendimento ao despacho de fls. 146-v que solicita análise da Lei Complementar 65/2017 e do decreto que a regulamenta.

2. ANÁLISE

LEI COMPLEMENTAR 65/2017

Dispõe sobre a transferência do direito de construir de imóveis protegidos por tombamento, estabelece incentivos, obrigações e sanções relativas à sua preservação, e dá outras providências.

A Lei Complementar 65, de 25 de julho de 2017 (fls. 127), composta por 21 artigos, estabelece em síntese:

- a possibilidade de transferência do direito de construir, mediante instrumento público, dos imóveis

protegidos por tombamento, por alienação ou de forma não onerosa (art. 1.º, caput);

- o direito de construir do terreno passível de transferência (imóvel gerador) é constituído pela área do terreno multiplicada pelo seu coeficiente de aproveitamento, determinado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (art. 1.º, § 1.º);
- a área referente ao imóvel edificado tombado deverá ser subtraída quando o coeficiente de aproveitamento for igual ou maior que 4 (art. 1.º, § 2.º);
- a área edificável a ser transferida (potencial construtivo) será determinada a partir da equivalência entre os valores do metro quadrado dos imóveis gerador e receptor (art. 1.º, § 3.º);
- renovação integral da área de transferência a que teria direito o imóvel que haja esgotado ou utilizado parte do seu direito de construir até a data de seu tombamento (art. 1.º, § 4.º);
- fórmula para o cálculo do potencial construtivo a ser transferido (art. 2.º);
- necessidade de consulta ao DIPAC e a outros órgãos da Prefeitura, se for o caso, quanto à delimitação, em cada imóvel, da área sobre a qual incidirá o incentivo a utilizar (art. 3.º);
- necessidade de análise pelo COMPPAC das condições de uso do incentivo construtivo no próprio terreno (art. 4.º);
- áreas que não poderão receber a transferência do direito de construir (art. 5.º);
- os terrenos receptores que poderão ter seus coeficientes de aproveitamento acrescidos em até 20% (art. 6.º);
- características da Certidão de Transferência do Direito de Construir a ser fornecida pelo COMPPAC (art. 7.º);
- necessidade de averbação no Cartório de Registro de Imóveis da Certidão de Transferência do Direito de Construir (art. 7.º, § 1.º);
- necessidade de emissão de nova Certidão de Transferência do Direito de Construir com o saldo de potencial construtivo a ser transferido, em casos de transferência parcial (art. 7.º, § 2.º);
- a Seplag deverá manter cadastro com registro relativo à situação do potencial construtivo dos imóveis geradores e receptores da TDC (art. 7.º, § 3.º);
- condições para a transferência do coeficiente de construção (artigos 8.º ao 11);
- a transferência de potencial construtivo de bens públicos só poderá ocorrer mediante pregão público ou licitação, e os recursos arrecadados aplicados na conservação e restauração dos bens de onde se originaram (art. 12);
- condições para as obras de restauração (art. 13);
- necessidade de formalização da transferência de potencial construtivo, total ou parcial, por escritura pública e detalhes da escritura (art. 14);
- possibilidade de renovação do potencial construtivo, conforme condições estabelecidas (art. 15);
- utilização do coeficiente mais favorável para o cálculo da área edificada a ser transferida, na

ocorrência de coeficientes de aproveitamento diferenciados no terreno onde se encontra o bem protegido (art. 16);

- necessidade de vistorias periódicas nos imóveis protegidos (art. 17);
- penalidades em casos de falta de conservação ou destruição do bem imóvel tombado (artigos 18 e 19).

DECRETO REGULAMENTADOR

Regulamenta a Lei Complementar 65, de 25 de julho de 2017, que dispõe sobre a transferência do direito de construir de imóveis protegidos por tombamento, estabelece incentivos, obrigações e sanções relativas à sua preservação, e dá outras providências. A minuta do decreto, composta por 20 artigos, estabelece em síntese:

- possibilidade de utilização da transferência do potencial construtivo para imóveis situados no entorno do bem tombado, delimitado no respectivo decreto, desde que sofram restrições que lhe reduzam a possibilidade de construção (art. 1.º);
- necessidade de análise e aprovação pelo COMPPAC para a concessão de potencial construtivo oriundo de imóveis protegidos por tombamento (art. 2.º);
- procedimentos para a consulta à DIPAC prevista no artigo 3.º da Lei Complementar 65/2017;
- detalhamento da Certidão de Transferência do Direito de Construir prevista no artigo 7.º da Lei Complementar 65/2017;
- condições para a averbação de novas transferências relativas a um mesmo imóvel gerador (artigos 5.º e 6.º);
- necessidade de instruir projetos de edificação que pretendam utilizar o direito de construir com a certidão de matrícula atualizada do imóvel receptor com a averbação da cessão de direito de construir (art. 7.º);
- normas para a transferência parcial de direito de construir (artigos 8.º e 9.º);
- normas para a renovação do potencial construtivo prevista no artigo 15 da Lei Complementar 65/2017 (art. 10);
- normas para a aplicação dos recursos obtidos com a TDC de bens públicos prevista no artigo 12 da Lei Complementar 65/2017 (art. 11);
- normas para o encerramento do procedimento administrativo de transferência de potencial construtivo (art. 12);
- possibilidade de transferência de titularidade da concessão de potencial construtivo (artigos 13 e 14);
- normas para a aplicação dos primeiros recursos obtidos com a TDC prevista no artigo 8.º da Lei Complementar 65/2017 (art. 15);
- normas para a delimitação da área sobre a qual incidirá o benefício da TDC prevista no artigo 3.º da Lei Complementar 65/2017 (art. 16);
- necessidade de aplicação da fórmula prevista no artigo 2.º da Lei Complementar 65/2017, para a efetiva

alienação ou transferência não onerosa do potencial construtivo (art. 17);

- a área referente ao imóvel edificado tombado deverá ser subtraída, nas zonas cujo coeficiente de aproveitamento for igual ou maior que 4 (art. 17, § único);
- normas para a obrigação de devolução dos valores utilizados a título de potencial construtivo, prevista no artigo 18 da Lei Complementar 65/2017 (art. 18);
- necessidade de deliberação pelo COMPPAC nos casos omissos (art. 19).

A Transferência do Direito de Construir é um instrumento de política urbana previsto no Estatuto da Cidade quando, por razões específicas de interesse público, esse direito não possa ser utilizado, no todo ou em parte, no terreno de origem aprovado no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente. Segundo o artigo 35 da lei municipal, o proprietário de imóvel urbano privado ou público, mediante escritura pública, poderá alienar ou edificar em outro local. O Plano Diretor de Juiz de Fora – Lei Complementar 82/2018 – prevê:

Art. 147 - A transferência do direito de construir é a autorização expedida pelo Município ao proprietário do imóvel urbano, privado ou público, para edificar em outro local ou alienar mediante escritura pública o potencial construtivo de determinado lote, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I - promoção, proteção e preservação ambiental e do patrimônio cultural;

II - programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;

III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV - melhoramentos do sistema viário.

§ 1º O proprietário de um imóvel impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo definido pela aplicação do coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido pela Lei de Uso do Solo por limitações relativas aos fins previstos no inc. I poderá transferir parcial ou totalmente o potencial deste imóvel. (grifo nosso)

§ 2º O mesmo benefício poderá ser concedido ao proprietário que doar ao Município o seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos II a IV do caput deste artigo.

