

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO (PPGDA)

NÉLI CÁRITA MÁXIMO FIGUEREDO

Loteamentos clandestinos em áreas rurais de Goiás: a expansão dos sítios de recreio e a responsabilização cível por danos ambientais

GOIÂNIA
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

NÉLI CÁRITA MÁXIMO FIGUEREDO

3. Título do trabalho

LOTEAMENTOS CLANDESTINOS EM ÁREAS RURAIS DE GOIÁS: A EXPANSÃO DOS SÍTIOS DE RECREIO E A RESPONSABILIZAÇÃO CÍVEL POR DANOS AMBIENTAIS.

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Alves Da Silva, Professor do Magistério Superior-Visitante**, em 04/08/2025, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Néli Cárita Máximo Figueredo, Discente**, em 08/08/2025, às 09:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 5545251 e o código CRC 089A2ED1.

NÉLI CÁRITA MÁXIMO FIGUEREDO

Loteamentos clandestinos em áreas rurais de Goiás: a expansão dos sítios de recreio e a responsabilização cível por danos ambientais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (PPGDA), da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para a obtenção do título de Mestra em Direito Agrário.

Área de Concentração: Direito Agrário.

Linha de Pesquisa: Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça (linha 1).

Orientador: Prof. Dr. Frederico Alves da Silva.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Figueredo, Néli Cárita Máximo

Loteamentos clandestinos em áreas rurais de Goiás: a expansão dos sítios de recreio e a responsabilização cível por danos ambientais. [manuscrito] / Néli Cárita Máximo Figueredo. - 2025.

96 f.: il.

Orientador: Prof. Frederico Alves da Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2025.

Bibliografia.

1. Expansão urbana irregular. 2. Fragmentação irregular do solo. 3. Loteamentos clandestinos. 4. Danos ambientais. 5. Responsabilidade civil ambiental. I. Silva, Frederico Alves da , orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 12 da sessão de Defesa de Dissertação de NÉLI CÁRITA MÁXIMO FIGUEREDO que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Ao/s vinte dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco, a partir da(s) 16h00 por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“LOTEAMENTOS CLANDESTINOS EM ÁREAS RURAIS DE GOIÁS: A EXPANSÃO DOS SÍTIOS DE RECREIO E A RESPONSABILIZAÇÃO CÍVEL POR DANOS AMBIENTAIS.”**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), **Prof. Dr. Frederico Alves da Silva (PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Rabah Belaidi (PPGDA)**, membro titular Interno; **Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira (UNAERP)**, membro titular Externo. Durante a argüição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) **Prof. Dr. Frederico Alves da Silva**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) vinte dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco..

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Alves Da Silva, Professor do Magistério Superior-Visitante**, em 01/07/2025, às 16:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Professor do Magistério Superior**, em 28/07/2025, às 10:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA, Usuário Externo**, em 28/07/2025, às 10:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5455965** e o código CRC **71FD84AF**.

AGRADECIMENTOS

A vivência dos ensinamentos de Jesus sempre foi uma busca em minha vida. Sinto que, sem a força e a presença divina, nada é possível. Foram dias de desafios, entre altos e baixos, momentos de dúvidas, certezas e incertezas. Sim, houve momentos em que pensei em desistir, e não foram poucas as vezes.

No entanto, a consciência de que “é possível”, juntamente com o apoio de familiares, professores e amigos serviu como um farol que me permitiu chegar até aqui.

Obrigada Anderson, Saulo e Celina, meus verdadeiros motivos para sempre seguir em frente. A vocês, todo o meu amor.

Obrigada meu orientador, Professor Doutor Frederico Alves da Silva. Muito mais que um professor, um amigo que me apoiou, ensinando com maestria o tão sonhado caminho da academia.

Da mesma forma, agradecimentos ao Coordenador de curso, Professor Doutor Rabah Belaidi, que com tamanha gentileza nos conduziu e orientou.

Obrigada especial às amigas Nathália, Jéssica, Meire, Lídia, Mara e Fernanda que direta ou indiretamente, contribuíram na minha oportunidade de estudo.

Agradecimentos aos meus colegas do Mestrado em Direito Agrário, da PGM e da OAB/CASAG. Aprendi um pouco com cada um de vocês e agradeço por todas as vivências que me talharam como pesquisadora e como profissional.

E, por fim, e com enorme respeito, meus agradecimentos à vida e a tudo, a meus paizinhos Ana Cárita e Limiro, aqueles que genuína e verdadeiramente sempre acreditaram em mim.

Historicamente, a Natureza, valorizada como recurso natural ou vista como óbice à geração de riqueza e emprego, vem sendo uma das principais vítimas colaterais dessa disputa por poder. Nem é de surpreender que assim seja, pois não seria de se esperar comportamento mais atencioso com ela do que aquele que os seres humanos reservam aos próprios seres humanos. Realmente, quem não é capaz de valorizar e preservar a vida de seus semelhantes certamente estará surdo à voz da razão que conclama à proteção dos outros seres vivos não-humanos e das bases ecológicas de tudo o que somos (Herman Benjamin, Ministro do Superior Tribunal de Justiça, 2005).

RESUMO

A acelerada e, frequentemente, desordenada urbanização no Brasil tem fomentado a expansão de loteamentos clandestinos em áreas rurais, fenômeno que impõe desafios à segurança jurídica, ao ordenamento territorial e à sustentabilidade ambiental. No Estado de Goiás, a fragmentação irregular de glebas rurais para fins urbanos tem se intensificado, estimulada pela valorização fundiária e especulação imobiliária. