Câmara Municipal 103 Fls.

# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Número do** | 1.0647.14.004383-5/001 | **Númeração** | 0270315- |
| **Relator:** | Des.(a) Armando Freire | | |
| **Relator do Acordão:** | Des.(a) Armando Freire | | |
| **Data do Julgamento:** | 03/03/2016 | | |
| **Data da Publicação:** | 10/03/2016 | | |

Parte integrante do Parecer nº 198 /2017
Unaí, 18/9/2017
Relator

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS CONSTATADOS. IRRESIGNAÇÃO DO AGRAVANTE QUE NÃO SE SUSTENTA. RECURSO NÃO PROVIDO.

A medida liminar, em Ação Civil Pública, autoriza-se quando constatados o fumus boni iuris e o periculum in mora, cumulativamente.

Julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.0647.14.004383-5/003, pelo Órgão Especial, que reconheceu a inconstitucionalidade do §1º, artigo 2º da Lei Complementar Municipal nº 30/2011. Decisão que evidência o fumus boni iuris na espécie, posto que irregular um loteamento com base neste preceito.

Presença do periculum in mora, uma vez que a continuação do loteamento pode provocar efeitos negativos ao meio ambiente, ao ordenamento urbanístico e, eventualmente, a terceiros que venham a adquirir os lotes.

Irresignação da parte que não se sustenta, posto que presentes os requisitos autorizadores da medida liminar. Recurso não provido.

AGRAVO DE INSTRUMENTO-CV Nº 1.0647.14.004383-5/001 - COMARCA DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - AGRAVANTE(S): MUNICÍPIO SAO SEBASTIAO PARAISO - AGRAVADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - INTERESSADO: OFICIAL DA SERVENTIA DO REGISTRO DE IMÓVEIS DE SS PARAÍSO, SAO PEDRO EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA

Câmara Municipal 104 Visto

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

DES. ARMANDO FREIRE

RELATOR.

DES. ARMANDO FREIRE (RELATOR)

V O T O

Reportando-me ao relatório de f. 108-TJ, acrescento que foi suscitado Incidente de Inconstitucionalidade, recebido pelo Órgão Especial deste Tribunal, em que se reconheceu a inconstitucionalidade do §1º, do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 30/2011.

Assim, neste momento, retomam-se o exame e julgamento deste Agravo de Instrumento. Vejamos:

Conforme se extrai dos autos, o Ministério Público constatou que a aprovação do Condomínio Residencial Quintas da Boa Vista, concedida pela Municipalidade, se deu de forma irregular, uma vez que se baseou em norma inconstitucional, qual seja, a Lei Complementar Municipal nº 30/2011, pleiteando, assim, medidas de contenção ao loteamento. Transcrevo trechos pertinentes da inicial da ACP:

Câmara Municipal 105

"(...) a municipalidade aplicou a Lei Complementar Municipal nº 30/2011 e, por meio do Decreto nº 3.930/2011, aprovou o loteamento denominado Condomínio Residencial Quintas da Boa Vista, o qual foi devidamente registrado junto ao Cartório de Registro de Imóveis, consoante se infere da Matrícula nº 29.024 (fls. 171/178, com área de 61.748,62m²." (f. 23-TJ)

"O artigo 2º, §1º, da LC municipal epigrafada transcreve, categoricamente, que as áreas abarcadas peã Lei 'devem estar localizadas fora de perímetro urbano e da área de expansão urbana do município, e passarão a integrar as Zonas Especiais de Chacreamento - ZEC - que contarão com urbanização específica..'

Logo, percebe-se que o Município pretende, deveras, possibilitar a regularização e a instituição de loteamento de chácaras destinadas a lazer e recreação com característica urbanas, contudo fora da zona urbana ou de expansão urbana, portanto, na zona rural, malgrado caracterize esta última como 'Zonas Especiais de Chacreamento.'"(F. 24-TJ)

O MMº Juiz a quo, acolheu a pretensão autoral, assim determinando:

"[...] DEFIRO a liminar determinando: a) que o primeiro requerido paralise obras destinadas ao parcelamento rural, notadamente envolvendo o CONDOMÍNIO RESIDENCIAL QUINTAS DA BOA VISTA, bem como não promova a venda de seus lotes; b) que o segundo requerido se asbtenha de aprovar loteamentos em área rural (urbanizadas) com base na LC nº 30/2011; que o terceiro requerido se abstenha de efetuar registros de parcelamento de solo com base na mesma LC nº30/2011.

Irresignado, o agravante interpôs o presente Agravo de Instrumento, alegando que a referida lei municipal não é inconstitucional, bem como sustentando que faz parte da

Câmara Municipal de Uberlândia 106

conveniência e oportunidade do município aplicar essa lei complementar municipal.

Em respeito à reserva de plenário (art 97 da CF), a análise da (in)constitucionalidade da Lei Municipal foi transferida ao Órgão Especial, que declarou a sua inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº30/2011 - MUNICÍPIO SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - PRCELAMENTO 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)

Em sendo assim, declarada a inconstitucionalidade pelo Órgão Especial, não há outra solução a não ser a de declarar que a medida liminar pleiteada pelo ente ministerial está devidamente resguardada pelo fumus boni iuris, sendo, em princípio, desarrazoados os argumentos recursais.

É de se considerar, pois, irregular o loteamento autorizado com base nessa lei. Em sendo assim, plausível as medidas pretendidas pelo ente ministerial, na tentativa de conter o referido loteamento, preambularmente.

Lado outro, por se tratar de parcelamento de solo rural, induvidoso também o periculum in mora, posto que o desrespeito às normas que regem a matéria pode afetar o meio ambiente local e o

Câmara Municipal 107

ordenamento urbanístico, o que não é concebível. E mais, como o loteamento já foi aprovado, não contê-lo, neste momento, poderá evidenciar riscos também para terceiros, que podem vir a adquirir uma ou mais unidades do loteamento.

Por todo o dito, presentes os requisitos essenciais à medida liminar, quais sejam, o periculum in mora e o fumus boni iuris, a sua concessão é devida, não se justificando a irresignação do agravante, por ora.

CONCLUSÃO.

Com tais considerações e razões de decidir, NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO.

Custas recursais pelo agravante, na forma da lei, respeitadas as isenções legais.

É o meu voto.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WASHINGTON FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO."

Câmara Municipal de Unaí
Câmara Municipal de Unaí 108 000072

Serviço Público Federal
CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
DIRETORIA DE ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA
SBN Palácio do Desenvolvimento 12° andar – sala 1210 CEP 70057-900 Brasília-DF
(61) 3411-7379/7138 – www.incra.gov.br

Ofício nº 148 /2016/DF/INCRA Brasília, 16 de Junho de 2016.

A Sua Senhoria, o Senhor Cristiane Maria de Brito
Marechal Hermes, 751 - Centro Cívico
CEP: 80530-230 - Curitiba - PR

Assunto: **Esclarecimentos sobre a revogação da Instrução 17b de 22 de dezembro de 1980.**
Referência: **Parcelamento do solo.**

Senhor Procurador-Geral,

1. Informamos a essa Entidade, que foi editada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA a Nota Técnica INCRA/DF/DFC/Nº. 02/2016, que busca corrigir eventual omissão advinda com a revogação da Instrução 17b de 22 de dezembro de 1980, efetivada por meio da Instrução Normativa nº 82/2015.

2. A instrução 17b que tratava de parcelamento de imóveis rurais, foi expressamente revogada pela IN 82/2015, cópia anexa. A Instrução Normativa em referência teve como objeto aperfeiçoar, disciplinar e uniformizar os procedimentos de atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR realizados nas Superintendências Regionais do Incra nos estados, após a modernização do SNCR, que possibilitou que a Declaração para Cadastro Rural seja realizada pela *internet*.

3. Assim sendo, encaminhamos para amplo conhecimento, a Nota Técnica/INCRA/DF/DFC/Nº 02/2016 que objetiva suprir eventuais omissões da Instrução Normativa nº 82/2015.

Respeitosamente,

Cláudio R. Siqueira da Silva
Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária
- Substituto -
Portaria nº 840/2015-IN

MP/PR – J MARANHAO – 24/JUN – 10:29
PROTOCOLO Nº 13418/2016
INTERESSADO: DIRETORIA DE ORDENAMENTO/ESTR.FUNDIARIA
ASSUNTO : INFORMACAO

2/2 Prot. Meio Ambiente 15/JUL/2016 10:40 001407
Ministério Público do Paraná

Câmara Municipal de Unaí 109
000013
PUBLICAÇÕES
D.O. 60 de 30/03/15
Seção 1 Pág. 36

**PORTARIA/INCRA/P/Nº 126** **DE 27 DE MARÇO DE 2015.**

**O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA Substituto**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso VI do art. 21, da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009, combinado com o inciso VII, do art. 122 do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria/MDA/Nº 20, de 8 de abril de 2009, e

Considerando a necessidade de REVISÃO da Instrução Normativa nº 66, de 30 de dezembro de 2010, que aprova os procedimentos para atualização cadastral e os formulários de coleta de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR;

Considerando a necessidade de REVISÃO da Instrução nº 17-b, de 22 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais;

Considerando que essas revisões propõem ajustes e aperfeiçoamentos ao Sistema Nacional de Cadastro Rural, objetivando adequar os procedimentos ao novo SNCR, implementando mudanças qualitativas e quantitativas relativas às atividades de cadastro, bem como a implementação da Declaração Eletrônica que substituirá os formulários de coleta instituídos pela IN nº 66 e procedimentos cadastrais de descaracterização e cancelamento de imóvel rural, dispostos na Instrução 17-b;

Considerando a manifestação favorável da Procuradoria Federal Especializada, junto ao Incra, que não vislumbra óbice jurídico à proposta de revisão das referidas instruções, conforme Parecer nº 032/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 17 de março de 2015, acolhido pelos Despachos 00078/2015/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 17 de março de 2015 e 00168/2015/GAB/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 18 de março de 2015; resolve:

Art.1º Aprovar *ad referendum* do Conselho Diretor do Incra a Instrução Normativa nº 82 de 27 de março de 2015, que "Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR e dá outras providências".

Art. 2º Revogam-se a Instrução Normativa nº 66, de 30 de dezembro de 2010 e a Instrução nº 17-b, de 22 de dezembro de 1980.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**MARCELO AFONSO SILVA**

Câmara Municipal de Uiraí 110



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
DIRETORIA DE ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CADASTRO RURAL

**NOTA TÉCNICA INCRA/DF/DFC/N.º 02 /2016**

**Assunto: Esclarecimentos a respeito da revogação da Instrução INCRA n.º 17-b, de 22 de dezembro de 1980**

Senhor Diretor,

Esta Coordenação Geral de Cadastro Rural tem recebido constantes questionamentos por parte das Superintendências Regionais do INCRA a respeito da aplicabilidade do item 3 da revogada Instrução n.º 17-b, de 22 de dezembro de 1980, que disciplinava o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, bem como do item 4, que tratava do parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana.

A fim de dirimir quaisquer dúvidas que ainda possam existir sobre esta matéria e uniformizar procedimentos em âmbito nacional, propomos a aprovação da presente nota técnica, nos termos seguintes.

## 1. ANTECEDENTES

A Instrução n.º 17-b/80 disciplinava o parcelamento de imóveis rurais, distribuindo a matéria em três categorias distintas, a saber:

a) parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana (correspondente ao item 2 da norma): nesta modalidade, caberia ao INCRA apenas providenciar a atualização cadastral do imóvel, a requerimento do interessado, podendo ocorrer cancelamento do cadastro ou retificação de área remanescente, conforme a área parcelada;

b) parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana (correspondente ao item 3 da norma): neste caso, caberia a prévia audiência do INCRA;

c) parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana (correspondente ao item 4 da norma): neste caso, caberia ao INCRA a prévia aprovação do projeto.

O referido ato normativo, fazendo alusão ao Decreto n.º 59.428, de 27 de outubro de 1966, estabelecia a possibilidade de parcelamento de imóvel rural, localizado fora da zona

Câmara Municipal de Uraí
111



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
DIRETORIA DE ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CADASTRO RURAL

urbana e de expansão urbana, *com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização*.

Já o tópico relativo ao parcelamento para fins agrícolas, na verdade, tratava dos planos particulares de colonização, tendo em vista a referência aos dispositivos pertinentes a esta matéria, contidos nas Leis 4.504, de 30 de novembro de 1964 (art. 61), e 4.947, de 06 de abril de 1966 (art. 10), bem como no referido Decreto 59.428, de 27 de outubro de 1966 (arts. 93 e seguintes).

Ao longo de seus mais de 30 anos de vigência, a Instrução 17-b/80 foi alvo de controvérsias interpretativas, o que gerou a adoção de procedimentos diferenciados entre as superintendências regionais do INCRA. A edição do Manual de Cadastro Rural, aprovado pela Portaria/INCRA/P/nº 372, de 3 de dezembro de 2009, não surtiu efeito no sentido de fixar um entendimento uniforme sobre a disciplina do parcelamento do solo. Nem mesmo o advento da Instrução Normativa 82, de 27 de março de 2015, que revogou a Instrução 17-b/80, parece ter sido capaz de pacificar entendimentos e estabelecer uma uniformidade de procedimentos, razão pela qual se faz necessária a edição da presente nota técnica.

## 2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

### *2.1. Leis Contemporâneas à Instrução 17-b/80*

No tópico em que previa o parcelamento de imóvel rural para fins urbanos, a Instrução 17-b/80 especificava a destinação do empreendimento, na linha daquilo que dispunham o art. 61, § 2.º, do Estatuto da Terra, e o art. 93 e seguintes do Decreto 59.428/66: urbanização (formação de núcleos urbanos, na terminologia utilizada pela norma autárquica), industrialização e formação de sítios de recreio.

Já naquela época, todavia, tais matérias possuíam disciplina detalhada em outras leis específicas.

A Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1.977, disciplinou a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico, regulando inteiramente a matéria relativa à **formação de sítios de recreio em áreas declaradas como zona de turismo ou caracterizadas como de estância hidromineral ou balneária**. Esta lei estabelece a elaboração e execução de planos e programas destinados a *I - promover o desenvolvimento turístico; II - assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural; III - estabelecer normas de uso e ocupação do solo; IV - orientar a alocação de recursos e incentivos necessários a atender aos objetivos e diretrizes da Lei.* Acrescenta ainda o conteúdo mínimo de tais planos e programas, estabelecendo a obrigatoriedade de neles constarem *I - as normas que devam ser observadas, a critério dos órgãos referidos nos incisos II a VI, do art. 5º, sob cuja jurisdição estiverem, a fim de assegurar a preservação, restauração, recuperação ou valorização, conforme o caso, do patrimônio cultural ou natural existente, e dos aspectos sociais que lhe forem próprios; II - diretrizes de desenvolvimento urbano e de ocupação do solo,*

Câmara Municipal de Uital 112

No regime democrático federativo instaurado pela CF/88, não há, portanto, hierarquia entre União, Estados e Municípios: há, isto sim, uma repartição de competências, realizada levando em conta a melhor capacidade das três esferas para o exercício eficiente de determinadas atividades de interesse público, em caráter exclusivo ou colaborativo, tanto do ponto de vista material, quanto normativo. E é exatamente o campo das competências municipais que interessa à presente análise, tendo em vista que:

> a) **compete aos Municípios**, nos termos da Constituição, *promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano* (art. 30, VIII); e
>
> b) ***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.*

O Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), ao regulamentar o capítulo constitucional a respeito da política urbana, enfatizou a necessidade de planejamento do desenvolvimento das cidades, a garantia da sustentabilidade, a gestão democrática, a cooperação entre atores públicos e privados, a ordenação e controle do uso do solo, a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, a preocupação com o meio ambiente e com a facilitação do acesso à população de baixa renda, entre tantas outras diretrizes, sempre com o objetivo de garantir o bem estar das gerações presentes e futuras.

Houve uma ênfase notória na ideia de que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo englobar o território do município como um todo. E ainda o plano diretor deve ser fruto da conjugação de critérios técnicos e democráticos, para sua elaboração, aprovação e execução.

A Lei 11.952, de 25 de junho de 2009 (Programa Terra Legal), ao disciplinar o procedimento de regularização fundiária em áreas urbanas pertencentes à União no âmbito da Amazônia Legal, estabelece como requisito *para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso um ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2.º: a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município; b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural*. Reforça ainda que *os elementos do ordenamento territorial das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal.*

A Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas,

Câmara Municipal de Unaí 113 0000

introduziu a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, conceituada como *parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo*. A partir de então, o parcelamento do solo para fins urbanos pode ocorrer em zonas urbanas, zonas de expansão urbana, zonas de urbanização específica ou zonas especiais de interesse social, de acordo com o zoneamento realizado pelo município.

A Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, introduziu no Estatuto das Cidades medidas tendentes a prevenir desastres em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Especificou ainda que *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*. 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.

Nota-se, portanto, a existência de vasta legislação urbanística, ressaltando a relevância da boa execução de uma política de desenvolvimento urbano, cujo instrumento principal é o plano diretor, e a primazia do poder público municipal na condução desta política, conforme competência que lhe foi atribuída pela Carta Maior.

Fica ainda evidente que o **adequado ordenamento territorial é aquele que abrange o território em sua totalidade, realizando uma conjugação saudável entre os aspectos técnicos envolvidos e a gestão democrática, cabendo participação ativa do povo na elaboração e execução dos planos urbanísticos.**

## 3. O ADVENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 82, DE 27 DE MARÇO DE 2015

Em 2015, entrou em produção o novo Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, plataforma tecnológica que veio substituir aquela que vinha sendo utilizada desde 2002. Foi viabilizada a criação de uma declaração eletrônica, para que o declarante atualize o cadastro

Câmara Municipal de Unaí 114



de seus imóveis pela *internet*, em substituição aos formulários confeccionados em papel, até então utilizados para coleta de dados necessários à atualização e manutenção do Cadastro Rural.

Como parte do processo de modernização do Cadastro Rural, houve a necessidade de revisão dos atos normativos então vigentes. Além de disciplinar o funcionamento do novo sistema, a linha de trabalho que norteou a elaboração e aprovação da IN 82/2015, com foco no aperfeiçoamento da eficiência administrativa, teve em mira a revisão de procedimentos até então adotados; a pacificação de entendimentos sobre questões ainda não regulamentadas em norma explícita; a atuação colaborativa entre as diversas subdivisões da administração pública, nas três esferas de governo; e a adequação de dispositivos obsoletos à ordem jurídica vigente, considerando a evolução legislativa.

A Instrução 17-b/80 não sobreviveu ao processo de revisão normativa, uma vez que não subsistia seu fundamento de validade, considerando a exposição constante nos tópicos anteriores.

**O item 3 da referida norma, que disciplinava o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, foi suprimido dos atos normativos internos do INCRA, tendo em vista a vedação deste tipo de parcelamento pelo ordenamento jurídico vigente, considerando a evolução legislativa ocorrida ao longo das últimas décadas, em especial após a instauração da nova ordem constitucional em 05 de outubro de 1988.** Não há, portanto, lacuna normativa em relação a esta questão: a matéria contida no item 3 da Instrução 17-b/80 perdeu seu fundamento de validade, sendo descabida sua reprodução na IN 82/2015.

Por sua vez, o **item 2**, que disciplinava o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana ou de expansão urbana, foi substituído pela regulamentação contida no Capítulo VI da IN 82/2015. Em síntese, os respectivos dispositivos trazem as seguintes inovações:

a) **todo parcelamento para fins urbanos deve ocorrer nas áreas adequadamente delimitadas pelo zoneamento municipal**, quais sejam: zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social. A denominação empregada pela legislação municipal para as referidas zonas é indiferente, desde que respeitado o respectivo regime jurídico;

b) a participação do INCRA no processo de parcelamento urbano está **restrita à execução das atualizações cadastrais pertinentes** (cancelamento de cadastro ou atualização de área remanescente), conforme a extensão do empreendimento a ser realizado em relação à área total do imóvel;

c) a IN 82/2015 **emprega a terminologia "perímetro urbano" como gênero que engloba todas as zonas destinadas a fins urbanos**, independentemente das denominações empregadas na legislação municipal;

Câmara Municipal de Uiraí

d) há a **possibilidade de realização de atualização cadastral em bloco, mediante solicitação do poder público municipal**, com evidente economia de tempo e recursos e melhor eficiência administrativa, decorrente da colaboração recíproca entre os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. Tal previsão se aplica com grande utilidade aos processos de regularização fundiária de assentamentos informais, conforme prevê a Lei 11.977/2009;

e) fica expresso que a **manifestação do INCRA não implica reconhecimento da regularidade da situação do imóvel, no que se refere aos aspectos ambientais e urbanísticos**, que deverão ser analisados pelos órgãos e entidades competentes, nos termos da legislação de regência. Há aqui um duplo aspecto a ser considerado:

e.1) não cabe ao INCRA atestar a regularidade de empreendimentos voltados à urbanização ou aprová-los, sendo **totalmente descabida a utilização de manifestação desta autarquia como prova de regularidade, em especial nos casos de formação de sítios de recreio, industrialização ou formação de núcleos urbanos, previstos no Decreto 59.428/66, mas integralmente superados pela legislação mais recente**, conforme já ficou demonstrado; e

e.2) é dever **do poder público municipal promover efetivo ordenamento territorial** (levando em consideração o todo e não apenas partes isoladas do município), bem como **atuar no sentido de coibir a exploração predatória do parcelamento do solo no exclusivo interesse privado**, em detrimento das diretrizes de desenvolvimento urbano fixadas na legislação federal, estadual e municipal.

***3.1. O item 4 da Instrução 17-b/80***

Sob a nomenclatura de *parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana*, o item 4 da Instrução 17-b/80 disciplinava, na verdade, os planos particulares de colonização, tendo em vista a referência ao art. 61 do Estatuto da Terra, e ao Decreto nº 59.428/66 que a eles se reporta.

A matéria afeta aos projetos de colonização oficial e particular está relacionada às ações de obtenção e destinação de terras, e assentamento dos beneficiários da reforma agrária e da colonização, assim como de desenvolvimento dos projetos de assentamento de reforma agrária, nos termos do art. 2.º, II, g, e art. 2.º, III, d, do Regimento Interno desta autarquia.

Em âmbito regional, compete à Divisão de Obtenção de Terras a aprovação dos mencionados projetos, conforme prevê o art. 116, II, f do regimento interno, para que eles possam gozar dos benefícios previstos no Estatuto da Terra.

Considerando a substancial distinção desta matéria em relação ao conteúdo que se propunha para o novo ato normativo que regeria a manutenção do Cadastro Rural, seria uma

Câmara Municipal de Unaí
000021



impropriedade técnica a existência de disposições relativas a planos particulares de colonização, no corpo do referido ato normativo. Tal impropriedade se acentua quando se observa que os órgãos competentes para a normatização e execução das ditas ações são também distintos.

Por estes motivos, a matéria versada no item 4 da Instrução 17-b/80 não foi contemplada na minuta de ato normativo que deu origem à IN 82/2015. Foi então à época recomendada a criação de grupo de trabalho composto por servidores das áreas interessadas para elaboração de proposição normativa relacionada à matéria dos planos particulares de colonização, em separado dos trabalhos que estavam sendo desenvolvidos para revisão das normas relacionadas a esta Coordenação-Geral de Cadastro Rural.

Recebemos também diversos questionamentos sobre eventual lacuna normativa relativa ao parcelamento para fins agrícolas na zona rural. O papel do INCRA, no que se refere à execução destes parcelamentos, está consubstanciado nas seguintes ações:

a) **fixação da fração mínima de parcelamento**, ou seja, da área mínima que uma gleba rural desmembrada deve ter em determinado município, sob pena de nulidade do parcelamento, nos termos do art. 8.º, § 3.º, da Lei 5.868/72; e

b) **realização das atualizações cadastrais pertinentes**, conforme as alterações ocorridas no imóvel, quais sejam:

b.1) alteração das informações relativas à situação jurídica, fazendo constar no cadastro as novas matrículas abertas para cada uma das glebas, em substituição à(s) matrícula(s) de origem, enquanto não tiver sido efetuada a alienação das parcelas;

b.2) destaque das parcelas, à medida que houver a respectiva alienação, com a geração de novos códigos para as áreas destacadas (constituição de novos imóveis rurais) ou a anexação das mesmas ao cadastro da área confrontante, já titularizada pelo adquirente, se for o caso (remembramento), atentando-se para o conceito de imóvel rural expresso no Capítulo III da IN 82/2015.

A fixação da fração mínima de parcelamento, cujo valor está expresso no Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, foi levada a efeito pela Instrução Especial INCRA n.º 5-A, de 06 de junho de 1973, com as alterações introduzidas pela Instrução Especial INCRA n.º 50, de 26 de agosto de 1997. Não há necessidade de consulta prévia a esta autarquia quanto à dimensão mínima a ser respeitada para a realização de parcelamentos rurais, tendo em vista a clara identificação da mesma no próprio CCIR do imóvel que será parcelado.

Já a realização das atualizações cadastrais pertinentes está disciplinada na própria Instrução Normativa 82/2015 e constitui seu objeto principal.

Câmara Municipal de Unaí 117



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
DIRETORIA DE ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CADÀSTRO RURAL

Não se verifica, portanto, a alegada lacuna. Os **parcelamentos para fins agrícolas, não enquadrados como planos de colonização particular, independem de prévia autorização do INCRA.** A possibilidade de sua execução decorre do poder de disposição, inerente à propriedade. Cabe às serventias extrajudiciais envolvidas no procedimento a verificação do respeito aos pressupostos jurídicos para a realização do parcelamento, inclusive: a) a inexistência, no projeto, de parcelas com dimensão inferior à fração mínima de parcelamento; b) a atualidade e correção dos dados contantes no CCIR; e c) a não ocorrência de indícios de parcelamento irregular do solo rural para fins urbanos (a efetiva destinação rural deve ser mantida).

## 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De todo o exposto, é possível sintetizar as seguintes conclusões:

a) somente é admitido o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social, definidas pela legislação municipal, no contexto de adequado ordenamento territorial e eficiente execução da política urbana;

b) é vedado o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora das zonas referidas no item anterior, incluídos na vedação os empreendimentos destinados à formação de núcleos urbanos, sítios de recreio ou à industrialização, com base no item 3 da revogada Instrução 17-b/80;

c) a competência para a avaliação da regularidade dos parcelamentos urbanos, aprovação dos respectivos projetos, acompanhamento e fiscalização da execução é do poder público municipal e dos órgãos ambientais pertinentes, nos termos da legislação urbanística e ambiental aplicável;

d) a **prévia audiência do INCRA para alteração de uso do solo rural para fins urbanos, a que se refere o art. 53 da Lei 6.766/79, deve ser interpretada como realização das operações cadastrais pertinentes, nos termos do Capítulo VI da Instrução Normativa INCRA n.º 82/2015;**

e) **todos os procedimentos que porventura ainda estejam em curso nas Superintendências Regionais, relacionados à industrialização ou à formação de núcleos urbanos e sítios de recreio, deverão ser encerrados**, por ausência de substrato jurídico-normativo que lhes dê guarida, em face da revogação da Instrução 17-b/80 (verificar a possibilidade de adequação do requerimento aos requisitos do Capítulo VI da IN 82/2015, em atendimento ao princípio da economia processual);

f) todos os procedimentos que porventura estejam em curso nas Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária, relacionados à aprovação de **loteamento rural, deverão ser avaliados para verificar se efetivamente trata-se de projeto de colonização particular (haja vista a referência às normas que disciplinam esta**

