



O Advogado-Geral do Estado, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:

“Aprovo. Em 14/4/2008”

Procedência: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

Interessados: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

Superintendência de Apoio à Gestão do Solo Metropolitano

Parecer nº: 14.841

Data: 14 de abril de 2008

Ementa:

PARCELAMENTO DE SOLO URBANO – EXAME E ANUÊNCIA PRÉVIOS À APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LOTEAMENTOS E DESMEMBRAMENTOS DE ÁREAS PARA FINS URBANOS PELOS MUNICÍPIOS- COMPETÊNCIA DO ESTADO – INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 13, 14 E 15 DA LEI FEDERAL Nº 6.766/79 – DECRETOS ESTADUAIS NºS 44.646/2007 E 44.647/2007 – DIRETRIZES MUNICIPAIS E ESTADUAIS – NECESSÁRIA COMPATIBILIDADE - ART. 7º, § 1º DO DECRETO ESTADUAL 44.647 – DESDOBRO – INSTITUTO NÃO DISCIPLINADO PELA LEI 6.766/79.

RELATÓRIO

Vem à Advocacia-Geral do Estado Consulta formulada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, nos seguintes termos: Considerando o interesse do Estado em outorgar as anuências prévias (aos projetos de parcelamento do solo urbano) e tendo em vista os



questionamentos feitos pela Superintendência de Apoio à Gestão do Solo Metropolitano, “*formulo as seguintes consultas:*”

- 1- *Qual a competência do Estado considerando que a Legislação Federal de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79) determina as condições em que os parcelamentos do solo serão disciplinados pelos Estados, responsáveis pelo exame e anuência prévia à aprovação do projeto pela Prefeitura Municipal?*
- 2- *Considerando que os Decretos 44.646 e 44.647 estabeleceram novas regras para os loteamentos no Estado, como deveremos proceder considerando que na Lei Federal nº 6.766/79 a determinação de fornecimento por parte da Prefeitura das diretrizes municipais, que devem estar de acordo com as diretrizes de planejamento estadual, necessárias para a elaboração dos projetos de loteamento?*
- 3- *Como deveremos proceder em relação à legislação dos municípios do Estado se considerarmos que a divisão de lotes não se enquadra na legislação federal?*

De ordem do Sr. Advogado-Geral do Estado, o expediente foi encaminhado à Secretaria Consulente para manifestação prévia. Retornou com Nota Jurídica nº 489, com o seguinte pronunciamento:

“Quanto ao primeiro questionamento, o exame e anuência prévia são da competência do Estado, tendo em vista o fim, em 12/06/2005, do Convênio assinado pelo Estado e à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, bem como pelo art. 13 da Lei Federal nº 6.766/79.

Em relação ao segundo questionamento, as diretrizes emitidas pelo Município devem estar de acordo com a legislação estadual de regência, devendo, caso haja alguma divergência, a sua devida adequação com os Decretos.

Finalmente, quanto ao terceiro questionamento, caso a legislação dos Municípios, em relação à divisão de lotes, não se enquadre na legislação federal, os mesmos deverão se adequar para que se possa fazer a anuência.”

Assim colocado o tema, passa-se ao seu exame.

PARECER



Cuida-se de exame de matéria concernente a parcelamento do solo urbano, no que tange à competência do Estado para exame e anuência prévios à aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios e acerca das diretrizes municipais em face das regras estabelecidas nos Decretos Estaduais, bem como sobre o procedimento a ser adotado em caso de não-enquadramento das legislações municipais às regras impostas pela legislação federal de regência.

As respostas às indagações encontram-se na legislação de regência.

I – Breve Histórico Legislativo

O parcelamento do solo urbano é uma forma de intervenção do Estado na propriedade, que deverá atender à sua função social, nos exatos termos do art. 5º, XXIII, do art. 170, III e do art. 186, todos da Constituição da República.

Cuida-se de limitação administrativa, medida geral, unilateral e gratuita, por meio da qual “*o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social*”, conforme preleciona o professor José dos Santos Carvalho Filho. (*In Manual de Direito Administrativo*, 17ª ed. p.676).

