



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Procuradoria-Geral de Justiça

RECOMENDAÇÃO 10/2009 - PGJ

Considerando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

Considerando que a política urbana e fundiária deve se dirigir no sentido de proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído;

Considerando as dificuldades de se fiscalizar o uso do solo urbano, que têm gerado a ocupação desordenada do solo, como é o caso dos parcelamentos de solo para fins urbanos instalados sem licenciamento ambiental que ateste a viabilidade ambiental do empreendimento;

Considerando que a constituição de parcelamentos de solo para fins urbanos constituídos sem licenciamento ambiental geram enorme passivo ambiental e urbanístico, traduzido na degradação do meio ambiente natural e urbano, piora da qualidade de vida nas cidades, criando o indesejado fato consumado e envolvendo terceiros eventualmente de boa fé, entre outros danos;

Considerando que dos autos do procedimento 08190.019638/09-93 consta manifestação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano- SEDUMA no sentido de que *"a implementação de parcelamentos do solo urbano, de forma planejada e legalmente amparada, representa uma importante estratégia no desenvolvimento do Distrito Federal, simbolizando o início de uma expansão ordenada, e baseada em premissas legais, não só do ponto de vista ambiental quanto urbanístico"*;

Considerando o dever da coletividade e do Estado, em todas as esferas de poder, de



defender e preservar o meio ambiente,

Considerando a indispensabilidade da adoção de políticas de prevenção e tutela ambiental e urbanística, a serem desempenhadas em todas as esferas de poder e por todos os órgãos estatais envolvidos com o ordenamento urbano, com o meio ambiente e com questões fundiárias, questões independentes, porém interligadas, nesse caso específico, os Ofícios de Registros de Imóveis, responsáveis pelo registro de parcelamento de solo para fins urbanos;

Considerando o uso sócio-ambiental da propriedade, assim entendido como aquele baseado em preceitos de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em benefício do equilíbrio ambiental e urbanística, a fim de garantir o direito fundamental a cidades sustentáveis;

Considerando que não há que se confundir o direito de propriedade, limitado à função social dessa, com o direito de construir, que pode e deve ser limitado em prol da coletividade

Considerando que nenhuma lei pode ser interpretada de forma isolada já que a interpretação de uma norma pressupõe a interpretação de todo o sistema jurídico em que ela se encontra inserida;

Considerando que os princípios constitucionais impõem uma interpretação sistemática das normas urbanísticas e ambientais para proteção do meio ambiente urbano, natural e construído, implicando na necessidade de compatibilização das normas que regem o uso e ocupação do solo urbano;

Considerando que a Lei de Parcelamento de Solo deve ser interpretada de forma sistemática, não se podendo vislumbrar sua interpretação ou aplicação isolada ou em dissonância com a legislação de tutela ao meio ambiente e do ordenamento urbano;

Considerando portanto a necessidade de adequação por meio hermenêutico da Lei de Parcelamento do solo urbano às legislações constitucionais, registrais, urbanísticas e ambientais, locais e federais que passaram a vigorar após a edição da referida Lei, ocorrida no ano 1979;

Considerando que embora a Lei 6.766/79 não mencione expressamente como documentos obrigatórios para o registro dos parcelamentos de solo para fins urbanos a licença ambiental, assim não o faz porque à época em que foi editada a referida Lei não existia a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para empreendimentos potencialmente poluidores, hoje uma exigência constitucional;



Considerando que a teor do artigo 315 da Lei Orgânica do Distrito Federal a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenamento do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial, planos diretores locais, legislação urbanística e ambiental, especialmente quanto à proteção ao meio ambiente;

Considerando que a obrigatoriedade do licenciamento ambiental decorre da materialização dos princípios da precaução, da prevenção e da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados, condicionando o exercício do direito de propriedade a determinadas obrigações que busquem atingir um padrão de desenvolvimento reputado sustentável;

Considerando que o fundamento da exigência do licenciamento ambiental reside na possibilidade, constitucionalmente outorgada, de o Poder Público impor condições ao exercício do direito de propriedade e do direito ao livre empreendimento, a fim de que a função sócio-ambiental da propriedade seja observada (arts. 5º, XXIII, 170, III e VI, e par. único, 182, §2º, e 186, II, todos da Constituição Federal);