Câmara Municipal de Unaí
118



**modalidade de colonização), e, em caso afirmativo, serão remetidos ao setor competente** segundo o Regimento Interno desta autarquia;

g) se for o caso de **parcelamento para fins agrícolas, não caracterizado como projeto de colonização particular previsto no Estatuto da Terra, entendemos prescindir de qualquer autorização do INCRA**: ocorrerão apenas as atualizações cadastrais pertinentes, após a efetivação do parcelamento, conforme esclarecido no item 3.1 desta Nota Técnica;

h) em caso de loteamento rural, deverão ser observadas pelos órgãos competentes eventuais normas restritivas, incluindo os aspectos ambientais. A observância desta matéria não é atribuída ao INCRA, mas sim ao oficial registrador na ocasião do registro do empreendimento.

Submetemos a presente Nota Técnica à apreciação da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, nos termos do art. 32 da Instrução Normativa INCRA n.º 82/2015, e, havendo a esperada aprovação, por seus próprios fundamentos, solicitamos que o inteiro teor seja encaminhado às Superintendências Regionais com a recomendação do estrito cumprimento das disposições nela contidas.

Recomendamos, por fim, o encaminhamento de cópia da presente Nota Técnica ao Conselho Nacional de Justiça, às Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, para conhecimento e uniformização de procedimentos, tendo em vista que a matéria aqui tratada é de interesse também daqueles órgãos.

Brasília, 11 de maio de 2016

Selma Helena Cirne Padilha
Coordenadora-Geral de
Cadastro Rural - DFC
Portaria nº 658/2015 Art I

De acordo.
bsb. 11/05/16
Cláudio de Siqueira da Silva
Diretor de Ordenamento da
Estrutura Fundiária
- Substituto -
Portaria nº 340/2015-III

ERRATA: a alínea "d" item 4 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES, passa a ter a seguinte redação:

d) a **prévia audiência do INCRA para alteração de uso do solo rural para fins urbanos, a que se refere o art. 53 da Lei 6.766/79, deve ser interpretada como realização das operações cadastrais pertinentes, nos termos do Capítulo VI da Instrução Normativa INCRA n.º 82/2015, após a prática dos atos registrais respectivos;**

De acordo
31/05/16
Ricardo Martins Torsiano
Diretor de Ordenamento da
Estrutura Fundiária
Portaria/Casa Civil nº 257/2008.

TJMG

# Espelho do Acórdão

**Processo**
Agravo de Instrumento-Cv 1.0647.14.004383-5/001 0270315-47.2014.8.13.0000 (2)

**Relator(a)**
Des.(a) Armando Freire

**Órgão Julgador / Câmara**
Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL

**Súmula**
NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO

**Comarca de Origem**
São Sebastião do Paraíso

**Data de Julgamento**
03/03/2016

**Data da publicação da súmula**
10/03/2016

**Ementa**

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS CONSTATADOS. IRRESIGNAÇÃO DO AGRAVANTE QUE NÃO SE SUSTENTA. RECURSO NÃO PROVIDO.
A medida liminar, em Ação Civil Pública, autoriza-se quando constatados o fumus boni iuris e o periculum in mora, cumulativamente.
Julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.0647.14.004383-5/003, pelo Órgão Especial, que reconheceu a inconstitucionalidade do §1º, artigo 2º da Lei Complementar Municipal nº 30/2011. Decisão que evidência o fumus boni iuris na espécie, posto que irregular um loteamento com base neste preceito.
Presença do periculum in mora, uma vez que a continuação do loteamento pode provocar efeitos negativos ao meio ambiente, ao ordenamento urbanístico e, eventualmente, a terceiros que venham a adquirir os lotes.
Irresignação da parte que não se sustenta, posto que presentes os requisitos autorizadores da medida liminar. Recurso não provido.

**Inteiro Teor**

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS CONSTATADOS. IRRESIGNAÇÃO DO AGRAVANTE QUE NÃO SE SUSTENTA. RECURSO NÃO PROVIDO.

A medida liminar, em Ação Civil Pública, autoriza-se quando constatados o fumus boni iuris e o periculum in mora, cumulativamente.

Julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.0647.14.004383-5/003, pelo Órgão Especial, que reconheceu a inconstitucionalidade do §1º, artigo 2º da Lei Complementar Municipal nº 30/2011. Decisão que evidência o fumus boni iuris na espécie, posto que irregular um loteamento com base neste preceito.

Presença do periculum in mora, uma vez que a continuação do loteamento pode provocar efeitos negativos ao meio ambiente, ao ordenamento urbanístico e, eventualmente, a terceiros que venham a adquirir os lotes.

Irresignação da parte que não se sustenta, posto que presentes os requisitos autorizadores da medida liminar. Recurso não provido.

AGRAVO DE INSTRUMENTO-CV Nº 1.0647.14.004383-5/001 - COMARCA DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - AGRAVANTE(S): MUNICÍPIO SAO SEBASTIAO PARAISO - AGRAVADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - INTERESSADO: OFICIAL DA SERVENTIA DO REGISTRO DE IMÓVEIS DE SS PARAÍSO, SAO PEDRO EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

DES. ARMANDO FREIRE

RELATOR.

DES. ARMANDO FREIRE (RELATOR)

V O T O

Reportando-me ao relatório de f. 108-TJ, acrescento que foi suscitado Incidente de Inconstitucionalidade, recebido pelo Órgão Especial deste Tribunal, em que se reconheceu a inconstitucionalidade do §1º, do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 30/2011.

Assim, neste momento, retomam-se o exame e julgamento deste Agravo de Instrumento. Vejamos:

Conforme se extrai dos autos, o Ministério Público constatou que a aprovação do Condomínio Residencial Quintas da Boa Vista, concedida pela Municipalidade, se deu de forma irregular, uma vez que se baseou em norma inconstitucional, qual seja, a Lei Complementar Municipal nº 30/2011, pleiteando, assim, medidas de contenção ao loteamento. Transcrevo trechos pertinentes da inicial da ACP:

"(...) a municipalidade aplicou a Lei Complementar Municipal nº 30/2011 e, por meio do Decreto nº 3.930/2011, aprovou o loteamento denominado Condomínio Residencial Quintas da Boa Vista, o qual foi devidamente registrado junto ao Cartório de Registro de Imóveis, consoante se infere da Matrícula nº 29.024 (fls. 171/178, com área de 61.748,62m²." (f. 23-TJ)

"O artigo 2º, §1º, da LC municipal epigrafada transcreve, categoricamente, que as áreas abarcadas peã Lei 'devem estar localizadas fora de perímetro urbano e da área de expansão urbana do município, e passarão a integrar as Zonas Especiais de Chacreamento - ZEC - que contarão com urbanização específica.."

