

ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Paula Regina Antunes¹

RESUMO: Diante do processo de urbanização, o Estatuto da Cidade, tornou-se importante instrumento para viabilizar a política urbana, o qual estabelece diretrizes para o planejamento da cidade, no sentido de evitar a degradação do meio ambiente urbano e maximizar o aproveitamento do solo urbano; dentre os instrumentos indicados, está o parcelamento do solo. A pesquisa foi realizada buscando-se demonstrar os aspectos jurídicos e procedimentais do parcelamento do solo urbano, sob suas formas, a fim de se abordar, fundamentalmente, a importância da atuação do Ministério Público no ordenamento territorial e a necessidade de se ampliar a capacidade de controle do promotor sobre os empreendimentos urbanos. A metodologia utilizada concentrou-se na busca de material bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Evidenciou-se a legitimidade da atuação do MP sobre o parcelamento do solo urbano, expressamente estabelecida na Lei 6.766/79, se dá em razão de interesse público e, sobretudo, na defesa do meio ambiente, do consumidor e da ordem urbanística. Verifica-se que a participação do promotor no processo de parcelamento do solo urbano, na área cível, se dá por meio do inquérito civil, do termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública. A atuação do MP apresenta-se ora como fiscal da Lei, ora como titular da ação penal.

PALAVRAS-CHAVE: Parcelamento do solo urbano. Meio Ambiente. Ministério Público.

INTRODUÇÃO

A aceleração do crescimento urbano vem desencadeando problemas territoriais, socioeconômicos e ambientais à sociedade brasileira. É a partir desse enfoque que a presente pesquisa se propõe realizar uma análise acerca do parcelamento do solo urbano, fator que contribui, inegavelmente, para a urbanização do país.

Assim, a preocupação desse estudo reside em demonstrar a importância no processo de organização da urbanização acelerada, para que possa propiciar um crescimento sustentável das cidades e de acordo com os planos diretores municipais.

Isso porque, com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, o parcelamento do solo tornou-se um importante instrumento para viabilizar a política urbana, passando a ser assunto central do desenvolvimento urbano, tendo em vista a expansão urbana dos municípios e o reflexo no Meio Ambiente.

Apesar da Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79) ter sido recepcionada pela Constituição Federal vigente, é necessária uma reinterpretação, em virtude das novas

¹ Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela UNIOESTE- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Francisco Beltrão-PR.

diretrizes do desenvolvimento urbano, considerando a função socioambiental da propriedade em prol da coletividade, da segurança, do bem-estar social e do equilíbrio ambiental.

Dessa forma, o presente trabalho tem por escopo, fundamentalmente, demonstrar a importância da atuação do Órgão do Ministério Público no ordenamento territorial e a necessidade de sua ampliação na capacidade de controle sobre esses empreendimentos urbanos.

Diante desse cenário, a presente pesquisa tem como objetivo inicial abordar os aspectos característicos e legais do parcelamento urbano, para que se possa compreender o papel do Ministério Público na fiscalização da execução dos parcelamentos para fins de controle na ordenação do território.

Para tanto, num primeiro momento, é relevante expor a forma de parcelamento do solo urbano previsto na legislação brasileira. Em sequência, tratar-se-á sobre as formas pelas quais ocorre o parcelamento, dentre eles, o loteamento e o desmembramento do solo.

Por fim, buscar-se-á fazer um panorama da atuação do órgão do Ministério Público enquanto defensor do meio ambiente, em especial no que se refere ao parcelamento do solo urbano, através de um estudo jurisprudencial, visando à minimização dos impactos ambientais e socioeconômicos, garantindo a segurança e proporcionando um ambiente que não ofereça riscos à saúde da população.

1 PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

O ambiente urbano cada vez mais se torna o local de residência e das atividades humanas. No Brasil, a aceleração do processo de urbanização da população é evidenciada pelo último Censo Demográfico (BRASIL, 2013) que aponta o número de 160.925.792 habitantes urbanos contra 29.830.007 da população rural. Tal disparidade demanda espaço urbano para a moradia e atividades, e para atender tal demanda, é necessária a verticalização das construções urbanas.