Considerando que o objetivo do licenciamento ambiental é identificar os riscos e impactos inerentes a determinado empreendimento ou atividade, tais como a capacidade de gerar líquidos poluentes (despejo de efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos, etc., com vistas a atestar se o respectivo empreendimento é viável ou não sob o ponto de vista ambiental;

Considerando que o licenciamento ambiental, previsto na Lei n.º 6.938/81 como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inc. IV), indispensável para os empreendimentos que possam gerar potencial ou efetiva degradação ambiental (art. 10), objetiva o controle de atividades potencialmente poluidoras, a fim de prevenir danos ao meio ambiente natural e/ou construído;

Considerando que a Lei Orgânica do Distrito Federal considera os parcelamentos de solo para fins urbanos empreendimentos potencialmente poluidores (artigo 289, §1º), a demandar o respectivo licenciamento ambiental;

Considerando que a Resolução n.º 237/1997 do CONAMA além de mencionar expressamente os parcelamentos de solo para fins urbanos como empreendimentos potencialmente capazes de causar degradação ambiental disciplina que a forma como deve ocorrer o licenciamento ambiental é escalonada, com três fases distintas, quais sejam, licenciamento prévio, licenciamento de instalação e licenciamento de operação, dando-se como concluída cada fase com a emissão da respectiva expedida;

Considerando que no sistema de licenciamento ambiental brasileiro há possibilidade de decisão negativa por parte do Poder Público sobre um empreendimento que não atente para as mínimas condições de viabilidade, sustentabilidade ou adequação ambiental;



Considerando que a fase de licenciamento prévio é fase preliminar de estudos e avaliações, e que a licença prévia, característica desta fase, é mera declaração de viabilidade não constitutiva de direitos ao empreendedor;

Considerando que o órgão ambiental, após a análise técnica do empreendimento, pode indeferir o pedido de licença de instalação mesmo após ter expedido a licença prévia, o que impedirá a implantação e funcionamento do empreendimento, a despeito de ter sido dado como ambientalmente viável na fase de licenciamento prévio;

Considerando que é a licença de instalação que autoriza a implantação do loteamento ou desmembramento de acordo com os projetos técnicos e urbanísticos apresentados nesta fase, estabelecendo condições, restrições e medidas de controle ambiental;

Considerando que embora reprovável sob o ponto de vista da RESOLUÇÃO CONAMA 237/97 tem se observado que na prática o órgão ambiental local tem feito constar do corpo da Licença Prévia condicionantes, exigências e restrições que influenciam no desenho e no desempenho (mais poluente ou menos poluente) da proposta urbanística;

Considerando que apenas com o licenciamento de instalação concluído é que se tem garantido o atendimento daquelas condicionantes, restrições e exigências;

Considerando que o cumprimento das exigências, condicionantes e restrições contidas na Licença Prévia se tornam requisitos indispensáveis para a realização do empreendimento e devem ser cumpridos, sob pena de se tornar impossível a emissão da Licença de Instalação;

Considerando que a licença de instalação (LI) do empreendimento, que deve ser solicitada na fase anterior à execução das obras, atesta o cumprimento das condicionantes, restrições e exigências que garantem ao empreendimento um desempenho sócio-ambiental nos termos exigidos pela legislação ambiental, Lei Orgânica do Distrito Federal e Constituição Federal;

Considerando que o projeto urbanístico básico apresentado na fase de licenciamento prévio não contempla soluções de infra-estrutura nem o traçado das redes de drenagem, telefonia, esgotamento sanitário, energia, abastecimento de água, entre outras, e que a implantação destas redes pode demandar uma readequação da disposição, tamanho e quantidade dos lotes que vierem a ser comercializados;

Considerando que ainda que no licenciamento ambiental prévio se avalie a viabilidade ambiental do empreendimento, é somente na fase de licenciamento de instalação que o projeto poderá ser ratificado ou modificado em sua concepção original de forma a se adequar aos eventuais impedimentos legais, riscos e impactos;