Logo, percebe-se que o Município pretende, deveras, possibilitar a regularização e a instituição de loteamento de chácaras destinadas a lazer e recreação com característica urbanas, contudo fora da zona urbana ou de expansão urbana, portanto, na zona rural, malgrado caracterize esta última como 'Zonas Especiais de Chacreamento.'"(F. 24-TJ)

O MMº Juiz a quo, acolheu a pretensão autoral, assim determinando:

"[...] DEFIRO a liminar determinando: a) que o primeiro requerido paralise obras destinadas ao parcelamento rural, notadamente envolvendo o CONDOMÍNIO RESIDENCIAL QUINTAS DA BOA VISTA, bem como não promova a venda de seus lotes; b) que o segundo requerido se asbtenha de aprovar loteamentos em área rural (urbanizadas) com base na LC nº 30/2011; que o terceiro requerido se abstenha de efetuar registros de parcelamento de solo com base na mesma LC nº30/2011.

Irresignado, o agravante interpôs o presente Agravo de Instrumento, alegando que a referida lei municipal não é inconstitucional, bem como sustentando que faz parte da conveniência e oportunidade do município aplicar essa lei

Câmara Municipal de Unaí

complementar municipal.

Em respeito à reserva de plenário (art 97 da CF), a análise da (in)constitucionalidade da Lei Municipal foi transferida ao Órgão Especial, que declarou a sua inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº30/2011 - MUNICÍPIO SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - PRCELAMENTO 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)

Em sendo assim, declarada a inconstitucionalidade pelo Órgão Especial, não há outra solução a não ser a de declarar que a medida liminar pleiteada pelo ente ministerial está devidamente resguardada pelo fumus boni iuris, sendo, em princípio, desarrazoados os argumentos recursais.

É de se considerar, pois, irregular o loteamento autorizado com base nessa lei. Em sendo assim, plausível as medidas pretendidas pelo ente ministerial, na tentativa de conter o referido loteamento, preambularmente.

Lado outro, por se tratar de parcelamento de solo rural, induvidoso também o periculum in mora, posto que o desrespeito às normas que regem a matéria pode afetar o meio ambiente local e o ordenamento urbanístico, o que não é concebível. E mais, como o loteamento já foi aprovado, não contê-lo, neste momento, poderá evidenciar riscos também para terceiros, que podem vir a adquirir uma ou mais unidades do loteamento.

Por todo o dito, presentes os requisitos essenciais à medida liminar, quais sejam, o periculum in mora e o fumus boni iuris, a sua concessão é devida, não se justificando a irresignação do agravante, por ora.

CONCLUSÃO.

Com tais considerações e razões de decidir, NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO.

Custas recursais pelo agravante, na forma da lei, respeitadas as isenções legais.

É o meu voto.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WASHINGTON FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO."

Câmara Municipal de Urial 122

# PARECER

Nº 2944/2017

- AM – Ação Municipal. Parcelamento do solo rural. Área de expansão urbana. Licenciamento ambiental e supressão vegetal. Loteamento. Competência administrativa. Considerações.

## CONSULTA:

Indaga o consulente nos seguintes termos:

"Um empreendedor deseja realizar um loteamento na zona rural do município. Eles procuraram a SEMMA solicitando uma autorização para supressão de infraestrutura. Gostaríamos de saber se a autorização para supressão pode anteceder o licenciamento ambiental? Se o empreendimento não prevê a edificação de residências, somente a infraestrutura básica e venda de lotes, mesmo assim ele deverá fazer o licenciamento normal LI, LO e LP?

Algumas informações:

a) A área fica na zona rural

b) O município não possui plano diretor e lei de uso e ocupação do solo;

c) A área não possui CAR "

## RESPOSTA:

Inicialmente, a Constituição da República estabelece que compete ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII CRFB). Ademais, compete ao

Câmara Municipal 123

Município promover a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, que deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 182 CRFB).

Isto posto, foram editadas diversas leis gerais que estabelecem diretrizes para o gestor público quando do ordenamento do território, como a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

Com efeito, a L. 6.766/79 que disciplina o parcelamento do solo para fins urbanos, estabelece que somente será admitido o parcelamento do solo - desmembramento ou loteamento - 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 assim, quer nos parecer, conforme indica a consulta, o loteamento não seria possível por estar localizado em zona rural, isto é, aquela não compreendida no perímetro urbano definido no Plano Diretor.

Contudo, caso o Município tenha interesse em realizar loteamentos nesta área rural, obtendo, portanto, destinação de imóvel urbano, o idela seria a alteração do Plano Diretor local - e na ausência, a elaboração da lei local sobre zonemaneto e/ou parcelamento do solo urbano - atribuindo à estas áreas zoneamento de expansão urbana, ou seja, incluindo-na no perímetro urbano do município, desde que observadas as regras do artigo 42-B do Estatuto da Cidade, a saber:

> 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

Câmara Municipal
124
Final

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

Câmara Municipal de Oriximiná 125

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.

Assim, adquirindo status de área de expansão urbana, admite-se o parcelamento do solo - loteamento ou desmembramento. Sendo o loteamento uma atividade permitida, consequentemente, admite-se o licenciamento ambiental desta atividade.

Com efeito, o licenciamento ambiental de loteamentos deve observar as regras encartadas na Resolução CONAMA nº 237/1997, cujo art.2º, §1º, Anexo 01 prevê a necessidade de licenciar a atividade de parcelamento do solo a ser licenciada segundo os critérios da Lei Complementar nº 140/2011.

Neste contexto, a Resolução COEMA nº 120/2015 que estabelece o conceito de impacto local, em seu anexo único, prevê no item 37 a atividade de Parcelamento do solo/Loteamento/Desmembramento, sem fracionamento até 100ha e no item 38 Condomínio habitacional horizontal, sem fracionamento até 100ha de área útil ou Conjunto habitacional popular até 100ha como atividades de impacto ambiental local. Caso o empreendimento se enquadre nestes critérios, será de competência municipal o licenciamento ambiental.

Noutra via, o art.3º da Resolução CONAMA nº 237/97 c/c art. 2º, XV da Resolução CONAMA nº 01/86 impõe a realização de EIA/RIMA para atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá, entre elas os projetos urbanísticos acima de 100ha. para maiores esclarecimentos sobre o tema, sugerimos a leitura do Parecer IBAM nº 3146/2015.

Em suma, o órgão ambiental municipal deverá observar a Lei de Perímetro Urbano, o Plano Diretor (quando houver), a Lei Orgânica, a Lei

Câmara Municipal 126 Final

Municipal de Parcelamento do Solo e outras que regulam o uso do solo no município, bem como as regras atinentes ao Licenciamento Ambiental. Para maiores esclarecimentos, sugerimos a leitura dos Pareceres IBAM nº 3453/2014 e 1332/2015.

