

**MANUAL DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL  
PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
EM CASOS DE PARCELAMENTOS DO SOLO  
PARA FINS URBANOS**

**janeiro/2019**

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de  
Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo

## MANUAL DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CASOS DE PARCELAMENTOS DO SOLO PARA FINS URBANOS

### SUMÁRIO

**TÓPICO 1:** Licenciamento urbanístico e ambiental

**TÓPICO 2:** Irregularidades comumente encontradas em parcelamentos do solo urbano

*2.1. Parcelamento para fins urbanos em solo rural.*

*2.2. Áreas não parceláveis.*

*2.3 Áreas Dotadas de Remanescentes de Mata Atlântica.*

*2.3. Classificação incorreta da modalidade de parcelamento*

*2.4. Irregularidades nos percentuais de áreas doadas ao Município:*

*2.5. Baixa qualidade e localização inadequada das áreas doadas à Municipalidade*

*2.6. Execução incompleta das obras de infraestrutura básica*

*2.7. Indispensabilidade de garantia da execução das obras (caução de lotes)*

**TÓPICO 3:** Compatibilidade do projeto de parcelamento com os parâmetros de uso e ocupação do solo

**TÓPICO 4:** Caducidade de projetos e registros antigos

**TÓPICO 5:** Condomínios urbanísticos

**TÓPICO 6:** Regularização de parcelamentos urbanos

**TÓPICO 7:** Primeiras diligências para investigação de loteamentos/desmembramentos

**TÓPICO 8:** O ajuizamento de Ação Civil Pública: sugestão de pedidos

## TÓPICO 1: LICENCIAMENTO URBANÍSTICO E AMBIENTAL

### COMO FUNCIONA?

No Paraná, o licenciamento urbanístico e ambiental para aprovação de um parcelamento do solo com fins urbanos, seja na modalidade loteamento, seja como desmembramento, envolve 3 (três) diferentes instâncias administrativas:

**1) Instituto Ambiental do Paraná**, no qual o procedimento é bifásico, composto por licença ambiental prévia e licença de instalação, nos termos da Resolução SEMA 32/2018;

**2) Poder Executivo Municipal**, responsável pelo licenciamento urbanístico, consistente em três etapas:

- a) fornecimento de diretrizes para o projeto (prévia à apresentação do projeto de parcelamento);
- b) aprovação do projeto e formalização dos ônus e encargos dos loteadores (doação de áreas e infraestrutura), geralmente por meio de decreto ou lei municipal acompanhados de Termo de Compromisso e/ou cronograma de obras a serem realizadas, quando for o caso;
- c) fiscalização da execução das obras e da observância de

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**  
Janeiro/2019

normas urbanísticas correlatas, com emissão de certificado de vistoria e conclusão ou documento congêneres.

**3) Registro de Imóveis**, responsável por analisar se todos os documentos previstos no rol do art. 18, da Lei 6.766/79 foram apresentados pelo loteador (nessa fase, pode haver impugnação ou suscitação de dúvida, situação na qual o Ministério Público deverá se manifestar).

**ATENÇÃO!** Eventualmente, pode haver a necessidade de o projeto ser aprovado por uma quarta instância, qual seja, a do órgão metropolitano, o qual deverá fornecer sua anuência prévia. Trata-se de hipótese específica para os casos do art. 13 da Lei 6.766/79, ou seja, em municípios inseridos em regiões metropolitanas.

**COMO ATUAR?**

Importante averiguar sempre se há situação de clandestinidade ou irregularidade. No caso de ausência de aprovação de algum dos órgãos competentes e/ou de ausência de registro do parcelamento na matrícula do imóvel, ou ainda de ausência de licenciamento ambiental, deve-se lembrar que as referidas situações constituem,

em tese, infrações administrativas, cujas providências para a apuração, a aplicação das penalidades e lavratura de termos de embargo ou interdição devem ser imediatamente adotadas pelas municipalidades e pelos órgãos públicos ambientais. As referidas situações ainda geram, em tese, a incidência de crimes previstos nos artigos 50, 51 e 52 da Lei Federal 6.766/79. Implantar o loteamento registrado em desacordo com o respectivo projeto aprovado também caracteriza crime. Por sua vez, havendo registro imobiliário sem o prévio procedimento adequado perante os órgãos administrativos, tanto o loteador quanto o registrador incorrerão no crime do art. 52 da Lei Federal 6.766/79. Vale lembrar que os referidos crimes se processam por meio de ação penal pública de incumbência do Ministério Público.

Não se olvide, ainda, que cabe ao Ministério Público, com base no artigo 1º, inciso VI, da Lei Federal 7.347/85, a atuação na esfera cível para a defesa da ordem urbanística, em especial para a remoção dos ilícitos por meio da busca de decisões judiciais tendentes à suspensão das atividades de implantação do empreendimento, seguida de desfazimento do empreendimento e ressarcimento dos adquirentes em prejuízo, em algumas situações, do dever de acompanhar a regularização do mesmo.