§ 3º A transferência enunciada no caput, nos casos do inc. I, fica condicionada às disposições previstas em lei, em especial o atendimento às providências relativas à conservação do imóvel cedente, e, caso estas providências não forem tomadas, o proprietário do imóvel ficará sujeito às sanções cabíveis.

A Lei Complementar 65/2017 estabelece a possível utilização do instrumento para imóveis tombados, e o decreto a amplia para os imóveis situados no entorno do bem tombado que sofra restrições que reduzam a possibilidade de construção. Trata-se de propostas coerentes com o inciso I do artigo 147 aqui reproduzido.

Reitere-se apenas a sugestão da Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico (fls. 144) de incluir no texto os imóveis delimitados também no Dossiê de Tombamento.

Entretanto, alguns aspectos podem comprometer os objetivos do instrumento *Transferência do Direito de Construir*:

1. A Lei Complementar 65/2017 define que o direito de construir do imóvel gerador é constituído pela área do terreno multiplicada pelo seu coeficiente de aproveitamento (art. 1.º, §1.º) e que, quando esse coeficiente for igual ou maior que 4, deverá ser subtraída a área referente ao imóvel edificado tombado (art. 1.º, § 2.º). O artigo 17 do decreto regulamentador reproduz a determinação do parágrafo segundo.

A *Transferência do Direito de Construir* tem por objetivo compensar o proprietário de um imóvel da restrição de edificar em terreno que já teve parte do seu potencial construtivo utilizado. Assim, apenas a parte que não poderá mais ser utilizada, devido ao tombamento ou à localização no entorno do bem tombado (no caso da lei e do decreto em estudo), deverá ser disponibilizada para alienação ou doação. Independentemente do valor do coeficiente de aproveitamento, a área referente ao imóvel edificado deverá ser subtraída do valor total do potencial construtivo do terreno, pois o direito de construir está prejudicado somente em relação a essa diferença. Exemplificando: em um lote de 360m², cujo coeficiente seja igual a 3, poderia ser edificado um imóvel de até 1.080m² (360m² x 3). Supondo que neste lote exista um imóvel tombado, cuja área seja igual a 180m², o proprietário do terreno estaria sendo privado de construir mais 900m² (1.080m² – 180m²). Como forma de compensar o proprietário, seria disponibilizado o valor correspondente aos 900m² não utilizáveis.

1. A Lei Complementar 65/2017 estabelece a possível renovação integral da área de transferência a que teria direito o imóvel que tenha esgotado ou utilizado parte do seu direito de construir até a data do tombamento (art. 1.º, § 4.º), e também a possibilidade de renovação de potencial construtivo após um período de transferência integral (art. 15). O artigo 10 do decreto regulamenta a renovação prevista no artigo 15 da Lei Complementar 65/2017.

A *Transferência do Direito de Construir*, conforme já mencionado, tem por objetivo compensar o proprietário de terrenos nos quais seja vedada a utilização de todo o potencial construtivo. No caso do § 4.º do artigo 1.º, se o potencial construtivo foi esgotado ou utilizado em parte, não houve prejuízo à possibilidade de edificar no terreno. No caso do artigo 15, o prejuízo do proprietário já foi devidamente compensado com a venda do potencial construtivo. Nos dois casos, tendo sido esgotado ou transferido todo o potencial construtivo, o proprietário não se encontra mais em prejuízo, não havendo, assim, justificativa para a renovação.

Feita a compensação, devem ser definidos outros tipos de incentivos para a conservação dos bens tombados.

2. A Lei Complementar 65/2017 define as áreas que não poderão receber a TDC, o que permite a possibilidade para todas as áreas não mencionadas. A lei prevê também que os terrenos receptores poderão ter seus coeficientes de aproveitamento acrescidos em até 20%. Cumpre registrar a necessidade de controle da utilização do instrumento, a fim de não haver aumento de densidade construtiva e sobrecarga na infraestrutura em determinadas áreas do município.

3. CONCLUSÃO

O Plano Diretor prevê também o instrumento denominado *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, razão pela qual devem ser definidos coeficientes de aproveitamento básico e máximo para cada zona. De acordo com o *Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação da Transferência do Direito de Construir* publicado pelo Ministério das Cidades, o cálculo do potencial a se transferir deve ser feito a partir do coeficiente básico, uma vez que a utilização acima desse coeficiente só poderia ocorrer com a compra do direito de construir. Entende-se, pois, que assim que seja regulamentada a Outorga Onerosa do Direito de Construir, no Município, haja uma adequação da lei à *Transferência do Direito de Construir*.

Sendo essas as considerações ora cabíveis, colocamo-nos à disposição para outras informações.

Belo Horizonte, 12 de junho de 2019.

Sílvia Couto Monteiro de Moura

Arquiteta e Urbanista



8.8.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5538536/2023

O ENTE MUNICIPAL E O DEVER DE PRESTAR INFORMAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE URBANO REQUISITADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Referência: SEI MPMG 19.16.2167.0088167/2023-40

Assunto: Omissão de informações e documentos do Poder Público Municipal no atendimento de requisições do Ministério Público. Atuação do órgão de execução do Ministério Público.

1. OBJETO

A promotora de Justiça VALÉRIA MAGALHÃES DA SILVA, da Comarca de Machado, encaminhou consulta à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, via Ofício 107/2023, nos seguintes termos:

Neste órgão de execução, tramitam os Inquéritos Civil MPMG-0390.14.000009-7, 0390.15.000184-5, 0390.15.000185-2, instaurados para apurar a regularidade de loteamentos localizados na Comarca. Nos referidos procedimentos, já foram requisitadas aos Municípios de Machado e Carvalhópolis as

informações indicadas no item “a” da Portaria de Instauração disponibilizada por esta Coordenadoria Estadual como material de apoio para a atuação relativa ao parcelamento do solo.

Contudo, as respostas remetidas por ambos os Municípios são imprecisas, não contemplando todos os itens requisitados, mesmo após a ratificação e o detalhamento dos pedidos.

A ausência dessas informações torna dificultosa a tarefa de identificar, com precisão, as irregularidades dos parcelamentos, o que prejudica a atuação ministerial, tanto extrajudicialmente, na propositura de ajustamento de conduta, quanto em eventual ajuizamento de Ação Civil Pública. Assim, esta Promotoria de Justiça solicita orientação sobre qual órgão pode ser acionado para vistoriar os loteamentos e levantar as informações necessárias, bem como se há possibilidade de tal diligência ser realizada pela própria Central de Apoio Técnico.

2. ANÁLISE

De início, convém registrar que a diligência proposta no material de apoio elaborado pela Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo e colocada à disposição dos membros e servidores do Ministério Público na intranet institucional versa sobre requisição de informações ao município no qual estaria localizado o parcelamento do solo para fins urbanos que, segundo se suspeita, seria irregular.

Além da requisição de informações ao município, o modelo de Portaria de Inquérito Civil sugere outras possíveis diligências ao órgão de execução, que ainda poderá adotar iniciativas de investigação não referidas no material de apoio.

Feitas estas considerações, passo ao exame do mérito da consulta inclusive quanto a possíveis estratégias e providências a serem desenvolvidas pelo órgão de execução do Ministério Público a partir da omissão de informações.

IMPORTÂNCIA DA REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES AO MUNICÍPIO

A diligência de requisição de informações aos municípios é essencial, considerando a competência constitucional desses entes.

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

[...]