Por fim, sendo possível o licenciamento ambiental, a supressão vegetal ocorrerá em sede de Licença de Instalação, etapa que autoriza a instalação e o início das obras do empreendimento.

Por derradeiro, é entendimento assente deste Instituto que se tratando de imóvel rural, segundo a Lei Complementar nº 140/2011 e, seu artigo 8º, XVI, 'b' que a aprovação do manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em imóveis rurais se insere dentre as ações administrativas dos Estados, razão pela qual caso se verifique a necessidade de supressão vegetal no imóvel rural em virtude da atividade/ empreendimento objeto de licenciamento municipal, a competência se desloca para o órgão ambiental estadual (para maiores esclarecimentos a respeito sugerimos a leitura do Parecer IBAM nº 0698/2015, disponível para consulta no endereço www.amazonia-ibam.org.br).

Em outras palavras, o Município é competente para proceder o licenciamento ambiental de atividades enquadradas na tipologia definida em Resolução do Conselho Municipal de Meio Ambiente e no bojo destes processos autorizar a supressão vegetal quando se tratar de imóvel urbano. Em se tratando de imóvel rural, caso não tenha necessidade de supressão vegetal é o órgão ambiental municipal competente para conduzir o procedimento licenciatório das atividades/empreendimentos constantes do rol da Resolução COEMA nº 120/2015 do Pará, caso contrário, a regra de competência (artigo 8º, XVI, 'b') para autorizar a supressão vegetal é específica, competindo, assim, também ao Estado conduzir o processo de licenciamento a fim de não restar violada a regra estabelecida no §2º do artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas e desde já nos colocamos a disposição para

Câmara Municipal de Jaraí 127

dirimir eventuais dúvidas porventura remansecentes.

É o parecer, s.m.j.

Jean Marc Weinberg Sasson
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 05 de setembro de 2017.

# PARECER

Nº 2078/2016

- AM – Ação Municipal. Parcelamento e desmembramento. Licenciamento ambiental. Imóvel rural. Destinação. Área de expansão urbana. Manutenção da Reserva Legal e APP. Considerações.

## CONSULTA:

Indaga a consulente nos seguintes termos:

"Em atenção às várias tipologias descritas sob o grupo "34 - ALOJAMENTO" da Res. COEMA nº 120/2015 (https:// www.semas.pa.gov.br/2015/11/05/resolucao-coema-no-120-de-28-de-outubro-2015/), tendo vista as peculiaridade do município de xxxx, bem como, com o advento das obras da Hidrelétrica de xxxx, temos observado nas proximidades da área urbana deste município, uma crescente atividade de venda de áreas de "chácaras" (também em áreas de APP), o que tem nos deixado muito preocupados. Deste modo, objetivando coibir a realização de tal prática ilegal, vimos consultar-lhe o que segue:

Sendo que as áreas NÃO estão em perímetro urbano, quais os pré-requisitos básicos do proprietário rural deve atender para poder efetuar o desmembramento da propriedade em áreas menores.

Além de fiscalizar e penalizar as ações irregulares de supressão e ocupação de áreas de APP e Reserva Legal, qual o papel do órgão municipal de meio ambiente em se tratando de licenciamento ambiental nos casos de parcelamento de solo para venda das referidas áreas rurais

Câmara Municipal de Ural
129

para a finalidade de chácaras, que podem ser destinadas inclusive Parque temático/diversão; Hotel de Ecoturismo/hotel fazenda (tipologias previstas na Res. COEMA 120/2015).

Como ficam as áreas de APP, nesta fatiação de chácaras.

Como fica a área de Reserva Legal, pré-definida na propriedade, antes do parcelamento.

Como contabilizar a área de Reserva Legal da propriedade que não tinha CAR/PA, mas que atualmente está sendo loteada em chácaras."

## RESPOSTA:

Inicialmente, a Constituição da República estabelece que compete ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII CRFB). Ademais, compete ao Município promover a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, que deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 182 CRFB).

Isto posto, foram editadas diversas leis gerais que estabelecem diretrizes para o gestor público quando do ordenamento do território, como a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

Neste cenário, o consulente elaborou as seguintes questões, as quais serão respondidas objetivamente:

i) *"Quais os pré-requisitos básicos do proprietário rural deve atender para poder efetuar o desmembramento da propriedade em áreas*

*menores."*

A L. 6.766/79 que disciplina o parcelamento do solo para fins urbanos, estabelece que somente será admitido o parcelamento do solo - desmembramento ou loteamento - 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 assim, pode-se afirmar por exclusão, que a zona rural é aquela não compreendida no perímetro urbano definido no Plano Diretor.

De igual forma, a Lei Federal nº 4.504/1964 - Estatuto da Terra - estabelece que o imóvel rural é indivisível, com exceções trazidas pela lei:

> "Art. 65. O imóvel rural não é divisível **em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.**
> § 1° 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".

Como se vê, há dois conceitos: imóvel rural e área rural. Não necessariamente o imóvel rural está localizado em área rural. Não se pode perder de vista que a utilização do imóvel é que determina se o mesmo é rural ou urbano. Assim, é possível ter um imóvel rural na área urbana e vice-versa. O que a legislação (Lei de Parcelamento de Solo) procura vedar é que haja o parcelamento urbano do solo em área rural, eis que determina que parcelamento só pode ocorrer em área urbana e/ou de expansão urbana. A definição de imóvel rural é dada pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e pela Lei nº 8.629/1993:

> Estatuto da Terra
> Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:
>
> **I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua**

qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; [...] (grifos nossos)

Lei nº 8.629/1993

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial; [...] (g.n.)

Assim, para se determinar se a chácara de recreio é imóvel rural ou não, deve-se verificar faticamente se a destinação de tal imóvel é rural ou não. Sem esta informação, a análise do caso restará prejudicada.

Em suma, respondendo objetivamente á questão, o desmembramento de imóvel em área rural é admitido desde que em áreas de dimensão superiores à constitutiva do módulo de propriedade rural do estado, sendo o parcelamento do solo (loteamento) em área rural inviável juridicamente.

ii) *"Além de fiscalizar e penalizar as ações irregulares de supressão e ocupação de áreas de APP e Reserva Legal, qual o papel do órgão municipal de meio ambiente em se tratando de licenciamento ambiental nos casos de parcelamento de solo para venda das referidas áreas rurais para a finalidade de chácaras, que podem ser destinadas inclusive Parque temático/diversão; Hotel de Ecoturismo/hotel fazenda"*

o Município, no exercício de sua competência para promover o adequado ordenamento territorial, deve dividir seu território de acordo com a destinação da terra. Para tanto, deve delimitar as áreas urbanas, urbanizáveis e as áreas rurais, podendo para cada uma dessas áreas utilizar nomenclaturas diversas. A delimitação das zonas urbana, rural e de

Câmara Municipal 132 Visto

expansão urbana deve ser feita por meio de lei local que deve estar de acordo com as regras da Lei nº 6.766/1979.