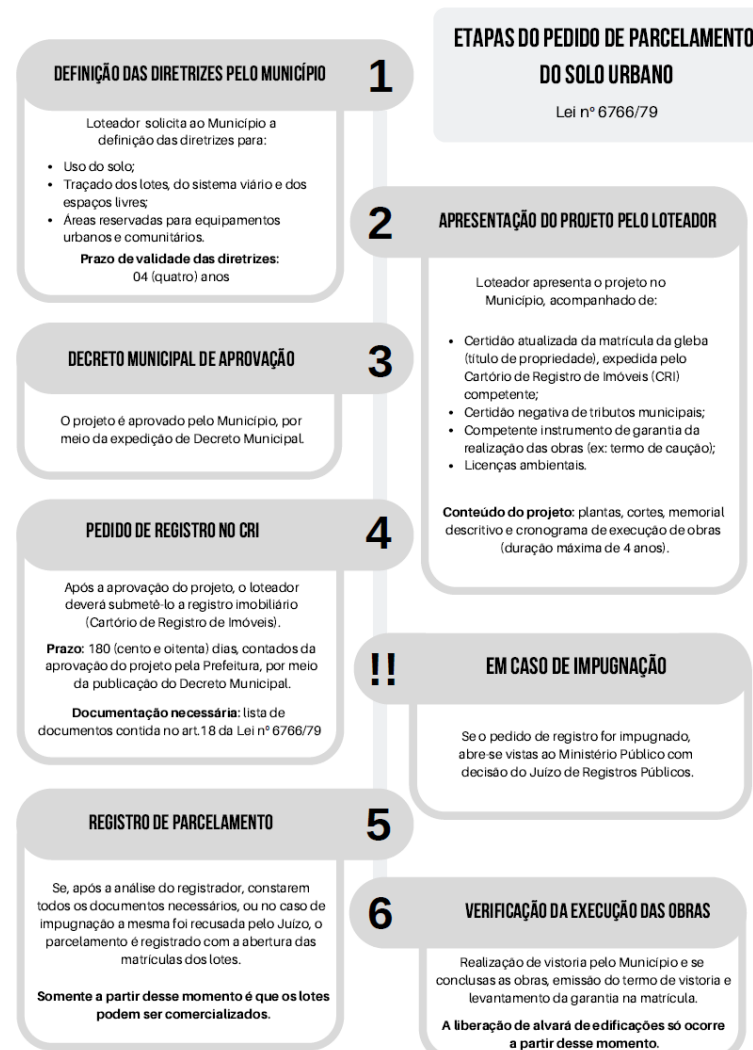
# CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

Janeiro/2019

**LEMBRETE!** Chama-se clandestino o parcelamento do solo urbano não aprovado pelo poder público e/ou não registrado no cartório de registro de imóveis. A clandestinidade do empreendimento impede que os adquirentes obtenham a necessária matrícula de seus lotes no competente cartório de registro de imóveis. Ainda, sob a ótica ambiental, a clandestinidade do parcelamento do solo urbano decorre da ausência de seu licenciamento ambiental.

Por outro lado, são irregulares os parcelamentos do solo que, embora aprovados e registrados na forma da legislação pertinente, possuem vício no procedimento ou na execução das obrigações do loteador. É o caso dos parcelamentos que não tiveram suas obras de infraestrutura básica (enumeradas no art. 2º, §5º) inteiramente executadas ou daqueles em que não houve doação de áreas públicas no percentual devido.

**ATENÇÃO!** É importante atentar para os casos de conflito de interesse, como, por exemplo, aqueles nos quais quem aprova os parcelamentos pelo Município é também autor do projeto contratado pelo particular. Nas referidas hipóteses, há configuração, em tese, de ilícitos criminais (como o de advocacia administrativa previsto no art. 321 do Código Penal, eventualmente cumulada com a caracterização de atos de improbidade administrativa.



Material produzido pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo - Ministério Público do Paraná

**TÓPICO 2: IRREGULARIDADES COMUMENTE  
ENCONTRADAS EM PARCELAMENTOS DO SOLO  
URBANO**

**2.1. Parcelamento para fins urbanos em solo rural:**

A Lei Federal 6.766/79 só se aplica para parcelamento do solo urbano, autorizando loteamentos e desmembramentos tão somente em zona urbana, zona de expansão urbana ou zona de urbanização específica, ou seja, dentro do perímetro urbano municipal, conforme definido no respectivo Plano Diretor e na Lei de Perímetro Urbano. Fora do perímetro urbano, admitem-se apenas parcelamentos do solo rural, observando o módulo rural (chamado também de Fração Mínima de Parcelamento) e aplica-se o Estatuto da Terra (Lei Federal 4.504/64) e diplomas conexos (Lei Federal 5.868/72 e Instrução Normativa INCRA 82/2015). A ilegalidade do parcelamento para fins urbanos em solo rural também gera ilícitos administrativos e criminais e a necessidade de atuação do Ministério Público.

**ATENÇÃO!** Ampliações pontuais do perímetro urbano, amiúde no mesmo ato de aprovação do parcelamento, a fim beneficiar

empreendimentos específicos, também podem configurar improbidade administrativa. Qualquer ampliação/modificação do perímetro urbano deve ser precedida dos requisitos do art. 42-B do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e cumprir seu rito específico.