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, **executada pelo Poder Público municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das

funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As disposições constitucionais colocam o município no centro de todas as questões relacionadas ao ordenamento territorial e à política de desenvolvimento urbano, de modo que ele é ou deve ser, necessariamente, o principal detentor de informações sobre a cidade.

Além disso, nos procedimentos dedicados à matéria urbanística e ambiental, em razão da complexidade inerente às questões do seu aspecto multidisciplinar, informações técnicas serão, na maior parte dos casos, imprescindíveis à comprovação das circunstâncias dos fatos apurados, do dano, do nexo de causalidade, e mesmo para a delimitação do objeto (pedido) da ação civil pública, seja permitindo a identificação das obrigações de fazer ou não fazer a serem impostas ao eventual infrator das normas urbanísticas e ambientais, seja na definição do montante a ser dele exigido a título de indenização por danos causados, por exemplo.

MEIO AMBIENTE URBANO E ORDEM URBANÍSTICA COMO FACETAS DO MEIO AMBIENTE. O COMPARTILHAMENTO DE INSTRUMENTOS COMUNS

A Constituição brasileira optou por uma visão ampla e unitária de meio ambiente ao: (a) concebê-lo como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da CF), compatível com a noção de elementos sociais, econômicos e culturais; (b) ao arrolar bens de valor ecológico como patrimônio cultural brasileiro (art. 216); e ao evidenciar a relação entre o meio ambiente, inclusive o do trabalho, e a saúde (inc. VII do art. 220).

Especificamente no contexto do ordenamento territorial das cidades, a Lei 10.257/2001 não distingue o meio ambiente natural do artificial, tratando-os com a mesma disciplina ao dispor que é diretriz geral da política urbana a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inc. XII do art. 2.º), inclusive ao exigir a “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” (inc. XIII do art. 2.º).

A divisão do meio ambiente em seus aspectos natural, artificial, cultural e do trabalho⁷³ – o macrobem, compreendido de forma holística, e o conjunto de microbens que o compõem a exemplo das águas, das florestas, espécies raras etc.⁷⁴ – somente é relevante como uma forma de análise didática das suas singularidades ou para facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido⁷⁵,

73 TIMBO, M. S. M. **O direito a um meio ambiente artificial sem poluição visual**. Direito Público, v. 8, n. 39, 2011.

74 GRANZIERA, M. L. M. Direito ambiental. São Paulo: Atlas, 2009, p. 7; MIRRA, A. L. V. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 13/16

75 FIORILLO, C. A. P. **Princípios do processo ambiental: a defesa do patrimônio genético, do meio ambiente cultural, do meio ambiente artificial, do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente natural no Brasil**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004, p. 22.

sendo possível concluir que, em todas as circunstâncias, há compartilhamento dos mesmos princípios e instrumentos de tutela.

PODER PÚBLICO E DEVER DE PRESTAR INFORMAÇÃO SOBRE O MEIO AMBIENTE URBANO

Receber informações dos órgãos públicos de interesse coletivo ou geral é um direito fundamental assegurado a todos (inc. XXXIII do art. 5.º da CF), inclusive mediante o direito de petição aos Poderes Públicos, quando em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (letra a do inc. XXXIV do art. 5.º) e para a obtenção de certidões em repartições públicas, visando à defesa de direitos e ao esclarecimento de situações (letra b do inc. XXXIV do art. 5.º).

Em questões ambientais, incluídas as relativas ao meio ambiente construído, artificial ou urbano, que dizem respeito a toda a coletividade (“direito de todos”, segundo o art. 225 da CF) e que são marcadas por genuíno interesse público (há incumbências constitucionais dirigidas ao Poder Público, nos termos do §1.º do art. 225 da CF), redobra-se o vigor com o qual se apresentam os princípios da publicidade e da motivação ante a garantia especial referida na Lei Federal 6.938/1981, que impõe ao Poder Público as obrigações de garantir, produzir e divulgar dados e informações ambientais, o que, a um só tempo, configura um objetivo (art. 4.º, V, da Lei 6.938/1981) e um instrumento (art. 9.º, XI, da Lei 6.938/1981) da Política Nacional de Meio Ambiente.

Em simbiose com o princípio e direito à informação, incidem em sua plenitude os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da CF), com destaque para a publicidade no encadeamento de princípios necessários à ordem democrática.

Com efeito, destaca Di Pietro, a motivação é garantia da legalidade ao permitir a sua verificação, a qualquer momento, tanto aos interessados quanto à própria Administração Pública⁷⁶.

Mencionando o acesso a documentos pelos interessados, José dos Santos Carvalho Filho⁷⁷ enfatiza a necessidade de se permitir o seu exame, que consiste no conhecimento, crítica e adoção das providências para aprimorá-los, de modo que, caso as autoridades municipais adotem qualquer conduta denegatória, haverá abuso de poder que enseja a tutela jurisdicional, inclusive via mandado de segurança.⁷⁸

76 DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo:Ed. Atlas, 2000, p. 195.

77 CARVALHO FILHO, J. DOS S. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 37.

78 Ob. cit., p. 284.

MINISTÉRIO PÚBLICO E A REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES AMBIENTAIS

Sem prejuízo da obrigação de o Poder Público prestar informações relativas ao ordenamento territorial, à política de desenvolvimento urbano e à ordem urbanística, a Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, a promoção da ação penal pública⁷⁹, o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, a exemplo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/1988), tudo isso mediante a promoção das medidas necessárias a garantir, a exemplo do inquérito civil e da ação civil pública, que a Instituição poderá expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva (artigos 127, caput e 129, incisos I, II, III e VI da CF/1988).

No caso de Minas Gerais, a Constituição Estadual assegurou as mesmas prerrogativas institucionais (art. 119, 120, I, II, III e V), e a Lei Complementar Estadual 34/1994 dispôs que o Ministério Público poderá requisitar informações, exames periciais, certidões e outros documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e das entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, para instrução dos inquéritos civis e outros procedimentos administrativos pertinentes (art. 67, I, b)⁸⁰.

José dos Santos Carvalho Filho explica que a requisição constitui um direito subjetivo de caráter institucional conferido ao Ministério Público, sendo mecanismo indispensável para o regular exercício das funções que lhe foram confiadas⁸¹ como meio para alcançar suas atividades-fim, ou seja, uma “função instrumental da Instituição”⁸².

A propósito, a Lei Federal 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública e o inquérito civil, assegurou ao Ministério Público a prerrogativa de requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias (artigo 8.º, §1.º), bem como tipificou como crime, punido com pena de reclusão de um a três anos mais multa, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados (artigo 10).

Hugo Nigro Mazzilli enfatiza que as requisições não são pedidos (requerimentos), mas sim ordem legal para que se entregue, apresente ou forneça algo⁸³. O autor esclarece que:

79 Os crimes ambientais são de ação penal pública incondicionada, nos termos do artigo 26 da Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998).

80 Semelhante disposição encontra-se no artigo 26, I, b, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal 8.625/1993) e do artigo 8.º, II, da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar Federal 75/1993), este último diploma com dispositivos aplicáveis subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados, nos termos do artigo 80 da Lei 8.625/1993 e em conformidade com o princípio institucional da unidade (art. 127, §1.º, da CF/1988).

81 Recurso em Mandado de Segurança 33392/PE, 1.ª Turma do STJ, Rel. Benedito Gonçalves, j. 7.6.2011, unânime, DJe 10.6.2011; Recurso em Mandado de Segurança 22591/RN, 2.ª Turma do STJ, Rel. Mauro Campbell Marques, j. 23.11.2010, unânime, DJe 02.12.2010; Recurso Especial 1094770/DF, 2.ª Turma do STJ, Rel. Humberto Martins, j. 1.º.9.2009, unânime, DJe 18.9.2009.