Considerando que com o projeto urbanístico definitivo se garante a segurança aos futuros adquirentes quanto à eventuais alterações de projetos urbanísticos resultantes de restrições ambientais ou de compatibilização com a rede de infraestrutura a ser utilizada para atender a demanda do parcelamento que vier a ser criado;

Considerando os termos do Parecer Técnico 61/2008, elaborado pelo Setor de Perícias e Diligências do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no sentido de haver "*possibilidade, ainda que excepcional, de mudanças importantes nos traçados das redes verificáveis somente na fase do detalhamento de seu projeto executivo, quando da emissão da Licença de Instalação*" e que "*privilegiar somente o traçado urbano, que já estaria aprovado e publicado, em detrimento da melhor técnica aplicável às redes de infra-estrutura pode resultar em altos custos a serem absorvidos pelo empreendedor público ou privado, usuário e sociedade em geral*".

Considerando ainda a ressalva contida naquele documento no sentido de que "*estudos ambientais embasam preliminarmente as decisões de desenho urbano e os traçados das redes de infra-estrutura. Ainda que em caráter de exceção, no momento do detalhamento dos projetos de infra-estrutura haveria o risco real de mudanças nas concepções preliminares das redes e do desenho urbano adotado*".

Considerando que nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal, artigo 289, §§1º e 2º, os projetos de parcelamento do solo no Distrito Federal terão sua aprovação condicionada à apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório, para fins de licenciamento e quando de sua aprovação pelo Poder Público o respectivo licenciamento constará do ato administrativo de aprovação;

Considerando que por força do artigo 362 da Lei Orgânica do Distrito Federal os projetos de licenciamento de obras que envolvam impactos ambientais, como é o caso dos parcelamentos de solo para fins urbanos, serão obrigatoriamente apreciados em audiência pública para apresentação dos estudos de impacto ambiental;

Considerando que por força do artigo 291 da Lei Orgânica do Distrito Federal após a realização do estudo de impacto ambiental e da audiência pública os projetos com significativo potencial poluidor, como é o caso dos parcelamentos de solo para fins urbanos, serão submetidos à apreciação do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal;

Considerando assim, que por força de tais artigos, se torna obrigatória para fins de registro a realização de audiência pública para apresentação: do estudo ambiental referente ao parcelamento de solo para fins urbanos e elaboração da respectiva ata, a obtenção da licença ambiental de instalação e a manifestação do CONAM aprovando o


5/9



parcelamento de solo sem quaisquer ressalvas, sob pena de não cumpridas tais formalidades se tenha a nulidade do registro de parcelamento de solo para fins urbanos por atentar contra a Lei Orgânica do Distrito Federal;

Considerando que nos autos do Inquérito Civil Público nº 08190.019.337/08-14, que acompanhou o licenciamento ambiental do projeto de parcelamento de solo para fins urbanos consubstanciado no projeto urbanístico URB 74/2007, restou apurado que o registro deste parcelamento urbano ocorreu antes de suas aprovações pelo CONPLAN e CONAM, antes de iniciado o respectivo licenciamento ambiental e antes da realização da respectiva realização da audiência pública para apresentação do estudo ambiental exigido pelo IBRAM;

Considerando que eventual desrespeito à Lei Orgânica do Distrito Federal quanto à aprovação do projeto de parcelamento de solo ou descumprimento das exigências constitucionais acima citadas gerará ilegalidade em relação ao ato administrativo de outorga da licença, caso em que seu desfazimento deverá ser feito por anulação;

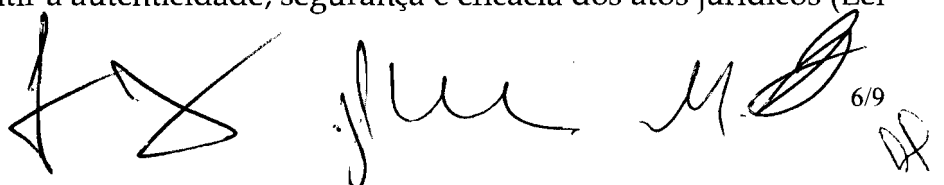
Considerando que eventual anulação do Decreto de aprovação de parcelamento de solo para fins urbanos em razão do descumprimento de disposições contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal acarretará também a anulação do respectivo registro imobiliário;