**LEMBRETE!** Quando no imóvel que se pretende lotear, embora já inserido no perímetro urbano, houver averbação de Reserva Legal, a mesma deverá ser convertida no momento do registro do parcelamento em Área Verde Urbana, mantida a vegetação independentemente das demais áreas a serem doadas (institucionais, circulação e verdes), nos termos dos artigos 19 e 25 da Lei Federal 12.651/2012 e do art. 28 da Resolução SEMA/PR 32/18 (vide Consulta 36/2017 do Núcleo de Habitação e Urbanismo do CAOPJ-MAHU).

**2.2 Áreas não parceláveis:**

Conforme o art. 3º, § único, da Lei Federal 6.766/79, não são parceláveis os terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; os terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; os terrenos com

declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; os terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação e as áreas de preservação ecológica ou aquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

**ATENÇÃO!** Por conta da necessidade dessa análise técnica, é indispensável que os projetos de parcelamento, além de terem ART e serem assinados por profissionais habilitados, também apresentem informações que permitam avaliar a observância do dispositivo supra, como, por exemplo, levantamento planialtimétrico e cotas de inundação.

### **2.3 Áreas Dotadas de Remanescentes de Mata Atlântica:**

Deve-se atentar que, nos casos de pretensos licenciamentos ambientais de parcelamento do solo urbano em imóveis dotados de remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica, apresenta-se indispensável a fiscalização do órgão público ambiental com o intuito de verificação dos pressupostos previstos nos artigos 11, 12 e

14 da Lei Federal 11.428/2006. Deve-se avaliar se é possível juridicamente o corte ou supressão da vegetação para, tão somente nesses casos, aplicar-se o disposto nos artigos 30, 31 e 17 da Lei da Mata Atlântica, que preveem, respectivamente, a necessidade de preservação dos percentuais de vegetação e a necessidade de compensação da área a ser desmatada por equivalente ecológico.

### **2.4. Classificação incorreta da modalidade de parcelamento:**

Ocorrem frequentes fraudes na distinção entre loteamento e desmembramento, já que nessa última modalidade não há obrigatoriedade de doação de áreas públicas. A classificação indevida, acintosa ou equivocada, gera, portanto, lesão aos consumidores, à ordem urbanística, ao meio ambiente e ao patrimônio público, pela perda de substanciais espaços verdes e institucionais. É comum burlar-se a lei por meio da indicação, nas plantas e projetos do parcelamento, de meras diretrizes viárias ou trechos destinados à futura abertura/implantação de vias como ruas já oficiais e existentes. Por exemplo, com a denominação “Rua Projetada A” ou “Prolongamento da Rua ...”, que na verdade indicam loteamento, busca-se fugir dessa classificação alegando-se tratar de

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**  
Janeiro/2019

desmembramento.

**LEMBRETE!** Conforme aduz o art. 2º da Lei Federal 6.766/79, é justamente o aproveitamento ou não do sistema viário já existente que determina a hipótese de loteamento ou de desmembramento (vide imagem ilustrativa abaixo):

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se **loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, **com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.**

§ 2º - considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, **desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.**

**Figura 01:** Exemplo de loteamento do solo, com abertura de vias:



**Figura 02:** Exemplo de desmembramento do solo, sem abertura de vias:



Fonte: Elaboração CAOP-MAHU.

## 2.5. Irregularidades nos percentuais de áreas doadas ao Município:

As áreas públicas a serem destinadas à Municipalidade nos casos de loteamento, de acordo com o art. 4º, I da Lei Federal 6.766/79, dividem-se em institucionais (para a “implantação de equipamento urbano e comunitário”), de arruamento (“sistemas de circulação”) e áreas verdes (“espaços livres de uso público”). Até o ano de 1999, aplicava-se o percentual mínimo de 35% para doação de áreas públicas, calculados sobre o total da gleba parcelada. A partir de então, os índices mínimos passaram a ser regulados pelas leis municipais de parcelamento do solo urbano. Sempre deve-se analisar se a quantidade de áreas destinadas ao Município atinge o mínimo previsto em lei municipal, consideradas no total, bem como se atingem os patamares básico para cada uma de suas três funções acima descritas.

À parte casos excepcionais - como os de condomínios fechados, por exemplo, que têm de doar imóveis extra-muros - todas as áreas públicas, em suas diferentes funções, devem ser reservadas dentro do perímetro do parcelamento. Além disso, devem ser levadas a registrado, averbando-se na matrícula a ser originada sua finalidade específica (área verde, institucional e sistema viário). Após o

registro, via de regra, não poderão ser alteradas nem pelo loteador/desmembrador, nem pelo Município, impedido de desafetá-las de sua função ou de aliená-las<sup>1</sup>. Igualmente é ilícita a prática de desapropriar – antes ou depois da aprovação do loteamento – áreas que seriam repassadas sem ônus ao Município, favorecendo particulares em detrimento do erário.