82 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: comentários por artigo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995, p. 181.

83 MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 212.

O desatendimento às requisições é sancionado porque, para desincumbir-se de seus misteres em defesa da Constituição e das leis, no zelo de interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, e no desempenho da ação penal e da ação civil pública, o Ministério Público precisa de instrumentos eficazes como a notificação de pessoas e a requisição de documentos e informações.

Se o desatendimento às requisições não fosse sancionado, a norma que lhe confere poderes de investigação teria mero caráter moral, sem a força coercitiva ínsita à norma jurídica.⁸⁴

A corroborar a necessidade de prestação pelo Poder Público de informações necessárias à promoção de ações e medidas cíveis e criminais de defesa da ordem urbanística e do meio ambiente pelo Ministério Público, a Lei de Ação Civil Pública preceitua ser dever do servidor público “provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre os fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção” (artigo 6.º da Lei 7.347/1985), bem como a previsão legal da contravenção penal prevista no artigo 66 do Decreto-Lei 3.688/1941, que consiste em “deixar de comunicar à autoridade competente crime de ação pública”.

Note-se que o ordenamento jurídico instituiu para o Poder Público o dever de produzir a informação de cunho ambiental, ao passo que atribuiu ao Ministério Público a obrigação de utilizá-la no cumprimento de suas atribuições cíveis e/ou criminais, conforme a situação.

ESTRATÉGIAS PARA LIDAR COM AS DIFICULDADES ASSOCIADAS À PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: A ECONOMIA NA FORMULAÇÃO DOS QUESITOS

Sem embargo da importância da prestação de informações pelo município, a diligência proposta no material de apoio desta CEPJHU desdobra-se em uma série de quesitos, cuja formulação deve ser avaliada pelo órgão de execução responsável conforme as peculiaridades do fato que está sendo investigado, visando à economia procedimental, desde a produção da informação.

Como o modelo de Portaria é geral, para aplicação em um Estado de dimensões continentais, contempla um amplo rol de circunstâncias relacionadas ao parcelamento do solo em suas mais variadas acepções, quesito que já é respondido eventualmente por outros elementos de convicção, ou formulação que possa ser descartada pelo órgão de execução a partir do exame do caso concreto investigado com o condão de desonerar a atividade do Poder Público municipal a fim de facilitar o atendimento à requisição.

Não se formulam, por exemplo, quesitos relacionados à supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica se o órgão de execução já tiver informações e convicção formada quanto à localização do parcelamento em outro bioma (p. ex. no Cerrado).

84 Idem, p. 216/217

A estratégia básica do órgão de execução é desenvolver as investigações de forma eficiente e econômica, consideradas as informações que se pretende obter no exame criterioso dos quesitos a serem formulados.

Essa abordagem enfatiza a importância de se evitar o desperdício de recursos do município por meio da simplificação dos quesitos e, por consequência, da produção de informações que tenham repercussões no tempo e esforço a serem despendidos para atender à requisição ministerial.

PRAZO PARA ATENDIMENTO ÀS REQUISIÇÕES E ADVERTÊNCIA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO

Questão importante para as informações necessárias à instrução dos procedimentos do Ministério Público, o membro do Ministério Público deve fixar prazo razoável para o atendimento às requisições, considerando eventual complexidade na obtenção das informações buscadas e respeitando o mínimo de 10 dias da Lei 7.347/1985 (§1.º do artigo 8.º).

Conforme o caso, o desatendimento às requisições pode estar atrelado a prazos exíguos. Por isso, convém sempre avaliar, inclusive em diálogo com os agentes do município, qual é o tempo razoável para a produção e o envio das informações ao órgão do Ministério Público.

A inclusão da advertência no ofício requisitório sobre as consequências do não atendimento, prejuízo para a tutela do meio ambiente – crime inserido no artigo 10 da Lei 7.347/1985 e ato de improbidade administrativa – não é *conditio sine qua non* para a configuração das infrações ensejadas pela eventual omissão do agente ambiental, mas sua previsão, especialmente nas hipóteses de reiteração, tem o condão de alertar, afastar equívocos e evidenciar o dolo.

ENDEREÇAMENTO DA REQUISIÇÃO

Sobre o destinatário da requisição, Nelson e Rosa Nery esclarecem:

Destinatários da requisição. São pessoas físicas e jurídicas, particulares ou públicas, assim como órgãos despersonalizados. Os funcionários e servidores públicos têm o dever funcional de atender à requisição do MP. Não há necessidade de o MP dirigir-se ao superior hierárquico do destinatário, pois a requisição é feita diretamente. O MP da União e dos Estados pode requisitar de qualquer autoridade, seja federal, estadual ou municipal.⁸⁵

O órgão de execução deve cuidar para que a requisição seja remetida a quem disponha das informações ou dos dados requisitados, o que nem sempre é fácil identificar, considerando os diversos órgãos com competências variadas. Convém verificar na legislação municipal, notadamente na lei orgânica e de organização

⁸⁵ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 1542.

da Administração Pública municipal, sem prejuízo do envio ao prefeito e ao procurador municipal (art. 75, III, do CPC).

Conforme o caso, o promotor de Justiça poderá orientar o reenvio a outros órgãos da Administração que possam concorrer com a prestação das informações. Tal providência, caso adotada, será notificada ao requisitante com a maior brevidade possível, para controle dos prazos e responsabilidades.

A SUBSTITUIÇÃO DA REQUISIÇÃO ESCRITA PELA PRODUÇÃO DE PROVA ORAL

Mesmo depois da simplificação referida no item 2.5.1, pode ser que as informações apresentadas por escrito pelo município estejam incompletas, imprecisas ou truncadas, o que exigirá do órgão de execução se valer de outra diligência, a produção de prova oral mediante a expedição de convites ou notificações para que determinados agentes da Administração Pública compareçam ao Ministério Público para esclarecerem questões necessárias à investigação de caso concreto ou para discutirem as rotinas administrativas sobre a atuação do município no cumprimento da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Especificamente quanto à ordem urbanística, convém destacar que suas normas de regência, dispostas no art. 1.º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), são de ordem pública e interesse social. Assim, é conveniente que o órgão de execução avalie a necessidade de designação de reunião com agentes dos órgãos públicos municipais para diálogo sobre os interesses comuns à defesa da ordem urbanística, do meio ambiente e do direito à cidade sustentável.

OUTRAS MEDIDAS CABÍVEIS NO CASO DE PERSISTÊNCIA DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Caso subsista a omissão do Poder Público municipal, a despeito da reiteração de requisições, o órgão de execução também poderá adotar, entre outras medidas:

a. Requisição de informações a terceiros

Terceiros podem possuir as informações necessárias à instrução de procedimentos relacionados à defesa da ordem urbanística em casos concretos, p. ex.: perito da promotoria, noticiantes das infrações, empreendedores, cartórios de registro de imóveis, Instituto de Criminalística, Poder Público estadual etc.

b. Formulação de requerimento judicial de exibição de documentos que possam ser desde já especificados, em face de quem os detenha e com a finalidade de que eles sejam apresentados em juízo, nos termos dos artigos 396 e ss. do CPC.