Neste contexto, tendo em vista a intenção de transformar as áreas de chácara em Parques temáticos ou Hoteis de Ecoturismo/fazenda, obtendo, portanto, destinação de imóvel urbano, sugere-se a alteração do Plano Diretor local, atribuindo à estas áreas zoneamento de expansão urbana, ou seja, incluindo-na no perímetro urbano do município, desde que observadas as regras do artigo 42-B do Estatuto da Cidade, a saber:

> 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.

Assim, adquirindo status de área de expansão urbana, admite-se o parcelamento do solo - loteamento ou desmembramento. Sendo o loteamento uma atividade permitida, consequentemente, admite-se o licenciamento ambiental desta atividade.

Com efeito, o licenciamento ambiental de loteamentos deve observar as regras encartadas na Resolução CONAMA nº 237/1997, cujo

Câmara Municipal de Ubiratã 134

art.2º, §1º, Anexo 01 prevê a necessidade de licenciar a atividade de parcelamento do solo a ser licenciada segundo os critérios da Lei Complementar nº 140/2011.

Neste contexto, a Resolução COEMA nº 120/2015 que estabelece o conceito de impacto local, em seu anexo único, prevê no item 37 a atividade de Parcelamento do solo/Loteamento/Desmembramento, sem fracionamento até 100ha e no item 38 Condomínio habitacional horizontal, sem fracionamento até 100ha de área útil ou Conjunto habitacional popular até 100ha como atividades de impacto ambiental local. Caso o empreendimento se enquadre nestes critérios, será de competência municipal o licenciamento ambiental.

Noutra via, o art.3º da Resolução CONAMA nº 237/97 c/c art. 2º, XV da Resolução CONAMA nº 01/86 impõe a realização de EIA/RIMA para atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá, entre elas os projetos urbanísticos acima de 100ha. para maiores esclarecimentos sobre o tema, sugerimos a leitura do Parecer IBAM nº 3146/2015.

Em suma, o órgão ambiental municipal deverá observar a Lei de Perímetro Urbano, o Plano Diretor (quando houver), a Lei Orgânica, a Lei Municipal de Parcelamento do Solo e outras que regulam o uso do solo no município, bem como as regras atinentes ao Licenciamento Ambiental. Para maiores esclarecimentos, sugerimos a leitura dos Pareceres IBAM nº 3453/2014 e 1332/2015.

***iii) "Como ficam as áreas de APP, nesta fatiação de chácaras e como fica a área de Reserva Legal, pré-definida na propriedade, antes do parcelamento."***

Assumindo a possibilidade de parcelamento do solo da chácara, nos termos acima exarados, não haverá alteração da destinação das área de Reserva Legal com o desmembramento da área:

Câmara Municipal de Tural 135

> "Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, **sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento**, com as exceções previstas nesta Lei.

No entanto, uma vez inserido o imóvel no perímetro urbano, transformando-o em imóvel urbano - a depender também da sua destinação - perde-se a obrigação de manutenção da Reserva Legal, obrigatória somente para imóveis rurais:

> Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1o do art. 182 da Constituição Federal."

Sendo assim, após a aprovação do loteamento, momento que a Reserva Legal poderá ser desistituída, esta área poderá ser destinada à áreas verdes urbanas nos termos do art. 25, II da Lei 12.651/12.

Por sua vez, a APP independente de ser área urbana ou rural, independente do parcelamento do solo ou não, deverá ser mantida pelo proprietário ou possuidor conforme os critérios dos arts 4º, 7º e 8º da Lei 12.651/12.

***iv) "Como contabilizar a área de Reserva Legal da propriedade que não tinha CAR/PA, mas que atualmente está sendo loteada em chácaras."***

Por último, em relação à inscrição do imóvel rural no CAR, caso o imóvel já esteja inscrito, após o desmembramento, o possuidor ou

Câmara Municipal de Cruz 136

propretário rural deverá atualizar as informações nos termos da Instrução Normativa MMA nº 02/2014:

> *Art. 35 Quando o imóvel rural tiver seu perímetro localizado em zona urbana com destinação rural, a inscrição no CAR deverá ser feita regularmente pelo proprietário ou possuidor rural, considerando os índices de Reserva Legal previstos no art. 12 da Lei nº 12.651, de 2012.*
>
> *Parágrafo único. No caso de inclusão do imóvel rural em parcelamento ou expansão urbana, devidamente caracterizado por legislação específica, o proprietário ou possuidor rural deverá solicitar, junto ao órgão competente, alteração do registro no CAR.*
>
> *Art. 36 Diante do desmembramento ou fracionamento de imóvel rural já cadastrado no CAR, o proprietário ou possuidor responsável deverá promover a atualização do cadastro realizado, em especial, no tocante à informações de que tratam os arts. 14 e 15 desta Instrução Normativa.*
>
> *§ 1º Para o imóvel rural originado do desmembramento ou fracionamento, o proprietário ou possuidor de imóvel rural deverá realizar nova inscrição, observando o disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 12.651, de 2012.*
>
> *§ 2º A análise do órgão competente observará o cumprimento do disposto no § 1o dos arts. 12 e 14 da Lei nº 12.651, de 2012, bem como a manutenção da proporcionalidade da Reserva Legal instituída dos imóveis rurais decorrentes do desmembramento ou fracionamento.*
>
> *Art. 37 Os imóveis rurais já inscritos no CAR que forem agrupados ou remembrados deverão refazer a inscrição indicando os compromissos decorrentes do § 2º dos arts. 2º e 7º da Lei nº 12.651, de 2012, quanto ao cumprimento dos percentuais de Reserva Legal descritos na primeira inscrição.*

Noutra via, caso o imóvel não tenha sido inscrito no CAR antes do desmembramento, deve-se verificar após o desmembramento, se os

Câmara Municipal de Ubaí
137

diferentes lotes possuem ou não o mesmo proprietário. Caso sejam proprietários distintos, cada lote deverá realizar sua própria inscrição. Caso seja o mesmo proprietário, assume-se uma só matrícula no CAR nos termos do art. 32 da IN:

> *Art. 32 Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, que dispõem de mais de uma propriedade ou posse em área contínua, deverão efetuar uma única inscrição para esses imóveis.*
>
> *Parágrafo único. Para o cumprimento dos percentuais da Reserva Legal, bem como para a definição da faixa de recomposição de Áreas de Preservação Permanente, previstos nos arts. 12 e 61-A da Lei nº 12.651, de 2012, o proprietário ou possuidor deverá inscrever a totalidade das áreas.*

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas e desde já nos colocamos a disposição para dirimir eventuais dúvidas porventura remansecentes.

É o parecer, s.m.j.

Jean Marc Weinberg Sasson
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2016.