**LEMBRETE!** Vale conferir o quadro de áreas constantes dos projetos aprovados do empreendimento, que trazem a discriminação dos lotes, suas metragens e o cálculo dos percentuais para cada função das áreas públicas: institucionais, sistema viário e verdes.

Figura 03: Exemplo de quadro de áreas

QUADRO DE ÁREAS			
Destinação	Área	% da área total	Observações
Área total a ser parcelada	225.565,84 m <sup>2</sup>	100,00	
Área líquida de lotes	131.265,09 m <sup>2</sup>	58,00	
Área institucional	21.858,14 m <sup>2</sup>	10,00	Lotes 4 e 5 da Quadra 10
Área destinada ao sistema viário	54.991,69 m <sup>2</sup>	24,00	
Áreas verdes	17.450,96 m <sup>2</sup>	8,00	Lote 10 da Quadra 20

Fonte: Elaboração própria.

<sup>1</sup> Vide Consulta nº 28/2013 do CAOPJ-HU.



## **2.6. Baixa qualidade e localização inadequada das áreas doadas à Municipalidade:**

Outro problema corrente diz respeito não só à quantidade de áreas transferidas ao Município, em sede de loteamento, mas também à sua qualidade e localização. Cabe ao Poder Público indicar quais parcelas da gleba lhe são mais úteis, pensando inclusive em possíveis expansões de equipamentos comunitários existentes, segundo as finalidades que com elas se pretende alcançar, porém, muitas vezes, o loteador é quem destina as piores frações do imóvel ao Município, com limitações físicas com jurídicas. Por exemplo, há casos de doação de lotes em Área de Preservação Permanente (APP) para fins institucionais, o que, pelo caráter *non aedificandi* dos mesmos, inviabiliza a edificação de equipamentos urbanos comunitários. Noutras situações, o percentual a ser doado é disperso em lotes afastados uns dos outros e com metragem reduzida, posicionados em esquinas e ângulos que dificultam sua utilização e ocupação para praças e prédios públicos. Também é comum destinar-se as áreas com maior declividade ou com problemas de inundação, entre outros, ao Município, o que exige altos investimentos deste para sua correção e adequado aproveitamento. Todos esses fatores geram lesão à ordem

urbanística, aos consumidores, ao meio ambiente e ao patrimônio público e podem ensejar a nulidade do processo de aprovação ou a necessidade de compensações.

## **2.7. Execução incompleta das obras de infraestrutura básica:**

Em ambas as modalidades de parcelamento do solo urbano é obrigatório o custeio e execução, pelo empreendedor, das obras de infraestrutura básica dispostas no art. 2º, §5º e §6º, da Lei 6766/79. Note-se que não há, contudo, vedação para que a legislação local seja ainda mais rigorosa, exigindo outros itens de infraestrutura ou obras de melhoria, como especificando tipo de pavimentação, de solução de esgotamento sanitário, etc. Para garantia do cumprimento desses encargos é que os arts. 9º e 18, V, da Lei Federal 6.766/79 preveem cronograma de obras com prazo máximo de 4 (quatro) anos como documento obrigatório para registro do parcelamento. Sugere-se verificar se tal cronograma foi elaborado (por vezes na forma de Termo de Compromisso firmado com o empreendedor), além de fiscalizar sua fiel execução, vez que são comuns atrasos nas obras e inadimplência do loteador, inclusive com a omissão do próprio Município nesse acompanhamento.

**LEMBRETE!** Segundo atesta o art. 18, V, da Lei Federal 6.766/79, o cronograma de obras tem duração máxima de 04 (quatro) anos, sob pena de caducidade da aprovação, isto é, de necessidade de re-licenciamento urbanístico para continuidade do empreendimento. Cabe ao Município fiscalizar o fiel cumprimento desse cronograma e, enquanto não finalizada a infraestrutura básica, não poderão ser emitidos alvarás de construção para quaisquer lotes no empreendimento. Nos termos da jurisprudência pacífica, incorre em improbidade administrativa o agente público que assumir a execução de obras de infraestrutura que, por lei, seriam encargo do loteador.

**ATENÇÃO!** A autorização de abertura de fossa séptica como solução individual de esgotamento sanitário é proibida onde houver rede pública de coleta de esgoto ou a possibilidade de sua extensão, às custas do empreendedor, nas proximidades do parcelamento. Quando excepcionalmente admitida pela legislação municipal e pela Resolução SEMA/PR 32/2018, depende de uma série de análises técnicas cuidadosas, como estudos geológicos, bem como do atendimento às normas técnicas de construção e manutenção (NBR 7229/1993 e NBR 13.969/1997), devendo

sempre os adquirentes estar informados disso.