Essa providência poderá ser opção interessante se o órgão de execução fornecer a completa individualização do documento (uma licença, uma autorização, uma certidão, um parecer), especialmente:

Art. 400. Ao decidir o pedido, o juiz admitirá como verdadeiros os fatos que, por meio do documento ou da coisa, a parte pretendia provar se:

I - o requerido não efetuar a exibição nem fizer nenhuma declaração no prazo do art. 398 ;

II - a recusa for havida por ilegítima.

Parágrafo único. Sendo necessário, o juiz pode adotar medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias para que o documento seja exibido.

Impetrar mandado de segurança na defesa do direito líquido e certo à informação de interesse urbanístico e ambiental, postulando seja concedida ordem para que a autoridade coatora atenda à requisição formulada pelo Ministério Público.

Importante destacar que o writ deverá ser impetrado no juízo da sede funcional da autoridade coatora (STJ, AgRg no REsp 1078875/RS, rel. ministro Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, julgado em 3.8.2010, DJ-e 27.8.2010; Apelação Cível 0124570-28.2010.8.13.0145, 8.ª Câmara Cível do TJMG, rel. Bitencourt Marcondes. j. 24.11.2011, unânime, Publ. 13.1.2012).

- c. **Promover ação penal pública** para responsabilização do agente omissor, nos preceitos do artigo 10 da Lei 7.347/1985.

QUANTO À POSSIBILIDADE DE SOLICITAÇÃO DE APOIO À CENTRAL DE APOIO TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – CEAT

A consulta formulada pela promotora de Justiça de Machado também questiona a possibilidade de solicitação de apoio à CEAT. Pois bem, nos termos da Resolução PGJ 21, de 9 de maio de 2007, compete à CEAT, que integra a estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Administrativa, dar suporte técnico às funções de execução, de natureza civil ou criminal, quanto a perícias, laudos, estudos e pareceres nas diversas áreas do conhecimento, bem como prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público na instrução de procedimentos administrativos de inquéritos civis e policiais, podendo requisitar perícias, estudos, pareceres, informações, diretamente, de quaisquer pessoas, órgãos e entidades no cumprimento de suas atribuições:

Art. 1º Fica instituída, na estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Administrativa, a Central de Apoio Técnico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - CEAT.

Art. 2º Compete à Central de Apoio Técnico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - CEAT:

I - dar suporte técnico científico aos Centros de Apoio Operacional e às funções de execução, de natureza civil ou criminal, quanto a perícias, laudos, estudos e pareceres, nas diversas áreas do conhecimento;

II - propor e acompanhar realização e execução de convênios com entidades de pesquisa e

universidades, no que se refere a obtenção de laudos periciais, estudos e pareceres nas diversas áreas, destinadas a instruir procedimentos e inquéritos civis a cargo do Ministério Público;

III - receber, coordenar e efetuar o atendimento das demandas de apoio técnico científico multidisciplinar apresentadas pelos Centros de Apoio e pelos membros do Ministério Público da capital e do interior, por meio de corpo técnico próprio ou de entidades conveniadas;

IV - prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público na instrução de procedimentos administrativos, de inquéritos civis e de

inquéritos policiais, podendo requisitar perícias, estudos, pareceres, informações e documentos de órgãos públicos, particulares, entidades de pesquisa e universidades.

V - manter intercâmbio e solicitar informações, diretamente, de quaisquer pessoas, órgãos e entidades, visando ao cumprimento de suas atribuições;

VI - promover permanente interlocução com os Centros de Apoio Operacional na consecução dos objetivos da CEAT especialmente na troca de informações, orientações técnica e jurídica do corpo técnico quanto à atuação funcional e às exigências de ordem prática;

VII - exercer outras funções ou serviços compatíveis com a sua finalidade.

Parágrafo único. Fica vedada a utilização do apoio técnico da CEAT para a realização de estudos, perícias, pareceres e laudos em feitos judiciais, salvo na forma de assistência técnica, nos termos do art. 421, §1.º, I, do CPC, ou para orientar o órgão de execução na busca de solução alternativa para o conflito.

Parágrafo único. Fica vedada a utilização do apoio técnico da CEAT para a realização de estudos, perícias, pareceres e laudos em feitos judiciais, salvo na forma de assistência técnica, nos termos do art. 421, §1º, I, do CPC, ou para orientar o Órgão de Execução na busca de solução alternativa para o conflito.

Sem prejuízo da formação de convicção de cada órgão de execução, é correto afirmar que há a possibilidade de solicitar apoio ao CEAT quanto à instrução de procedimentos administrativos, inquéritos civis e inquéritos policiais, entre outros procedimentos.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

1. A prestação de informações pelos municípios ao Ministério Público é essencial à instrução de procedimentos para a defesa da ordem urbanística e do meio ambiente, considerando a competência constitucional daqueles entes no ordenamento territorial e na execução da política de desenvolvimento urbano, tal como prevista nos artigos 30, inc. VIII, e 182 da Constituição Federal.
2. A defesa da ordem urbanística e do meio ambiente é uma só, sendo promovida mediante a aplicação dos mesmos princípios e instrumentos de tutela jurídica.
3. Compete ao Poder Público municipal a obrigação de garantir, produzir e divulgar dados e informações urbanísticas e ambientais, o que, a um só tempo, configura um objetivo (art. 4.º, V, da Lei 6.938/1981) e um instrumento (art. 9.º, XI, da Lei 6.938/1981) da Política Nacional de Meio Ambiente.
4. Compete ao Ministério Público a defesa da ordem urbanística, dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/1988) e à cidade sustentável (art. 2.º da Lei 10.257/2001), mediante a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, podendo requisitar informações, exames periciais, certidões e outros documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e das entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (artigos 127, caput e 129, incisos I, II, III e VI, da CF/1988, artigos 119, 120, I, II, III e V da Constituição do Estado de Minas Gerais, artigo 26, I, b, da Lei Federal 8.625/1993, artigo 8.º, II, da Lei Complementar Federal 75/1993, nos termos do artigo 80 da Lei 8.625/1993, e artigo 67, I, b, da Lei Complementar Estadual 34/1994).
5. Por ocasião da requisição de informações, o órgão de execução deve considerar:
 1. A economia na formulação de quesitos, de modo a simplificar a prestação das informações;
 2. A fixação de prazos razoáveis para o atendimento às requisições de informações;
 3. O adequado endereçamento das requisições;
 4. Conforme o caso, a designação de reunião com agentes dos órgãos públicos municipais para esclarecer omissões e lacunas nas informações prestadas, bem como estabelecer diálogo sobre os interesses comuns relacionados à defesa da ordem urbanística, do meio ambiente e do direito à cidade sustentável;
 5. A requisição de informações a terceiros;
 6. A formulação de requerimento judicial de exibição de documentos que já possam ser especificados;
 7. A impetração de mandado de segurança na defesa do direito líquido e certo à informação de interesse urbanístico e ambiental;
 8. A persecução penal de responsáveis por fatos relacionados à omissão na prestação de informações necessárias à instrução de inquéritos civis e ações judiciais (art. 10 da Lei 7.347/1985);

9. Se necessário, solicitação de apoio à Central de Apoio Técnico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – CEAT.

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, 6 de julho de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



8.9.

NOTA TÉCNICA

DESTINAÇÃO AO FUNDO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (FUNEMP) DE MULTAS POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE MEDIDAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS

Referência: Procedimento de Apoio a Atividade Fim MPMG-0024.20.015201-5

Assunto: Destinação ao FUNEMP de multas por descumprimento de obrigações decorrentes de medidas judiciais e extrajudiciais

1. OBJETO

A promotora de Justiça LUISA CARLA VILAÇA GONÇALVES GUIMARÃES, da Comarca de Serro, solicita que a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo informe sobre a possibilidade de destinação ao FUNDO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FUNEMP) de valores de astreintes fixadas em decisão judicial proferida em ação proposta em face da COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (COPASA), versando sobre obrigações relacionadas a serviço de saneamento básico.

2. ANÁLISE

O caso referido pela Promotora de Justiça consulente envolve cumprimento provisório de astreintes fixadas em tutela provisória imposta à COPASA e ao Município de Serro, nos autos da ACP 0011928-76.2016.8.13.0671.

Naqueles autos, alega a COPASA, seria incabível a destinação do valor da multa ao FUNEMP, considerando a parte final do inciso VII do art. 3.º da Lei Complementar 80/2004, que dispõe serem recursos do FUNEMP os “valores e bens oriundos de termos de ajustamento de conduta firmados no âmbito das promotorias, sobre interesses da coletividade, ressalvados aqueles oriundos de órgãos e entidades públicos estaduais e municipais, e respectivos agentes políticos”.

Posto isso, a ressalva da parte final do citado dispositivo se justifica apenas em determinadas situações, a exemplo das ações de ressarcimento ao erário nas quais recursos públicos devem ser revertidos em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

O caso dos autos não está sujeito à referida lógica nem se subsume ao dispositivo normativo referido pela COPASA. A multa cominatória ou periódica, também chamada de astreintes, tem natureza processual e pública não compensatória, que visa ao resguardo especialmente das obrigações de fazer e não fazer, não substituindo o cumprimento específico da obrigação principal, que perdura. A multa periódica também não configura valor a ser revertido aos órgãos e aos entes públicos devedores da obrigação principal que se quer ver cumprida.

Em verdade, **na disciplina normativa do FUNEMP, as astreintes são objeto de outro dispositivo. O inc. IX do art. 3.º da Lei Complementar 67, de 22/1/2003, acrescentado pelo art. 3.º da Lei Complementar 143, de 20/7/2017, que, sem a ressalva do inc. VII, dispõe constituir recursos do FUNEMP as multas por descumprimento de obrigações decorrentes de medidas judiciais e extrajudiciais.**

Nesse contexto, e em conformidade com a expressa disposição legal, **o TJMG tem reconhecido o FUNEMP como fundo destinatário de recursos de multas por descumprimento de obrigações de medidas judiciais (astreintes):**

Em se tratando de ação civil pública com o objetivo de assegurar o direito à saúde, **a multa advinda do inadimplemento pode ser revertida ao FUNEMP, conforme o inc. IX do art. 3.º da Lei Complementar 67 de 2003.** Recurso não provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.18.101070-3/001, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, 19.ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/1/2019, publicação da súmula em 29/1/2019)

Não há qualquer irregularidade no repasse dos valores relativos às astreintes para o FUNEMP (Fundo Especial do Ministério Público), por não se confundir com repasse orçamentário, mas em consonância com o que dispõe o art. 13 da Lei 7347/1985. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0232.18.000340-1/001, Relator(a): Des.(a) Jair Varão, 3.ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 9/8/2018, publicação da súmula em 28/8/2018)

[...] A astreinte trata-se de multa de caráter coercitivo e não sancionatório, que busca compelir o

devedor a cumprir sua obrigação de fazer ou não fazer. [...] **De acordo com Lei Complementar 67 de 2003, as multas por descumprimento de obrigações decorrentes de medidas judiciais e extrajudiciais constituem recursos do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (FUNEMP).** (TJMG - Embargos de Declaração-Cv 1.0570.19.000484-8/002, relator: des. Dárcio Lopardi Mendes, 4.^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/11/2019, publicação da súmula em 22/11/2019)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, e em razão de disposição específica prevista no inc. IX do art. 3.º da Lei Complementar Estadual 67/2003, as multas por descumprimento de obrigações decorrentes de medidas judiciais e extrajudiciais constituem recursos do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (FUNEMP).

Belo Horizonte, 23 de dezembro de 2020.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo



8.10.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 8071712

A RESPONSABILIDADE CIVIL POR POLUIÇÃO SONORA EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS

Referência: SEI MPMG 19.16.2167.0108655/2024-52

Assunto: Responsabilização civil por poluição sonora em estabelecimentos comerciais. Responsabilização civil de empreendedores de bares, restaurantes e casas de show pela emissão de sons e ruídos, notadamente a poluição sonora gerada por frequentadores nas imediações dos estabelecimentos. A responsabilidade civil objetiva dos empreendedores de estabelecimentos que geram poluição sonora pode ser atribuída tanto pelos impactos diretos quanto pelos indiretos causados por seus frequentadores.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Walter Freitas de Moraes Junior, da Comarca de Belo Horizonte, solicita apoio e orientação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a possibilidade de responsabilização civil de empreendedores responsáveis por estabelecimentos que promovem emissão de sons e ruídos (bares, restaurantes e casas de show), notadamente quanto à poluição sonora decorrente de barulho e perturbação do sossego alheio ocasionados em razão do concurso de seus frequentadores.

Vieram os autos.

2. ANÁLISE

A poluição sonora é um problema ambiental urbano cada vez mais relevante, especialmente em áreas com grande concentração de estabelecimentos que produzem sons e ruídos ou funcionam como pontos de atração e aglomeração de muitas pessoas (bares, restaurantes, casas de show, entre outros)⁸⁶.

A emissão de poluição sonora e a ausência de medidas apropriadas para seu controle podem causar desconforto, comprometer o sossego, afetar a qualidade de vida da população e gerar diversos problemas de saúde, como estresse, perda do sono e até doenças cardiovasculares⁸⁷.

Nesse contexto, a responsabilidade civil dos empreendedores dos estabelecimentos causadores de poluição é um ponto central para a mitigação de danos e para o respeito aos direitos fundamentais, como o direito à saúde, ao sossego ao meio ambiente equilibrado e à cidade sustentável.

Com efeito, a responsabilidade civil pela poluição sonora encontra base legal na Constituição Federal de 1988, que consagra os direitos à saúde (arts. 6º e 196) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como o dever de reparar danos (art. 225, *caput* e §3º).

O Código Civil Brasileiro (Lei 10.406/2002) também prevê, em seus artigos 186 e 927, a responsabilização daquele que, por ação ou omissão, causar dano a outrem.

No caso das atividades causadoras de poluição, haverá obrigação dos responsáveis de repararem o dano independentemente de culpa, pois as atividades desenvolvidas nos referidos estabelecimentos, com música alta e promovendo a aglomeração de pessoas implica, por sua natureza, risco para os direitos de todos que estiverem ao alcance dos efeitos da poluição, a exemplo dos moradores do entorno, ou seja, aquele que se beneficia da atividade potencialmente danosa deve responder pelos prejuízos que dela resultem, independentemente de culpa (art. 927, parágrafo único, do CPC).

86 ZANNIN, P. H. T. et al. Ambiente urbano e percepção da poluição sonora. **Ambiente & Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 85-98, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/KKRbk6V8mFqfQnKChqmPWYJ/>; WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Burden of disease from environmental noise: Quantification of healthy life years lost in Europe**. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2011;

87 ALVES, J. A.; LAMAS, L. P. DE A. OS PRINCIPAIS EFEITOS NEGATIVOS DA POLUIÇÃO SONORA PARA A SAÚDE DO SER HUMANO E OS INSTRUMENTOS LEGAIS DE CONTROLE DE RUÍDOS. **Pensar Acadêmico**, v. 7, n. 2, p. 41-48, 2012.

Não há dúvida: a Lei 6.938/1981 impõe ao poluidor – pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV) – a obrigação de, independentemente da existência de culpa, indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade (art. 14, §1º).

É ainda de se destacar como os artigos 497 e 536, §1º, do CPC são ferramentas essenciais no controle da poluição sonora, particularmente no que tange ao impedimento de atividades nocivas. O artigo 497 autoriza o juiz a determinar, nas obrigações de fazer ou não fazer, a execução específica da obrigação, podendo proibir diretamente uma atividade que cause poluição sonora excessiva, como as atividades comerciais que geram sons e ruídos que ultrapassem os limites legais de emissão de som. Já o §1º do artigo 536 reforça essa tutela ao prever a imposição de medidas coercitivas, como multa diária, caso a atividade nociva persista, garantindo que a ordem judicial seja cumprida.

Ao impedir a continuidade de ações que violam os níveis aceitáveis de ruído, esses dispositivos possibilitam a cessação imediata da conduta poluidora, assegurando a proteção do meio ambiente e o direito ao sossego da coletividade.

A exemplo do que se dá com o poluidor, que pode ser direto ou indireto, a poluição também poderá ser indireta, abrangendo toda a degradação da qualidade ambiental que possa: prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criar condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetar desfavoravelmente a biota; afetar as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; ou lançar matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (art. 3º, II, da Lei 6.938/1981).

Isso significa que o poluidor responde pelos efeitos ambientais decorrentes de suas atividades, sejam eles causados de forma direta (impacto imediato e evidente), a exemplo da poluição sonora por equipamentos sonoros do estabelecimento, mas também de forma indireta (ou mediata), como é o caso da poluição sonora produzida pela aglomeração dos frequentadores do estabelecimento, seja no seu interior, seja no seu entorno, mas em razão dele.

Em qualquer caso, as externalidades negativas devem ser internalizadas, devendo o empreendedor adotar providências e arcar com todas as despesas necessárias à diminuição, eliminação ou neutralização do dano ambiental⁸⁸.

Conforme o caso, os empreendedores podem implementar diversas medidas, a exemplo de: **(a)** isolamento acústico, mediante a instalação de barreiras, anteparos e materiais que reduzam a propagação do som para áreas externas; **(b)** controle de horário de funcionamento do estabelecimento, de modo a compatibilizar a atividade com a tranquilidade pública e as regras municipais sobre os horários de fechamento de estabelecimentos que geram ruído e os níveis de emissão; **(c)** monitoramento dos impactos da atividade, mediante medições e

88 SALIBA, A. B. **Do poluidor indireto: limites da responsabilidade civil e a proteção do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022, p. 25.

controle dos níveis de ruído, evitando ultrapassar os limites legais; **(d)** orientação educativa e de conscientização aos frequentadores sobre a necessidade de se respeitar o silêncio e os limites de sons e ruídos, especialmente em áreas residenciais.

Vale ressaltar que, para apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação (REsp 1071741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

Essa responsabilidade deriva do dever de controle da atividade desenvolvida, exigindo que o empresário atue preventivamente.

Note-se que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) preconiza como diretrizes gerais da política urbana e do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, além da proteção ao meio ambiente, a necessidade de ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a poluição e a degradação ambiental (art. 2º).

O cumprimento da legislação e das normas técnicas aplicáveis é essencial para evitar conflitos judiciais e garantir a sustentabilidade da atividade empresarial e a adoção de medidas preventivas e de mitigação contribuem para a boa convivência com a vizinhança e para o respeito ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, ao sossego público e à cidade sustentável.

A jurisprudência brasileira tem reconhecido a responsabilidade civil dos poluidores:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** - LOJA DE CONVENIÊNCIA SITUADA EM POSTO DE COMBUSTÍVEL - **ALGAZARRA DOS FREQUENTADORES EM HORÁRIO DESTINADO AO REPOUSO NOTURNO** - **PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO DA COLETIVIDADE** - **PREJUÍZO DEMONSTRADO** - RECURSO NÃO PROVIDO.

1. **É possível e necessária à medida que restringe o horário de funcionamento de loja de conveniência que durante a madrugada recebe clientes que fazem barulho, consomem bebidas alcoólicas, e fazem algazarra, perturbando a tranquilidade dos vizinhos.** 2. Diante do descumprimento do TAC firmado com o MP, razoável que se restrinja o horário de funcionamento da loja de conveniência. 3. O pagamento das multas relativas ao descumprimento do TAC e a regularidade do alvará de funcionamento não elidem o prejuízo causado à coletividade. 4. Recurso não provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0647.13.011838-1/001, Relator(a): Des.(a)

Raimundo Messias Júnior, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/06/2014, publicação da súmula em 11/06/2014)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANO AMBIENTAL - ESTABELECIMENTO COMERCIAL - POLUIÇÃO SONORA - AUSÊNCIA DE ADEQUADO TRATAMENTO ACÚSTICO - COMPROVAÇÃO - CONTROLE DE AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS - POSSIBILIDADE NO ESPAÇO NO ENTORNO DO ESTABELECIMENTO SOB UTILIZAÇÃO USUAL DOS FREQUENTADORES - SENTENÇA MANTIDA.

No caso dos autos, logrou o Ministério Público Estadual demonstrar a **grave poluição sonora advinda do estabelecimento apelante, que tem prejudicado os moradores da região, privando-os do direito ao repouso noturno, em razão da sonorização interna de alta potência, desprovida do necessário tratamento acústico.**

É possível a determinação de que o estabelecimento tome as providências necessárias e cabíveis a minimizar o alvoroço/burburinho excessivo, organizando e controlando a aglomeração de pessoas no espaço do entorno específico do estabelecimento sob utilização usual dos frequentadores. (TJMG - Apelação Cível 1.0701.10.002912-6/005, Relator(a): Des. (a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/09/2013, publicação da súmula em 12/09/2013)