Nesse sentido, o processo de urbanização e a produção de novas áreas urbanas nos municípios brasileiros ocorrem através do parcelamento do solo, sob a forma de loteamento ou desmembramento. No entanto, para propiciar um desenvolvimento digno da população, a organização espacial das novas áreas urbanas, deve obedecer às regras e normas de cunho técnico e jurídico.

O parcelamento do solo urbano é tema que está intrinsecamente ligado com a função da propriedade, pois a partir daí, tem-se um parâmetro legal de orientação sobre a natureza

jurídica e política da propriedade, sujeitando-a, inclusive, às limitações impostas ao particular em benefício do bem comum.

Nessa linha, Alexandre de Moraes analisa o marco que a Constituição de 1988 representou para o direito de propriedade:

Dessa forma, a Constituição Federal adotou a moderna concepção de direito de propriedade, pois, ao mesmo tempo em que o consagrou como direito fundamental, deixou de caracterizá-lo como incondicional e absoluto. A referência constitucional à função social como elemento estrutural da definição do direito à propriedade privada e da limitação legal de seu conteúdo demonstra a substituição de uma concepção abstrata de âmbito meramente subjetivo de livre domínio e disposição da propriedade por uma concepção social de propriedade privada, reforçada pela existência de um conjunto de obrigações para com os interesses da coletividade, visando também à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de domínio deve cumprir.(MORAES, 2004,p. 266).

Assim, é através do instrumento do parcelamento urbano que o ente municipal poderá exigir uma adequada distribuição dos lotes, bem como dos equipamentos, vias públicas e uma infraestrutura mínima.

O termo “parcelamento” indica a ideia de divisão. “É um dos aspectos que mais interferem no urbanismo” (TOSHIO, 2010, p. 139). Até a promulgação da Lei 6766/79, a matéria não era disciplinada no direito brasileiro. Apenas em 20 de dezembro de 1979 é que tal instituto passou a ter tratamento legal em âmbito federal, conhecida também como *Lei Lehmann*, “contemplando não só regras civis (como o fazia o Dec-Lei nº 58/37) como também regras dispositivas de assuntos urbanísticos e penais” (TOSHIO, 2010, p. 139).

Conforme Fernandes (1995), durante a vigência do Decreto-lei 58/37, era mínimo o poder de intervenção dos administradores públicos nos projetos de parcelamento do solo. Assim, a administração pública quase nada podia fazer no sentido de forçar os empreendedores a regularizar os parcelamentos irregulares, comprometendo a organização do espaço urbano e a qualidade dos loteamentos.

No entanto, atualmente, depara-se com alto índice de parcelamentos ilegais, com alegações diversas para a não observância da lei, dentre elas, elevados custos de implantação e a acentuada burocracia para a aprovação.

Isso porque a implantação de um loteamento, nas palavras de Freitas (2000, p.334) demanda

a obtenção de diretrizes urbanísticas junto ao município; elaboração de planta, memorial descritivo e projeto; contratação de técnicos, ução de obras conforme padrões técnicos, incluindo demarcação dos lotes e áreas, abertura de ruas,

implantação de rede de distribuição de água, de energia elétrica e de coleta e disposição de esgoto, pavimentação, implantação das galerias de escoamento de águas pluviais, guias e sarjetas; comercialização dos lotes considerando profissionais, marketing e propaganda; recolhimento de impostos; manutenção de elemento de empresa e conseqüentemente encargos correspondentes, e assim por diante.

Muitas vezes, a proliferação dos loteamentos clandestinos nos centros urbanos deve-se exatamente pela ausência legal, eis que não havia sanção civil ou penal, gerando prejuízos para os adquirentes dos lotes.

Dessa forma, com o advento da Lei 6766/79, o Decreto-Lei 58/37 passou a ser aplicável apenas aos parcelamentos rurais.

Cumprir dizer que, a Lei 6.766/79 não define o que é parcelamento urbano. Nas palavras de Toshio “o parcelamento regular do solo é a divisão da terra em unidades juridicamente independentes, dotadas de individualidade própria, para fins de edificação”.

Em outros termos, pode-se afirmar que o parcelamento do solo urbano é o instituto que visa disciplinar a ordenação do espaço urbano.

Nos termos do artigo 2º da Lei 6.766/79 o “parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e das legislações estaduais e municipais pertinentes”.

No entanto, o parcelamento somente será admitido para fins urbanos em zona urbana, ou em caso de expansão urbana, conforme definição na lei municipal. Logo, com o advento da Lei 6.766/79, não poderá mais ocorrer a implantação de loteamentos localizados na zona rural, para fins urbanos.

É importante ressaltar que, a Lei 6.766/79 disciplina o parcelamento do solo urbano, bem como o parcelamento para fins urbanos, que “abrange especialmente aqueles loteamentos para fins urbanos na zona rural”.

Portanto, para que um imóvel rural possa ser loteado, deverá ter perdido suas características de exploração agrícola, extrativa vegetal, pecuária ou agroindustrial, deve cumprir ao disposto no artigo 53 da Lei 6766/79, e ser incluído, por lei municipal em zona de expansão urbana, caso contrário, o empreendimento será ilegal e irregular.

1.1 Loteamento

Nas palavras de Toshio (201, p. 142), o Loteamento pode ser definido como sendo um “desmembramento, áreas destinadas a novas vias de circulação e para logradouros públicos”.

Ainda, é conceituado pela Lei n.º 6.766/79, no seu artigo 2º: “considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Percebe-se que o pressuposto básico para um loteamento é a existência da subdivisão de uma gleba em dois ou mais lotes.

É imprescindível que todo loteamento seja aprovado pela Prefeitura Municipal e submetido a registro no Cartório de Registro de Imóveis. Todavia, tal regra tem sido desrespeitada, ocasionando o surgimento de loteamentos irregulares, principalmente devido à omissão dos poderes competentes no sentido.

Cabe esclarecer que os loteamentos clandestinos, são aqueles que não foram aprovados pela Prefeitura Municipal. Nesse caso, os particulares subdividem glebas em lotes destinados à edificação, com a abertura, prolongamento, modificação ou ampliação de vias ou logradouros públicos, sem a competente aprovação da municipalidade.

Já os loteamentos irregulares, são aqueles aprovados pela Prefeitura, mas não foram inscritos, ou o foram, mas são executados em desconformidade com o plano e as plantas aprovadas. Aqui, embora aprovado o projeto, o loteamento não é inscrito no Registro de Imóveis sendo sua execução em desconformidade com as plantas aprovadas.

O fato é que o “Estado tem se mostrado totalmente impotente para conter o avanço destes loteamentos ilegais. Ao invés de efetuar uma política pública que forneça moradia aos pobres e priorize a colocação de equipamentos públicos nos assentamentos populares” (QUEIROGA, 2002, p.73).

1.2 Desmembramento

O desmembramento também se traduz em espécie do parcelamento. Desmembrar significa parcelar ou dividir a terra em lotes, sem a abertura, prolongamento, modificação ou ampliação de vias ou logradouros públicos.

A definição legal do instituto está no art. 2º, § 2º, da Lei n.º 6.766/79, que prevê que: “considera-se desmembramento subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes”.

Dessa forma, quando se subdividir uma gleba, sem que ocorra a necessidade da abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos, ou mesmo prolongar, ampliar e modificar as vias já existentes tem-se o desmembramento e não loteamento.

A semelhança do desmembramento com o loteamento, é que a subdivisão da gleba é realizado em ambos, com a finalidade de edificação, para fins urbanos, pois a legislação não especifica, qual o tipo de edificação destinada ao local.

1.3 Diretrizes do parcelamento do solo urbano

Nos termos do artigo 6º da Lei 6.766/79, antecedendo ao projeto de parcelamento do solo, o interessado deverá apresentar perante a administração municipal, alguns documentos, além da programação das obras que pretende implantar, para definir as diretrizes, em termos urbanísticos, para o parcelamento da área.

Dessa forma, o parcelador, primeiramente, deverá verificar a localização da área onde o fracionamento urbano será executado. Tal verificação é para apurar se aquela zona está ou não em área de interesse especial da União ou do Estado, para que se possa ter ciência, qual ente público o parcelador deverá dirigir-se para pedir a fixação das diretrizes, nos termos Artigo 13 da Lei nº 6766/79.