### **2.7. Indispensabilidade de garantia da execução das obras (caução de lotes):**

Dado o risco de que os parceladores abandonem o empreendimento ou não finalizem integralmente as obras prometidas, os arts. 9º e 18 da Lei Federal 6.766/79 também determinam que as mesmas sejam garantidas por instrumentos próprios. A praxe nos Municípios é que este instrumento seja a caução de uma parcela dos lotes a serem produzidos no empreendimento, os quais poderão ser adjudicados pelo Poder Público em caso de eventual regularização e assunção das obras faltantes. Importante que conste do processo de aprovação do parcelamento os laudos de avaliação imobiliária desses lotes, para que verifique se o valor dos mesmos é suficiente para suprir os custos estimados de implantação da infraestrutura básica. Na hipótese de não equivalência dos valores, o empreendimento poderá ser suspenso até que caucionem lotes complementares ou que sejam oferecidas outras formas de garantia, não vedadas em lei.

**LEMBRETE!** O levantamento das cauções só deve ocorrer quando verificada, pelo competente órgão de fiscalização municipal e por meio de vistoria *in loco* assinada por profissional habilitado (engenheiro civil, arquiteto, etc.), a execução completa das obras.

### **TÓPICO 3: COMPATIBILIDADE DO PROJETO DE PARCELAMENTO COM OS PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**

Além dos requisitos ditados pela Lei Federal 6.766/79 e suplementados pela Lei Municipal de Parcelamento do Solo (um dos sete diplomas urbanísticos básicos previstos pela Lei Estadual 15.229/2006), é preciso averiguar a congruência do empreendimento face ao Plano Diretor Municipal e, mais especificamente, ao Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Importante também verificar se existem outros ordenamentos territoriais que estabelecem restrições ou condicionantes à ocupação, a exemplo das UTPs (Unidades Territoriais de Planejamento), mananciais de abastecimento público e Unidades de Conservação, em especial as Áreas de Proteção Ambiental (APA). Em síntese, é preciso analisar se os parâmetros urbanísticos, tais

como dimensões de quadras, tamanhos mínimos dos lotes, testadas, caixas de via e outros aspectos foram devidamente incorporados e observados no projeto de parcelamento. Além disso, é preciso verificar se o empreendimento se situa em zona que admite uso habitacional (se o loteamento/desmembramento tem esta finalidade) ou demais atividades (como parcelamentos para chácaras de lazer, condomínios industriais e/ou logísticos, etc.). Embora sejam objeto mais, diretamente, do licenciamento ambiental realizado pelo IAP, também restrições dessa natureza, como unidades de conservação, áreas de manancial, entre outros, devem ser respeitadas no projeto e avaliadas no licenciamento urbanístico e na aprovação do empreendimento pelo Município.

**ATENÇÃO!** Nos pretensos parcelamentos de solo, deve-se atentar para a impossibilidade de previsão de qualquer supressão de vegetação, de edificação, ou de lotes totalmente inseridos em Áreas de Preservação Permanente (artigo 4º da Lei Federal 12.651/2012) ou em Áreas Úmidas e seus entornos protetivos (artigos 3º a 5º da Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP 05/2008), ressalvadas as hipóteses excepcionais de utilidade pública ou interesse social. A existência de Áreas de Preservação

Permanente e/ou de Áreas Úmidas deverá ser bem delimitada no projeto e os adquirentes deverão ser informados de modo claro – preferencialmente com cláusula expressa nos contratos-modelo – sobre as restrições de uso, ocupação, supressão de vegetação e edificabilidade nestas faixas. Em princípio, as APPs e/ou Áreas Úmidas não podem ser doadas a título de área verde dos loteamentos, porém a legislação municipal poderá dispor sobre condições especiais para tanto, desde que não se confundam áreas verdes com institucionais e de sistema viário.

**LEMBRETE!** O Promotor de Justiça deverá verificar a melhor estratégia para ajuizamento da mencionada ACP – concomitante, antes ou depois da expedição de Recomendação Administrativa sobre a necessidade de alteração da legislação municipal.

#### **TÓPICO 4: CADUCIDADE DE PROJETOS E REGISTROS ANTIGOS**

Como já salientado no tópico 2, item 6, um projeto de parcelamento do solo urbano precisa ser implantado, após aprovado, em, no máximo, 04 anos (art.18, V, Lei 6766/79), com exceção dos casos

em que esse prazo seja expressamente prorrogado, via decreto executivo municipal. Cabe reafirmar, nesse sentido, que os loteamentos/desmembrações já aprovados, mas não implantados, que esgotem esse prazo, devem ser relicenciados. Não há direito adquirido dos empreendedores, portanto, uma vez que, no decorrer desse lapso temporal, as legislações locais podem ser alteradas e os requisitos e parâmetros urbanísticos alterados.

#### **TÓPICO 5: CONDOMÍNIOS DE LOTES**

Questão bastante controversa, até o ano de 2017, dizia respeito à legalidade dos chamados “condomínios horizontais”, “condomínios urbanísticos” ou “condomínios de lotes”, isto é, empreendimentos em que o produto comercializado era apenas o lote sem edificação, porém sem abertura de matrícula individualizada. Até a emergência da Lei federal 13.464/2017, a qual aportou dispositivos específicos à Lei 6.766/79, tais parcelas eram constituídas sob a forma de “frações” ou “partes ideais”, muito embora fossem espacialmente delimitadas, o que, na prática, caracteriza a venda de lotes.