Considerando que a desobediência às prescrições legais, como a falta de licenciamento ambiental de instalação do parcelamento, falta de aprovação do CONAM e CONPLAN, falta de realização de audiência pública ou o ultraje do Decreto de Aprovação do Parcelamento à Lei Orgânica ou a Lei 6.766/79 trazem como consequências a nulidade do registro do loteamento;

Considerando que nos termos do artigo 23 da Lei 6.766/79 poderá haver o cancelamento do registro de loteamento se houver desobediência às normas que regem a matéria, entre elas as disposições contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal, de cunho ambiental; Considerando a necessidade de compatibilização do procedimento urbanístico com os aspectos ambientais, já que todos são facetas do mesmo empreendimento, para só então se proceder ao registro do empreendimento.

Considerando que além disto ao se exigir a Licença de Instalação somente depois do registro cartorário pode-se permitir a constituição de parcelamento de solo e a consequente alienação de lotes já fracionados sem a certeza de que o empreendimento atende às exigências ambientais e adota tecnologias e sistemas de infraestrutura que minimizam os danos ao meio ambiente, hipótese em que haveria consequências irreparáveis para o meio ambiente, natural e urbano

Considerando que os serviços concernentes aos Registros Públicos são estabelecidos pela legislação para garantir a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (Lei

 6/9



6015/73, art. 1º, "caput");

Considerando que o arquivamento dos documentos referentes ao parcelamento no Ofício de Registro de Imóveis tem o objetivo de assegurar o direito dos futuros e potenciais adquirentes dos lotes, de modo a oferecer transparência e segurança ao negócio jurídico¹,

Considerando desta forma demonstrada a necessidade de o Registrador de Imóveis, para proceder ao registro do parcelamento regular, exigir a apresentação da Licença de Instalação, que é o ato que define a conformação física do empreendimento - localização dos lotes, ruas, delimitação das áreas institucionais, etc, garantindo assim a segurança dos registros e a eficácia dos atos jurídicos que venham a ser com base neles praticados;

Considerando que o Poder Público só pode se manifestar sobre a possibilidade de levar a cabo o parcelamento quando há certeza da viabilidade do empreendimento sob o ponto de vista de sua instalação;

Considerando que a mera apresentação do estudo ambiental ou da licença prévia não traz relação jurídica estável, de caráter definitivo e não precário, o que impede o Registro Cartorário do empreendimento;

Considerando que o direito subjetivo de implantar parcelamento de solo para fins urbanos pressupõe não só a aprovação do projeto pelo Poder Público como também a obtenção das licenças ambientais e urbanísticas, mais precisamente a Licença de Instalação, já que a licença prévia atesta tão-somente a viabilidade prévia do empreendimento, dispondo sobre a adequação da gleba ao empreendimento proposto;

Considerando que o projeto de parcelamento (ou regularização deste) pelo Poder Público deve ser submetido pelo interessado ao Registro de Imóveis, no prazo decadencial de 180 (cento e oitenta) dias, para registro na matrícula imobiliária respectiva;

Considerando que com a inscrição do projeto de parcelamento no registro imobiliário se dá a juridicização do loteamento, com a constatação da regularidade do loteamento e a conseqüente segurança relativa aos adquirentes dos lotes;

Considerando a manifestação da própria Secretaria de Desenvolvimento Urbano-SEDUMA, exarada no parecer técnico constante dos autos do procedimento interno número 08190.019638/09-93, cópia anexa, no sentido de que *"a Licença de Instalação que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, é necessária para o registro em Cartório do projeto de parcelamento, justamente porque, após tal procedimento as parcelas já podem ser vendidas e as obras começam a ser iniciadas"*, bem como as disposições

1 In Parcelamento de Dsolo Urbano, Rodrigo bernardes Braga



contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal as quais são expressas acerca da obrigatoriedade do licenciamento ambiental, da realização de audiências públicas e da aprovação do CONAM em se tratando de parcelamentos de solo para fins urbanos ;