Assim, cabe ao Município ao Distrito Federal, pronunciar-se sobre a matéria urbanística do empreendimento de parcelamento, não cabendo aos aspectos de interesses dos Estados e da União. Por outro lado, o parcelador, não poderá desprezá-los, sob pena de ser obstada a execução do seu projeto.

Logo, as diretrizes estabelecidas no artigo 7º da Lei 6.7.66/79 servirão de base para o projeto de parcelamento urbano, que deverá obedecer às linhas gerais estabelecidas, vigentes pelo prazo de 04 (quatro) anos, sob pena de reiniciar o procedimento ante a caducidade das orientações anteriores, para que possa tornar o empreendimento urbanisticamente viável.

Nos termos do artigo 8º do mesmo diploma legal, a consulta do interessado ao Poder Público para que este estabeleça as diretrizes do planejamento urbano poderá ser dispensada através de instrumento legislativo próprio, para municípios com menos de 50.000 habitantes, devendo nesse caso, requerer à autoridade pública a aprovação do projeto de fracionamento do solo.

Posteriormente a fixação das diretrizes, o parcelador deverá apresentar o projeto de parcelamento urbano ao Município onde se situa o imóvel, e, ao Estado e ou à União, em caso

de área de interesse especial, para que ocorra o exame de tais diretrizes se foram, efetivamente atendidas pelo empreendedor.

No caso do desmembramento, o processo é simplificado, eis que aproveita o sistema viário, as vias e logradouros públicos existentes (§ 2º, art. 2º da Lei 6.766/79). Basta, a apresentação de requerimento à administração, acompanhado da planta do imóvel e memoriais descritivos das novas áreas a serem criadas. Sob o aspecto jurídico, é suficiente apresentar o título de propriedade, sendo dispensável as certidões de ônus reais e negativa de tributos municipais, exigidas para o parcelamento sob a forma de loteamento.

Para avaliar a conveniência do parcelamento urbano o município possui autonomia. Uma vez aprovado o projeto do loteamento ou desmembramento, deverá o projeto ser executado no prazo fixado no cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação.

Em seguida, o parcelador deverá promover o registro do projeto junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, com a juntada de documentos que comprovem a propriedade do imóvel, a ausência de ônus, bem como de ações pessoais e penais dos seus proprietários (BRASIL,1979).

Dessa forma, somente após o registro é que se pode reconhecer legalmente o parcelamento urbano, dando-se, assim, oportunidade a que o empreendedor promova a venda dos lotes oriundos do desmembramento ou loteamento. A ausência de registro do parcelamento revela a clandestinidade do empreendimento, de tal sorte que iniciá-lo sem o atendimento dessas exigências legais constitui crime contra a administração pública, previsto nos artigos 50 e seguintes da Lei nº 6.766/79.

Contudo, os parcelamentos do solo urbano ou para fins urbanos atenderão a legalidade se, aprovados pelo Poder Público competente (Município ou Distrito Federal, quando for o caso), em conformidade com os atos de aprovação e registros, no prazo fixado em lei, perante o Cartório de Registro de Imóveis da situação do empreendimento.

2 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Como visto anteriormente, o Parcelamento do Solo Urbano é o instrumento utilizado para a execução da política de desenvolvimento e expansão urbana em nível municipal, atendidas as diretrizes do Estatuto da Cidade e da Lei n. 6.766/79, para fins de disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, a partir da tutela e defesa da coletividade, enquanto adquirentes dos lotes previstos em um determinado empreendimento.

Com a promulgação da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e da própria Carta Magna de 1988, o Ministério Público passou a ter uma atuação de destaque nos pedidos e ações envolvendo o parcelamento do solo, através do inquérito civil e da ação civil pública, objetivando a defesa do meio ambiente, seja o meio ambiente natural ou artificial. Uma vez que, o meio ambiente “pertence a todos e a ninguém em particular; sua proteção a todos aproveita e a sua postergação a todos em conjunto prejudica; é verdadeira *res communiomnium*” (MILARÉ, 1995, p.55).

A legitimidade para a atuação do Ministério Público no parcelamento do solo está expressamente estabelecida na Lei 6.766/79, em razão de interesse público.

O Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade “ad causam” do Ministério Público em ajuizar ação civil pública, objetivando a regularização do parcelamento do solo urbano (loteamento), consubstanciada na realização de obras necessárias à infraestrutura do loteamento irregular, conforme demonstra o seguinte entendimento:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 302, III, 331, § 2º, 332, 333, I E II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ. 1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Município, a Associação de Ocupantes e dois sócios, objetivando a regularização do loteamento, que foi julgada procedente para condenar os requeridos à realização de obras necessárias à infraestrutura do loteamento irregular, dentre outras cominações. 2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados (302, III, 331, § 2º, 332, 333, I e II do Código de Processo Civil) torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ. 3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária. Precedentes: REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005. 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

Logo, após árdua luta nos Tribunais, está superada a discussão acerca da legitimidade do Ministério Público para agir em tutela do parcelamento do solo.

Tal legitimidade está presente inclusive na Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (Lei Estadual nº 734/93) que prevê o cargo de Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo, a ele atribuindo as funções de defesa de interesses difusos ou coletivos nas relações jurídicas relativas a desmembramento, loteamento e uso do solo para fins urbanos.

O texto constitucional, em seu artigo 129, I dispõe que são funções institucionais do Ministério Público promover, privativamente, a ação penal pública, “*na forma da lei*”.

Dessa forma, tem-se como pacificado o entendimento jurisprudencial acerca da atuação do Ministério Público durante todas as fases do processo de parcelamento e registro, e poderia ser incluída entre "outros interesses difusos e coletivos", com intuito de exercer a vigilância que o Município e os demais órgãos públicos muitas vezes não realizam.

Oportuno mencionar que “por meio do Ato nº 67/2002 – PGJ no DOE em 14 de agosto de 2002, o procurador-geral de justiça criou o Grupo Especial de Defesa do patrimônio Histórico-Cultural do Estado de São Paulo, fundamentado nos arts. 129, III 170, III e VI e 216,§ 1º da CF. Tal ato foi fruto do descaso “na proteção do patrimônio cultural nacional” (SIRVINSKAS, 2011, p.532). O objetivo da criação desse grupo é no sentido de combater as atividades irregulares do patrimônio histórico-cultural do Estado de São Paulo.

Ainda, o Ministério Público do Estado de São Paulo ”publicou o aviso nº 559/2005-PGJ no DOE com o objetivo de cobrar a elaboração do plano diretor por parte de todos os municípios paulistas, independentemente do número de habitantes” (SIRVINSKAS, 2011, p.544).

Tais exemplos denotam a importância da atuação do Ministério Público junto aos Municípios, para propiciar um plano estratégico para a área do urbanismo e habitação, de forma a zelar pelo meio ambiente.

Nesse sentido, no âmbito civil, a atuação do Ministério Público no parcelamento do solo urbano, de acordo com o artigo 8º, § 1º, da Lei nº7347/85, se dá através do inquérito civil ou procedimento preparatório (PP), do termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública. No âmbito penal, ocorre por meio do inquérito policial e da ação penal. Portanto, o Ministério Público, poderá atuar em sua forma tradicional, qual seja, como fiscal da lei, ou mesmo como titular da ação penal pública, como disposto na Lei nº 6766/79.

Nessa perspectiva, o órgão do Ministério Público deve fiscalizar a prévia existência ou exigir a constituição das áreas de uso comum eventualmente não disponibilizadas à comunidade/sociedade, proporcionais às áreas a serem desmembradas para evitar que o empreendedor/loteador proceda em desacordo com o planejamento municipal de expansão e desenvolvimento da cidade.

A Lei nº. 6.938/81, que disciplina a Política Nacional do Meio Ambiente, através do artigo 14 §1º pela primeira vez, estabeleceu a possibilidade de ação civil pública ambiental, de cunho material:

Art 14 § 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. Todavia, foi com a Lei nº. 7.347/85, que a ação civil pública assumiu caráter processual.

O Inquérito Civil previsto no inciso III, do art. 129, da Constituição Federal e §1º, do art. 8º, da lei nº 7.347/85, é o instrumento apto à propositura da ação, onde o Promotor de Justiça, de posse da notícia, (arts. 6º e 7º da lei nº 7.347/85), realizará as procedências necessárias, com o objetivo de conseguir provas que servirão de base para a abertura do inquérito.