Com a inserção do § 7º no art. 2º da Lei Federal 6.766/79, os condomínios de lotes ingressaram na formalidade jurídica,

## CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

Janeiro/2019

recebendo regramento próprio, sob o qual se devem constituir unidades autônomas análogas àquelas pertencentes a condomínios edilícios:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

(...)

§ 7º-O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

Além disso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná é firme a indicar que para a utilização desta modalidade de parcelamento do solo, é preciso aprovação dos órgãos locais de urbanismo, licenciamento ambiental e *regulamentação específica em legislação municipal*, a qual estipule, por exemplo, os parâmetros urbanísticos aplicáveis e as compensações cabíveis, como a doação do percentual de áreas verdes e institucionais dentro do empreendimento (neste caso, com acesso livre à população) ou fora do empreendimento (quando este for fechado/murado).

**ATENÇÃO!** Descabe a utilização do regime da Lei de Incorporações Imobiliárias (Lei Federal 4.591/64) para os condomínios de lotes. O diploma se aplica a edifícios (condomínios edilícios) ou, nos termos da jurisprudência do STJ, excepcionalmente às hipóteses de comercialização de *edificações em série*, ou seja, da construção final sobre o lote. A venda de lotes urbanizados não edificados refoge ao escopo desta norma.

**LEMBRETE!** É cediço que os parcelamentos aprovados na modalidade de *loteamentos* não são passíveis de serem fechados, posto que as vias são públicas, assim como as praças e demais espaços institucionais. No caso dos condomínios, porém, quando todas as áreas internas forem privadas (o que impede, inclusive, a prestação de serviços públicos como coleta de lixo interna ou manutenção de pavimentação, bueiros, etc.), a restrição ao acesso é juridicamente admissível, conquanto urbanisticamente criticável em seus impactos à mobilidade, à conectividade e à segurança pública. Igualmente, o art. 4º, § 4º da Lei Federal 6.766/79 indica que “no caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da

proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros”, importante disposição a ser aplicada segundo cada caso concreto.

## **TÓPICO 6: REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTOS URBANOS**

Prevendo as deficiências que poderiam surgir nos parcelamentos do solo, a própria Lei Federal 6.766/79 trouxe procedimento de regularização administrativa (art. 40 e ss). Nos casos de problemas na implantação das obras de infraestrutura básica, por exemplo, o Município deve notificar o loteador (art. 38, § 2º, Lei Federal 6.766/79) para que execute, na íntegra, o cronograma pactuado, aplicando eventualmente sanções. Somente diante da completa inércia ou recalcitrância do empreendedor é que o Município deverá assumir a execução das obras, efetuando 03 (três) diligências básicas: a) adjudicar os lotes caucionados, visando com sua alienação auferir recursos para a regularização; b) receber as parcelas vincendas dos adquirentes de lotes; c) e exigir, em juízo, do loteador o custeio ou ressarcimento das obras, caso ainda os valores anteriores não sejam suficientes. Vale lembrar que também

o Município pode recorrer às vias judiciais para compelir o loteador à execução de seus encargos e ônus e que tal obrigação não está sujeita à prescrição temporal, vez que o descumprimento é continuado, persistindo enquanto faltarem itens de infraestrutura básica, conforme apregoa a jurisprudência contemporânea.

**ATENÇÃO!** Segundo a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça, a regularização de loteamentos não é discricionária dos Municípios, e sim dever-poder que se inscreve no âmbito do ordenamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. Nada obstante, a responsabilidade pelos custos das obras de infraestrutura é subsidiária, ou seja, deve ser assumida pelo Município apenas quando os loteadores não forem identificados para sua notificação e execução ou, por alguma razão, não puderem ressarcir-las de imediato. Em caso de omissão do Poder Público na fiscalização, também este poderá figurar no polo passivo das ações ajuizadas pelo Ministério Público.

**LEMBRETE!** O procedimento comentado nesse tópico, acerca da regularização de parcelamentos irregulares não se confunde com o rito previsto na Lei Federal 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária de núcleos urbanos informais já

consolidados, onde, comumente, não há mais a figura de um empreendedor específico. A regularização de loteamentos disciplinada nos arts. 40 e seguintes da Lei Federal 6.766/79 é eficaz, sobretudo, para as situações em que o parcelamento está em fase de implantação ou recém implantado com irregularidades, muito embora eventual regularização, de qualquer espécie, não afaste as responsabilidades civis e criminais de seus promotores.