Considerando, por fim, o teor art. 6º, inciso XX, da citada Lei Complementar nº 75/93, resolve

RECOMENDAR²


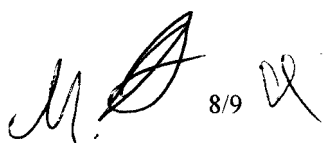

Aos Senhores Oficiais do 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º Ofícios de Registros de Imóveis do Distrito Federal que:

A) que somente registrem parcelamentos de solo para fins urbanos se demonstrado por meio documental que todos os requisitos abaixo já foram cumpridos:

- 1) expedição no mínimo da Licença de Instalação (documento a ser exigido: cópia da licença de instalação ou de operação, se o caso);
- 2) realização de audiência pública referente ao estudo ambiental exigido pelo IBRAM (documento a ser exigido: cópia da ata da audiência pública);
- 3) aprovação do parcelamento de solo para fins urbanos pelo Conselho de Meio Ambiente do DF - CONAM de forma incondicional (documento a ser exigido: cópia da ata da reunião de aprovação contendo anuência incondicional daquele Conselho) ;
- 4) aprovação do parcelamento de solo para fins urbanos pelo Conselho de Planejamento Urbano do DF - CONPLAN (documento a ser exigido: cópia da ata da reunião de aprovação contendo anuência incondicional daquele Conselho) ;

B) que exijam tais documentos ainda que os parcelamentos de solo já tenham sido aprovados pelo Poder Executivo;

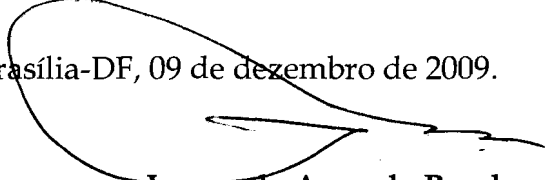
2 – Art. 6º inciso XX – “expedir recomendações, visando à melhora dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover , fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.”

  8/9 



C) que mantenham arquivados nos Ofícios de Registros de Imóveis a documentação que comprova o cumprimento de tais obrigações, na forma como estabelece a Lei 6.766/79;

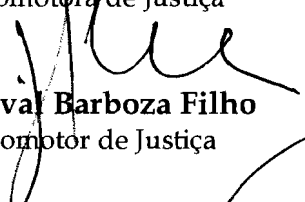
Brasília-DF, 09 de dezembro de 2009.



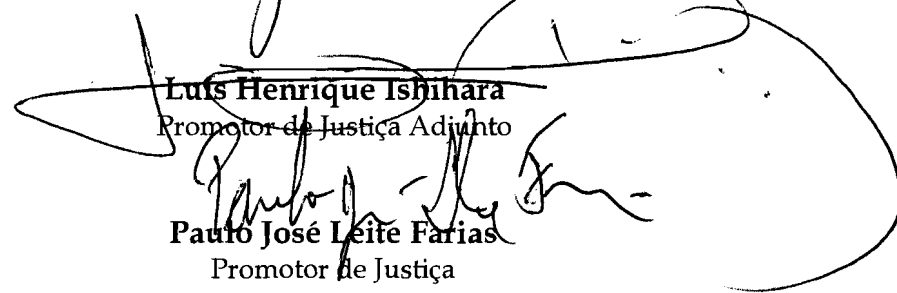
Leonardo Azeredo Bandarra
Procurador-Geral de Justiça
do Distrito Federal e Territórios.



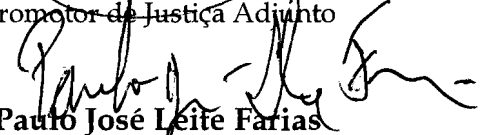
Marisa Isar
Promotora de Justiça




Dorival Barboza Filho
Promotor de Justiça



Luis Henrique Ishihara
Promotor de Justiça Adjunto



Paulo José Leite Farias
Promotor de Justiça



Larissa Bezerra Luz de Almeida
Promotora de Justiça Adjunta