De acordo com a Lei 6.766/79, o Ministério Público deverá ser ouvido, no prazo de 5 (cinco) dias, após a aprovação do projeto de loteamento ou desmembramento, pela Prefeitura Municipal, caso ocorra impugnação por terceiro interessado, onde o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação”.

Em caso de pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, feito com a anuência da Prefeitura Municipal, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou, em outro caso, quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência da Prefeitura Municipal e do Estado, novamente deverá haver a manifestação do Ministério Público, antes que o juiz homologue o pedido de cancelamento.

Ainda é possível a intervenção do Ministério Público, quando o promotor de justiça poderá notificar o loteador para suprir a falta, providenciando a abertura de conta junto a Registro Imobiliário para que os adquirentes possam suspender os pagamentos ao loteador e ali depositarem as prestações.

No entanto, tal medida só poderá ser adotada quando o parcelador for o titular do domínio do imóvel parcelado. Por isso, é importante que o Ministério Público dê publicidade à medida, objetivando que os adquirentes cessem os pagamentos ao parcelador.

Nessa situação, o Ministério Público exercerá tipicamente a função de fiscal da Lei, em caso de inadimplência do parcelador na execução de obras de infraestrutura. É o entendimento jurisprudencial:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PATRIMÔNIO PÚBLICO – INTERESSE COLETIVO – LOTEAMENTO – REGULARIZAÇÃO – INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS – LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO – LEI N. 6.766/79, ARTS. 38 E 40

– LEI N. 7.347/85, ART. 21 – C. F., ART. 129, III E IX – PRECEDENTES STF E STJ – É dever constitucional do Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art. 129, III e IX, CF). – O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de parcelamento de solo urbano, em face de inadimplência do parcelador na execução de obras de infraestrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos”

Cumprе mencionar que muitos inquéritos civis são instaurados para apurar a inexecução de obras de infraestrutura, caso em que esta notificação poderá suprir a necessidade de ação civil pública, ensejando a correção das irregularidades.

Outro momento de atuação do Ministério Público se dá após a regularização do loteamento, quando ocorre a autorização judicial para fins de levantamento das prestações anteriormente depositadas.

Para tanto, o Ministério Público pode obter certidões, informações, exames, perícias, na Prefeitura, no Estado, no Cartório do Registro de Imóveis, para constatar a legalidade e efetividade do registro, bem como identificar eventuais restrições ao parcelamento, e tomar as medidas oportunas.

Portanto, sempre que necessário for, o Ministério Público tem o dever de, promover a impugnação ou o cancelamento do registro imobiliário.

A Lei Federal 6.766/79 disciplina a partir do seu artigo 50 os tipos penais no que se refere às ações em desacordo com os requisitos sobre o parcelamento do solo urbano.

A atuação do Ministério Público é necessária para coibir os crimes decorrentes do parcelamento do solo realizado de forma irregular.

A seguir, as decisões denotam a existência de crimes tipificados na Lei 6.766/79, advindos de parcelamentos, sem a observância dos procedimentos legais exigidos.

Logo, o primeiro crime caracteriza-se pelo início do loteamento ou desmembramento, vale dizer, mediante atos que indicam que os agentes pretendem promover o parcelamento de uma área, v.g. movimentando terra, demarcando lotes, apondo placas alusivas ao empreendimento, anunciando a venda de lotes em panfletos, etc., sem prévia autorização dos órgãos competentes. Segundo consta dos autos, desde o ano de 1983 até o de 1987 os réus continuaram negociando e recebendo as prestações dos lotes de terreno, auferindo lucros decorrentes dos negócios realizados. O loteamento foi considerado irregular e, por isso, clandestino, em junho de 1991. Até então, portanto, as condutas delituosas atribuídas àqueles protraíram-se no tempo. Noutras palavras, a permanência, insita no delito em face, não sofreu solução de continuidade e segundo o art. 111, inc. III do Código Penal, a prescrição, nos crimes permanentes começa a correr a partir do dia em que cessou a permanência (...)

Nessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou, no sentido de que o crime do artigo 50, parágrafo único, inciso I, da Lei 6.766/79 seria hipótese de crime permanente (5ª Turma, REsp nº 5410/SP, rel. Ministro Cid. Flaquer Scartezini, julgado em 13/05/96). Todavia, a orientação atual é no sentido de que os crimes de parcelamento do solo urbano são crimes instantâneos de efeitos permanentes, a saber:

PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (LEI Nº 6766/79), CRIME INSTANTÂNEO COM EFEITOS PERMANENTES. PRESCRIÇÃO RETROATIVA. O delito previsto no art. 50 da Lei nº 6.766/79 é instantâneo de efeitos permanentes. O prazo prescricional, portanto, tem início na data em que se consumou e não da cessação dos seus desdobramentos. Recurso provido.

Ainda, caso o loteador tenha tentado dar ao loteamento aparência de condomínio fechado, incorrerá na sanção prevista no artigo 50 e 51 da Lei Federal nº 6.766/79. Nesse sentido:

LOTEAMENTO IRREGULAR. CRIME PREVISTO NO ART. 50, inciso I, DA LEI Nº 6.766/79. Comete o crime previsto no art. 50, inciso I, da Lei Federal nº 6.766/79, o agente que fraciona terreno originário de loteamento anterior, abrindo rua e contrariando lei ambiental municipal, mesmo que tenha tentado dar aparência de condomínio fechado. Inaceitável alegação de desconhecimento da lei municipal, quando o agente é corretor de imóveis e adquiriu o terreno de consciência da impossibilidade de parcelar. APELAÇÃO IMPROVIDA. UNÂNIME.

Cumpram-se, ainda, sobre os Órgãos públicos que podem ser acionados pelo Ministério Público, diante da tomas de decisão, para coibir irregularidades em obras de parcelamento do solo.

Nos termos do art. 38 da Lei 6.766/79:

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.

Assim, a Prefeitura Municipal, deverá fiscalizar o parcelamento e, constatando ilegalidade, deverá aplicar as sanções cabíveis ao parcelador, dentre elas, advertência, multa, embargo e, até mesmo, demolição.

Outro órgão e apoio ao Ministério Público é o Órgão ambiental, pois quando o empreendimento não possuir licenciamento ambiental ou estiver ocorrendo supressão de vegetação na gleba parcelada, ou, ainda, qualquer outra espécie de agressão ao meio

ambiente, sendo necessária a elaboração de Relatório de Vistoria, apontando, detalhadamente os impactos ambientais concretamente produzidos e demais danos já consolidados na área.

Paralelamente, a Polícia Ambiental deverá ser acionada sempre que estiver ocorrendo a prática de infração penal ambiental, lavrando-se Termo Circunstanciado. A Polícia Civil também deverá realizar diligências para constatar se estão ocorrendo vendas ou atos de parcelamento material do imóvel em desacordo com a Lei 6.766/79.

Uma vez comunicado pelo Ministério Público sobre a existência de parcelamento ilegal do solo em determinado imóvel, o Oficial do Registro de Imóveis deverá consignar tal informação nas certidões a ele relativas, promovendo publicidade à investigação do parquet e evitando que os consumidores sejam enganados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contudo exposto, é possível afirmar que o parcelamento do solo urbano compõe o rol de instrumentos que devem ser atendidos aos fins fixados pelo Estatuto da Cidade, não podendo contrariar as diretrizes estabelecidas para a adequação legal e viabilidade urbanística.

Verificou-se que a Lei Federal 6.766/79 abrange normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais, a fim de disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, bem como a tutela do interesse público coletivo adquirente dos lotes previstos e um determinado empreendimento.

A pesquisa evidencia que a legitimidade da atuação do Ministério Público sobre o parcelamento do solo urbano tem como fundamento a defesa do meio ambiente, do consumidor e da ordem urbanística, a qual se dá, na área cível, por meio do procedimento preparatório, do inquérito civil e do termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública, no sentido de pleitear as liminares necessárias a se evitar a ocorrência ou continuidade dos danos. Dessa forma a tutela do Ministério Público a favor do parcelamento do solo urbano, tem como fundamento a defesa da ordem urbanística, que pode ser incluída dentre “outros interesses difusos e coletivos”, nos moldes do art. 1º, inc. IV, da Lei nº 7.347/85.