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE **CASSAÇÃO DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO. POLUIÇÃO SONORA. BAIRRO PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIAL.** SENTENÇA QUE SE MANTÉM. O controle do ato administrativo pelo poder judiciário é medida excepcional. Contudo, se justifica, em especial, quando alegado qualquer vício de legalidade. E essa é a hipótese dos autos. São flagrantes as irregularidades encontradas no processo administrativo que se encontra nos autos, e que colocaram em risco todos os frequentadores daquele estabelecimento. Por outro lado, o bairro onde se encontra o estabelecimento da ré é predominantemente residencial. É certo que é absolutamente comum a existência de clubes sociais em áreas residenciais, com lanchonetes e restaurantes, mas **a realização de eventos capazes de causar poluição sonora desproporcional não deve ser admitida**, de forma que a concessão de licença, com a limitação de decibéis, nos termos das normas técnicas nacionais, seria a correta solução. Assim, deve ser mantida integralmente a minuciosa sentença que promoveu a cassação da licença e o consequente alvará de funcionamento, bem como proibiu a realização de eventos e festas com emissão de ruído excessivo no estabelecimento da ré. Recursos conhecidos e desprovidos. (TJRJ; APL 0030952-26.2018.8.19.0066; Volta Redonda; Décima Quinta Câmara Cível; Relª Desª Maria Regina Fonseca Nova Alves; DORJ 03/09/2021; Pág. 568)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**. EXAME DA DECISÃO QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DAS ATIVIDADES NO ESTABELECIMENTO COMERCIAL MANTIDO PELO AGRAVANTE, QUE ENVOLVAM QUALQUER TIPO DE **SONORIZAÇÃO, POR MEIO DE CAIXAS E AMPLIFICADORES**. Defesa e preservação do meio ambiente. Art. 225 da Constituição Federal. Magistrado de origem considerou que o nível de intensidade sonora emitido pela Ré está em desconformidade com os padrões permitidos pela legislação em vigor. O resultado da **vistoria realizada no estabelecimento comercial e que embasou a decisão combatida indica que o nível de ruído produzido caracteriza descumprimento da Lei Municipal nº 3.268/2001**, que institui, no Município do Rio de Janeiro, as condições básicas de proteção da coletividade contra a poluição sonora. As **fotografias colacionadas apresentam imagens nas quais aparecem frequentadores do estabelecimento em eventos musicais com uso de farta aparelhagem de som, tais como guitarras elétricas, amplificadores, dentre outros**. Releva destacar que o alvará para o estabelecimento comercial permite realizar, apenas, as atividades de bar e lanchonete, nada menciona acerca de eventos musicais. Verifica-se que o Douto Juízo enfrentou com serenidade o exame da questão submetida à sua apreciação, decidindo de acordo com as provas até então produzidas e fundamentando amplamente a decisão, que não se mostra teratológica e que deve ser mantida. RECURSO CONHECIDO, A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (TJRJ; AI 0010782-37.2018.8.19.0000; Rio de Janeiro; Décima Segunda Câmara Cível; Rel. Des. José Acir Lessa Giordani; DORJ 13/02/2020; Pág. 456)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA RECURSAL. **ESTABELECIMENTO COMERCIAL. POLUIÇÃO SONORA. RUÍDOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. DANO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO**. RECURSO PROVIDO. I - Restou satisfatoriamente comprovado pelo agravante, consoante os **depoimentos das testemunhas ouvidas no curso do Inquérito Civil**, bem como os **relatórios de vistoria do serviço de “Disque-Silêncio” da Prefeitura Municipal de Cariacica**, que a realização dos **eventos nos moldes em que estão ocorrendo vem causando inúmeros atritos entre os frequentadores e a comunidade local, sendo necessário inclusive a intervenção da Polícia Militar para evitar o agravamento da situação**. II - Restando delineado cenário em que há poluição sonora, **deve-se observar o princípio da precaução, fazendo cessar a atividade poluidora** quando haja indicação de que os possíveis efeitos sobre o meio ambiente ou a saúde das pessoas possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido. III - Recurso provido. (TJES; AI 0021999-18.2016.8.08.0012; Quarta Câmara Cível; Rel. Des. Manoel Alves Rabelo; Julg. 02/10/2017; DJES 09/10/2017)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. **POLUIÇÃO SONORA.** 1. Existente **prova robusta extraída do inquérito civil nº 00856.00031/2015 no sentido de que o estabelecimento comercial estaria causando perturbação do sossego durante o horário de descanso noturno, cabível a limitação do horário de funcionamento, sob pena de multa.** 2. O cotejo normativo do art. 225, *caput*, da Constituição da República, art. 226 da Lei Estadual nº 10.520/2000, (código estadual do meio ambiente) e art. 153, alínea b, da Lei Municipal nº 1.776/95 (código de posturas do município), admite a atuação do município, no exercício do seu poder de polícia, a fim de coibir a prática lesiva ao meio ambiente, determinando restrições de horário de funcionamento de estabelecimento comercial. 3. Na espécie, **em que pese adotadas medidas para buscar a redução do ruído nas proximidades do estabelecimento comercial**, mediante recomendações ao comandante da brigada militar e ao município de rosário do sul, não houve o efeito esperado, pois, diante dos relatos dos moradores, **permanecem os frequentadores do estabelecimento consumindo bebida alcoólica e ouvindo som em volume muito alto.** 4. Desse modo, o contexto fático e normativo impõe a manutenção da antecipação de tutela deferida pelo juízo, pois há, de fato, probabilidade do direito invocado, bem como receio de dano ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300 do CPC/2015. Negaram provimento ao agravo de instrumento. (TJRS; AI 0225834-21.2017.8.21.7000; Rosário do Sul; Terceira Câmara Cível; Relª Desª Matilde Chabar Maia; Julg. 23/11/2017; DJERS 30/11/2017)

DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **POLUIÇÃO SONORA E OUTRAS IRREGULARIDADES. VENDA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS POR LOJA DE CONVENIÊNCIA E POR BAR LOCALIZADO JUNTO AO POSTO DE COMBUSTÍVEIS. LIMITAÇÃO DE HORÁRIO DE VENDA. POSSIBILIDADE.** (...) **Os estabelecimentos dos recorrentes não produzem diretamente ruídos sonoros, mas provocam a aglomeração de pessoas e tiram proveito da situação, obtendo ganhos no fornecimento de bebidas aos frequentadores do local.** A poluição sonora e as outras irregularidades só são contidas com a presença ostensiva da força pública. Por isso, **ao auferirem ganhos com a venda e não oferecerem estrutura adequada, devem responder pelo dano ambiental e aos bons costumes causados, pela forma da limitação de horário estabelecida pela sentença.** O apelante Carlos Alberto não trouxe prova alguma da sua hipossuficiência, sendo vazias as suas alegações. Benefício da AJG recusado. Preliminar rejeitada. Apelações improvidas. Pedido de AJG recusado. (TJRS; AC 0472586-14.2010.8.21.7000; Bagé; Terceira Câmara Cível; Rel. Des. Nelson Antonio Monteiro Pacheco; Julg. 20/11/2014; DJERS 15/12/2014)

APELAÇÃO. Ação civil pública. Pleito que visa à retirada de trailers instalados em praça pública. **Poluição sonora e perturbação do sossego causado pelos frequentadores do local a moradores do entorno.** Sentença de parcial procedência determinando a Municipalidade que oferte novos pontos para funcionamento dos trailers, que deverão desocupar a área, com exceção do primeiro e mais antigo instalado no local. Não obstante os comerciantes tenham obtido licenças para funcionamento, o **exercício das atividades no local ocasiona aglomeração de pessoas e transtornos à vizinhança, violando o direito fundamental ao sossego. Nítida inversão das funções do bem de uso comum.** Município que deve providenciar novos locais para instalação dos trailers. Sentença de parcial procedência mantida. Recurso desprovido. (TJSP; APL 1000689-42.2016.8.26.0333; Ac. 11002862; Macatuba; Sétima Câmara de Direito Público; Rel. Des. Eduardo Gouvêa; Julg. 27/11/2017; DJESP 11/12/2017; Pág. 2113)

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que a responsabilidade civil dos empreendedores responsáveis por estabelecimentos que promovem a emissão de sons e ruídos, como bares, restaurantes e casas de shows, pode ser atribuída tanto pelos impactos diretos das atividades realizadas no interior dos estabelecimentos quanto pelos efeitos indiretos, como a poluição sonora gerada pela aglomeração de frequentadores nas imediações.

Conforme a legislação ambiental e urbanística vigente, a responsabilidade pela poluição sonora é objetiva, dispensando a comprovação de culpa, e inclui a obrigação de adotar medidas preventivas para minimizar os danos à saúde, ao sossego e à qualidade de vida da comunidade local, assim como de cessar as respectivas atividades poluidoras.

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, 14 de setembro de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenadoria de Habitação e Urbanismo