No caso específico de parcelamento do solo urbano, trata-se de uma limitação de natureza urbanística, em conformidade com a Lei Federal nº 6.766/79 e também com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que estabelece, como **finalidades principais**, a de regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, visando, também, ao equilíbrio ambiental.

Para alcançar tais finalidades, o Estatuto da Cidade estabelece várias diretrizes e instrumentos da política urbana. Entre as primeiras, podemos destacar, no art. 2º, inciso VI, a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados



em relação à infra-estrutura urbana. Entre estes, o art. 4º relaciona o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

Pois bem.

A Constituição da República de 1988, prevê, no art. 25, § 3º:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

E, em relação aos Municípios, no art. 30, inciso VIII, que a eles compete promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O Constituinte mineiro cuidou da matéria, nos seguintes termos:

“Art. 42 – O Estado poderá instituir, mediante lei complementar, região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.” (Artigo alterado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 65, de 25/11/2004.)

Art. 43 – Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana.

§ 1º – A gestão de função pública de interesse comum será unificada.

§ 2º – As especificações das funções públicas de interesse comum serão definidas na lei complementar que instituir região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião. (Artigo alterado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 65, de 25/11/2004.)

(...)



Art. 45 – Considera-se região metropolitana o conjunto de Municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes. • (Artigo com redação dada pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 65, de 25/11/2004.) (Grifamos)

Com efeito, por meio da Lei Complementar nº 88/2006, o Estado de Minas Gerais dispôs sobre a instituição e a gestão da região metropolitana, instituindo órgãos e lhes definindo as respectivas competências.

Frise-se que a cooperação entre os entes federativos é uma diretriz geral da política urbana, nos termos do art. 2º, inciso III, e do art. 3º, II, ambos da Lei 10.257/2001. Induvidosamente, pois, as atribuições relativas ao parcelamento do solo urbano haverão de ser executadas de modo integrado, respeitando-se as respectivas competências, mas com o fim de consecução dos objetivos a que aquelas normas visam a alcançar.

Feitas essas considerações, passamos, então, a responder aos questionamentos.

II – Da competência do Estado para o exame e anuência prévios à aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos – Art. 13, inciso II e parágrafo único da Lei 6.766/79 e Decreto Estadual 44.646, de 31/10/2007 – Região Metropolitana – Autoridade metropolitana – Art. 6º do Decreto 44.500/2007.

Dispõem os arts. 13 a 15 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766/79:

“Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área



limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados).

Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Art. 14 - Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.

Art. 15 - Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.” (Grifamos)

Com efeito, a Lei define claramente em quais condições compete aos Estados disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos, conforme podemos inferir do art. 13 e seus incisos, supra.

E o parágrafo único do art. 13 também condiciona a aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos pelos Municípios, quando localizados em **área de Município integrante de região metropolitana**, ao exame e a **anuência prévia da autoridade metropolitana**. Vê-se, pois, que a Lei deixou a critério de cada ente federativo a instituição de um órgão responsável para exercer essa atribuição.

No caso de Minas Gerais, a teor do disposto no art. 1º, inciso VI, do Decreto 44.647/2007 c/c os arts. 3º e 12, cabe à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU – a emissão do selo de anuência prévia à aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos do solo metropolitano, senão vejamos:

“Art. 1º Este Decreto regulamenta as diretrizes e o poder de polícia estadual para o controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas, nos termos do disposto nos arts. 13, 14 e 15 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nos incisos XI e XII do art. 2º da Lei Delegada nº 119, de 25 de janeiro de 2007 e nas Leis Complementares nº 88, 89 e 90, todas de 12 de



janeiro de 2006.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, considera-se:

(...)

VI - selo de anuência prévia: o atestado de conformidade dos projetos de loteamento e desmembramento do solo metropolitano com a legislação em vigor e as diretrizes de planejamento metropolitano, emitido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU, anteriormente à aprovação pelos Municípios;

(...)