Denota-se que os parcelamentos ilegais, irregulares, ou clandestinos, trazem reflexos que atingem os direitos difusos, coletivos e metaindividuais. E é por essa razão que, diante desse cenário, não há outra alternativa, senão o da regularização judicial ou administrativa, mas é fundamental que o espaço físico da cidade atenda aos padrões urbanísticos mínimos previstos pela legislação. E para tal tutela, a atuação o Ministério Público se faz imprescindível.

Portanto, o Ministério Público deve agir de forma a fiscalizar as atividades do Poder Público e dos loteadores no parcelamento do solo urbano, a fim de identificar e responsabilizar pelos danos causados ao meio ambiente, na tentativa de solucionar os problemas socioambientais, urbanísticos e econômicos decorrentes do parcelamento irregular do solo urbano, para promover uma efetiva política urbana e proporcionar um desenvolvimento sustentável a toda coletividade.

LEGAL ASPECTS ON INSTALLMENT OF URBAN LAND AND THE ROLE OF THE PROSECUTOR

ABSTRACT: Before the accelerated process of urbanization, the enactment of the Statute of the City, Law 10.257/01, became an important instrument for achieving urban policy, which establishes guidelines for planning the city, in order to prevent degradation of the environment urban and maximize the use of urban land, in accordance with social needs among the instruments indicated by the statute, is the fragmentation of urban land. It is in this sense that the research was conducted, seeking to demonstrate the legal and procedural aspects of the urban land subdivision, provided by Federal Law 6.766/79, under its forms, namely, the allotment and split, in order to address, fundamentally, the importance of the role of the Board of the public Prosecution Service in land and the need to expand the capacity control of the public prosecutor about the urban developments. Therefore, the methodology focused on the search of bibliographic material, legislative and judicial. The research shows that the legitimacy of the actions of the prosecutors on the subdivision of urban land, expressly established by Law 6.766/79, is the reason why the public interest and, especially, in defense of the environment, the consumer and the urban order. It is found that the participation of the “ministerial body” in the process of division of urban land in the civil area, is through the preparatory procedure, called a civil investigation, the adjustment term conduct and civil action. Moreover, it is clear that the actions of the prosecutor presents itself now as the tax law, as in the case of regularization of allotment and the parcelador default in the execution of infrastructure works, either as proprietor of the prosecution, as in cases where the parcelador focuses on the actions provided for in Articles 50 and 51 of Federal Law No. 6.766/79.

KEYWORDS: Installment of urban land. Environment. Prosecutor.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/d...> Acesso em: jul. 2013.

_____. Presidência da República. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República**

Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. Presidência da República. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 set. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça RESP n. 108249 – (199600590150), de São Paulo, 2ª Turma. Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins. Publicado no DJU, em 22-5-2000, p. 00092. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portalineteiteor>. Acesso em 10 set. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça - REsp 1170929/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/05/2010, DJe 27-05-2010. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portalineteiteor>. Acesso em 02 set. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RESP n. 108249 – (199600590150), de São Paulo, 2ª Turma. Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins. Fonte: DJe22-5-2000, p. 00092. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portalineteiteor>. Acesso em 01 set. 2013.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 4ª Câmara Criminal, Apelação Crime nº 70.002.295.145, Rel. Des. Gaspar Marques Batista, DJe. em 15-05-2001. Disponível em: <http://www.tjrs.gov.br/portalineteiteor>. Acesso em 30 ago. 2013.

FERNANDES, Edésio. **Law and urban change in Brazil**. London: Avebury, 1995.

FREITAS, José Carlos. Loteamentos Clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: FREITAS, José Carlos (coord.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000. v. 2.

_____. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 750, p. 16-23, 1998.

JELINEK, R. **Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalineteiteor/hp/9/docs/doutrinaparc_19.pdf>. Acesso em: 2 set. 2013.

QUEIROGA, Alessandra Elias de. **Parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção** - O caso dos condomínios irregulares no Distrito Federal. Porto Alegre: Fabris, 2002.

MILARÉ, Édis. Tutela Jurídica-Civil do Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 0, p. 26–72, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TOSHIO, Mukai. **Direito Urbano e Ambiental**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.