#### **TÓPICO 7: PRIMEIRAS DILIGÊNCIAS PARA INVESTIGAÇÃO DE LOTEAMENTOS/DESMEMBRAMENTOS**

Ao tomar o Promotor de Justiça conhecimento de loteamento ou desmembramento: i) clandestino ou irregular; ii) dotado de indicativos de desrespeito aos parâmetros de uso e ocupação do solo; iii) com previsão de desmatamento de vegetação remanescente do bioma Mata Atlântica; iv) e/ou com previsão de intervenções em Áreas de Preservação Permanente ou Áreas Úmidas, deve instaurar Inquérito Civil, com a expedição de ofícios e outras providências a seguir indicados:

a) Ao Cartório de Registro de Imóveis: requisitar cópia atualizada da matrícula do imóvel, com os respectivos

projetos aprovados e demais documentos relativos ao empreendimento. Além de demonstrar eventual clandestinidade do parcelamento – autorizando a exigência das imediatas providências administrativas pelos órgãos públicos competentes, assim como a eventual propositura de medidas judiciais para o fim de remoção do ilícito, sem prejuízo da apresentação de denúncia criminal, caso haja venda de lotes ou obras iniciadas antes do registro. Veja-se que, a partir da inexistência de seu registro, tal medida possibilita a identificação do proprietário da gleba, bem como a conferência sobre as áreas públicas e sobre sua efetiva transferência, a qual deve constar nas matrículas específicas abertas.

b) À Prefeitura Municipal: requisitar do Município cópia do processo administrativo integral de aprovação do parcelamento, bem como Termos de Compromisso e cronogramas de obras respectivos. Também é importante requisitar, caso não conste da análise da aprovação, a indicação no mapa do zoneamento urbano e de eventuais outros ordenamentos territoriais que estabelecem restrições ou condições à ocupação, da localização do

## CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

Janeiro/2019

empreendimento, com parâmetros de uso e ocupação do solo aplicáveis, e se o mesmo se acha dentro do perímetro urbano. Esse enquadramento permite avaliar se o projeto se acha compatível com os índices urbanísticos e outras restrições de ocupação da região e se não está em área rural, com regras próprias.

c) Órgão ambiental estadual (Instituto Ambiental do Paraná - IAP): requisitar cópia integral do processo administrativo referente a eventual requerimento de licenciamento ambiental do parcelamento, bem como vistoria que ateste eventuais intervenções em espaços ambientais protegidos e danos ao meio ambiente e que verifique se todas as condicionantes previstas no licenciamento ambiental foram cumpridas. Na ausência de licenciamento ambiental finalizado, não é possível dar início ao empreendimento e se desaconselha mesmo o seguimento da aprovação municipal, pois podem existir restrições ambientais que inviabilizem por completo seu prosseguimento. Também é importante que eventuais condicionantes da LP e da LI sejam observadas nas análises e aprovações municipais.

d) Órgão Metropolitano (quando inserido em RM): requisitar

cópia integral do processo administrativo referente à eventual anuência ao empreendimento nos casos previstos no art. 13 da Lei nº 6.766/79.

e) Loteador e adquirentes: requisitar a relação de todos os lotes, com a indicação daqueles que foram objeto de comercialização, indicando o nome e a qualificação dos respectivos adquirentes; a forma e local dos pagamentos, cópia de todos os instrumentos particulares de compra e venda, bem como a indicação das unidades já quitadas e parcelas vincendas; informar consumidores de eventuais problemas no loteamento, vistoriar a área para avaliar grau de consolidação (Há muitas construções já? De que tipo? Permanentes ou provisórias? Há pessoas residindo nelas? As famílias são de baixa renda? Há interesse social? Há áreas de fragilidade ambiental ou espaços especialmente protegidos? Há área de risco? Está inserido em área rural? Etc.)

**LEMBRETE!** É importante investigar se já houve comercialização de terrenos o que, dado antes do registro ou nos casos dos ilícitos ora mencionados, enseja cobrança da atuação administrativa dos



órgãos públicos competentes, assim como atuação do Ministério Público na esfera cível (extrajudicial ou judicial) para a remoção dos ilícitos e reparação dos danos, além da responsabilização criminal dos infratores. Nos casos de clandestinidade ou irregularidade, é imprescindível que se suspenda/paralise a venda de lotes e eventuais construções até que a Promotoria de Justiça amadureça posição sobre a possibilidade de regularização (recomendada apenas para situações consolidadas, em que não existem riscos ou restrições ambientais taxativas sobre a área e haja interesse social face à proteção do direito à moradia digna) ou sobre a necessidade de desfazimento integral do empreendimento (indicada para as demais situações, especialmente aquelas nas quais não haja ocupação efetiva, ainda que já tenham sido vendida parte dos lotes).

**ATENÇÃO!** Nesta fase, se o Promotor de Justiça já estiver de posse dos elementos de convicção e prova suficientes da existência do empreendimento e de sua ilegalidade, poderá propor ao loteador a assinatura de um termo de ajustamento de conduta para a regularização do parcelamento ou para seu desfazimento, com a obrigação de ressarcir os danos aos consumidores e

reparar/recuperar o meio ambiente urbano e natural.