Art. 3º À SEDRU, por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, compete regular a expansão urbana nas regiões metropolitanas, mediante a emissão de selo de anuência prévia a projetos de parcelamentos do solo, nos termos dos nos incisos XI e XII do art. 2º da Lei Delegada nº 119, de 2007. Art. 12. A Prefeitura Municipal, se verificar a adequação do loteamento ou desmembramento, encaminhará o processo à SEDRU, em meio gráfico e eletrônico, requerendo o selo de anuência prévia, acompanhado da legislação local específica e diretriz do planejamento municipal.

(...)

*§ 2º No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a viabilidade de emissão de selo de anuência prévia será analisada por comissão mista composta por técnicos indicados pelo **Grupo de Governança Metropolitana** e um membro indicado pelo Município envolvido, nos termos do Decreto nº 44.500, de 3 de abril de 2007.*

§ 3º A comissão mista a que se refere o § 2º se responsabilizará, em conjunto com os Municípios, pela avaliação da compatibilidade entre os planos diretores municipais, a legislação ambiental e as diretrizes urbanísticas metropolitanas para o uso e ocupação do solo.(Grifamos)

Especificamente no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a viabilidade de emissão do selo de anuência prévia será analisada por comissão indicada pelo **Grupo de Governança Metropolitana**, conforme prescreve o Decreto 44.500/2007, (que instituiu, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, o Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a ser coordenado pelo Grupo de Governança Metropolitana, criado pelo Decreto nº 44.268, de 30 de março de 2006):

“Art. 6º A contar da data de publicação deste decreto, a emissão, pelo Estado, de anuência prévia para projetos de loteamentos nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, fica condicionada à análise de sua viabilidade ambiental e urbanística na ocupação sustentável do território.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se anuência prévia o



atestado de conformidade dos projetos de loteamento e desmembramento do solo metropolitano com a legislação em vigor e as diretrizes de planejamento metropolitano, emitido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, anteriormente à aprovação pelos Municípios.

*§ 2º A viabilidade de emissão de anuência prévia a que se refere o caput deste artigo será analisada por **Comissão Mista composta por técnicos indicados pelo Grupo de Governança Metropolitana e um membro indicado pelo município envolvido.***

§ 3º A Comissão Mista supracitada responsabilizar-se-á, em conjunto com Municípios, pela avaliação da compatibilidade entre os planos diretores municipais, a legislação ambiental e as diretrizes urbanísticas para o uso e ocupação do solo. (Grifos nossos)

Portanto, parece não restarem dúvidas quanto à competência do Estado para o exame e anuência prévios à aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos nos casos indicados nos incisos do art. 13 da Lei Federal nº 6.766/79, regulamentado pelos Decretos Estaduais 44.646 e 44.647, ambos do ano de 2007, especificamente nos arts. 5º e 3º, respectivamente.

Em relação aos loteamentos e desmembramentos localizados em Município integrante de região metropolitana, tal mister cabe a uma comissão mista composta por técnicos indicados pela autoridade metropolitana – Grupo de Governança Metropolitana -, instituída pelo Decreto Estadual 44.268/2006, nos termos do art. 12, § 2º do Decreto 44.647/2007 e § 2º do art. 6º do Decreto Estadual 44.500/2007, supracitado.

III- Decreto Estadual 44.647/2007 – Regulamentação das Diretrizes para controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas – Compatibilidade entre as diretrizes municipais e estaduais.

Quanto a este aspecto, certamente as diretrizes municipais devem guardar conformidade com as estaduais.

Ao que parece, contudo, também em relação a essa “hipótese”, não haverá maiores dificuldades, porque, nas condições estabelecidas no art. 13 da Lei Federal 6.766/79, a competência para disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos é mesmo do Estado.

E a respeito da gestão da região metropolitana, o art. 4º da Lei



Complementar nº 88/2006 estabelece os seguintes princípios:

“Art. 4º A gestão da região metropolitana observará os seguintes princípios:

(...)

III - subsidiariedade dos Municípios em relação ao Estado quanto às funções públicas de interesse comum;

(...)

VI - colaboração permanente entre o Estado e os Municípios integrantes da região metropolitana.

Os Decretos Estaduais deixaram essa questão bem delineada, evidenciando a necessária gestão integrada. O art. 7º, §§ 1º e 2º do Decreto 44.647 assim determina:

“§ 1º A emissão de diretrizes pela SEDRU observará o disposto:

I - no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana;

II - no Plano de Governança Ambiental e Urbanística previsto no Decreto nº 44.500, de 3 de abril de 2007, no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte;

III - na Lei Federal nº 6.766, de 1979; e

IV - na legislação municipal, estadual e federal aplicável.

§ 2º A SEDRU, poderá, no que couber, consultar outros órgãos governamentais com interesse no parcelamento do solo, antes de emitir as diretrizes metropolitanas.”

Vê-se, de pronto, que a SEDRU (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana), para estabelecer as diretrizes, deverá atentar para as previsões do Plano Diretor, em região metropolitana, e também da legislação federal, estadual e municipal aplicável. Além de ser prudente o atendimento ao disposto no § 2º, supra. O mesmo se diga em relação ao Município, cujas diretrizes não podem estar em desacordo com a legislação de regência.

A propósito da questão, também preceitua o art. 18 do Decreto 44.646:



Art. 18. Antes da elaboração dos projetos de loteamento, o interessado solicitará à SEDRU, a definição das diretrizes para o uso do solo em análise, as quais serão harmonizadas com as diretrizes do referente planejamento municipal e metropolitano, apresentando para este fim, em escala compatível, os seguintes dados:

Com efeito, as diretrizes municipais devem estar de acordo com as estaduais. Caso contrário, haverá de ser feitas as devidas adequações com o fim de harmonizá-las.

IV- Desdobro - Ausência de previsão na Lei Federal nº 6.766/79.

No que concerne a esse ponto, tem-se que o instituto do desdobro – **fracionamento de lote**, constituindo-se nova unidade independente, com acesso à via pública – não foi objeto de disciplina pela Lei Federal nº 6.766/79. Cuidou esta apenas do loteamento e do desmembramento, cujas definições encontram-se nos §§ 1º e 2º do art. 2º.

Mas o desdobro é aceito, desde que previsto em lei municipal, tal como o art. 3º da Lei 6.766/79 exige em relação ao parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, de modo geral.

No entanto, a nosso ver, não se submete ao exame e anuência prévios à aprovação de projetos de parcelamento pelo órgão estadual, cuja competência se limita a casos de loteamentos e desmembramentos, nos casos e condições descritos nos incisos do art. 13 da Lei Federal 6.766/79 e devidamente regulamentados pelo Decreto 44.646/2007.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, podemos concluir que:



- 1- Nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 6.766/79 e na forma do art. 5º do Decreto 44.646/2007, compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU – o exame e a anuência prévios à aprovação de projetos de parcelamentos de solo, suas modificações e alterações pelos municípios.
- 2- Em se tratando de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e anuência prévios à aprovação do projeto cabem a uma comissão mista composta por técnicos indicados pela autoridade metropolitana – Grupo de Governança Metropolitana -, instituída pelo Decreto Estadual 44.268/2006, nos termos do art. 12, § 2º do Decreto 44.647/2007 e § 2º do art. 6º do Decreto Estadual 44.500/2007.
- 3- Deverá haver harmonia entre as diretrizes para o uso do solo definidas pelo Município com aquelas emitidas pela SEDRU, com observância do disposto no § 1º do art. 7º do Decreto 44.647/2007.
- 4- O desdobro, instituto não contemplado pela Lei Federal nº 6.766/79, especialmente no art. 13, não se sujeita ao exame e anuência prévios pelo órgão competente estadual.

É o entendimento que ora se submete à consideração superior.

Belo Horizonte, em 11 de abril de 2008.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA

Procuradora do Estado

MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692