#### TÓPICO 8: O AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA: SUGESTÃO DE PEDIDOS

Na situação de ajuizamento de Ação Civil Pública para regularização ou desfazimento do parcelamento, sugerem-se os seguintes **pedidos liminares**:

**8.1)** embargo das atividades/obras do loteador e das edificações de adquirentes dos lotes, com obrigação de não fazer ao Município consistente em não autorizar qualquer alvará de construção até a integral regularização do empreendimento, quando cabível, incluindo-se o licenciamento ambiental;

**8.2)** abstenção do loteador, por si ou por interposta pessoa física ou jurídica, em fazer propagandas de vendas de lotes, quer através de jornais, faixas, ou distribuição de panfletos, ou qualquer outro meio que venha a demonstrar a intenção de vender, atraindo, assim, os interessados para uma possível comercialização de lotes, até que se formalize a devida regularização do empreendimento, se cabível;

**8.3)** abstenção do loteador de comercializar, a título oneroso ou gratuito, por si ou através de interposta pessoa física ou jurídica,

## CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

Janeiro/2019

qualquer lote decorrente do parcelamento irregular, até que se formalize a devida regularização do empreendimento, se cabível;

**8.4)** abstenção do loteador em receber, por si ou por interposta pessoa física ou jurídica, a qualquer título, o pagamento relativo aos contratos de venda de lotes já entabulados, consoante o previsto no art. 38 e §§ da Lei Federal 6.766/79, até que se formalize a devida regularização do empreendimento, se cabível, com eventual depósito em juízo, se necessário;

**8.5)** colocação de placa na área, às custas dos requeridos, anunciando a irregularidade do empreendimento para evitar que novos consumidores desavisados venham a adquirir outros lotes;

**8.6)** apresentação em juízo de todos os contratos já celebrados, com discriminação das quantias pagas, até o momento por cada um dos adquirentes, bem como obrigação de não fazer aos requeridos consistente em deixar de comercializar lotes;

**8.7)** decretação de indisponibilidade de bens dos responsáveis, com expedição de ofícios ao Banco Central, aos cartórios de registro de imóveis, à Bolsa de Valores, etc. (salutar que tal pedido seja acompanhado de estimativa de custos para a regularização ou para o ressarcimento dos consumidores lesados, visando justificar a medida);

**8.8)** pedido de averbação da demanda na matrícula do(s) imóvel(eis) parcelado(s), com bloqueio da(s) mesma(s) até o julgamento definitivo da ação.

**No mérito**, além dos pedidos de praxe de qualquer demanda:

**8.9)** ao loteador e coobrigados para que solidariamente regularizem o empreendimento, com a elaboração de projeto se necessário e seu licenciamento corretivo (se cabível), com prazo para a execução das obras faltantes e da doação de áreas públicas, ou promovam o desfazimento do parcelamento, com a recomposição da gleba ao estado anterior, se necessário mediante apresentação de Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) ao órgão ambiental competente, com o ressarcimento aos adquirentes dos lotes dos valores pagos atualizados e corrigidos;

**8.10)** a reparação/compensação pelos danos urbanísticos e ambientais causados, além de indenização por danos morais coletivos, revertidos, quando em pecúnia, a fundos compatíveis com a proteção do meio ambiente, do consumidor e da ordem urbanística;

**8.11)** cominação de pena pecuniária (multa) para o descumprimento das obrigações de fazer ou não fazer, dentro do prazo estabelecido (astreintes).

**ATENÇÃO!** Sugere-se o ajuizamento de ação em separado, com base no art. 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92, em desfavor do gestor público que, por ação ou omissão, praticar ato de improbidade administrativa. A desvinculação das discussões agiliza as medidas de afastamento do ilícito urbanístico-ambiental e impede tumulto processual.

**ATENÇÃO!** Sugere-se a adoção das providências para a apuração das responsabilidades no âmbito criminal, considerando os crimes previstos nos artigos 50 a 52 da Lei Federal 6.766/79, os crimes ambientais previstos na Lei Federal 9.605/98, além do crime contra as relações de consumo previsto no artigo 7º, inciso VII, da Lei Federal 8.137/90, dentre outros.

**ATENÇÃO!** Na petição inicial da ação civil pública, ou no TAC celebrado, recomenda-se incluir o Município como coobrigado em razão de sua omissão, seja na fiscalização da área para que não se promovam novas edificações irregulares (é dever do Município exercer o controle sobre o uso e ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, VIII, da CF/88), seja no acompanhamento de eventual regularização do loteamento (art. 40, Lei nº 6.766/79). Além disso, o Município deverá encaminhar relatórios periódicos de fiscalização sobre o cumprimento das medidas determinadas pelo

juízo ao loteador.

**LEMBRETE!** A Desconsideração da Personalidade Jurídica: quando o parcelamento é feito por uma pessoa jurídica é muito comum a insuficiência do seu patrimônio para responder pela regularização do empreendimento e pela indenização dos consumidores lesados. Assim, convém incluir no polo passivo da ação ou no TAC celebrado os sócios da pessoa jurídica, em especial aqueles que participaram dos negócios jurídicos, firmando contratos, ou os que detinham o poder de gestão da sociedade ou os que extrapolaram do objeto estatutário para responderem civilmente com seu patrimônio pessoal pelos danos decorrentes dos atos ilícitos praticados. A desconsideração da personalidade jurídica em casos tais já é há muito admitida por nosso ordenamento jurídico, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, no art. 28, “caput” e § 5º, do art. 47 da Lei nº 6.766/79 e ainda o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, que trata da responsabilidade objetiva do causador de danos ao meio ambiente (natural ou artificial).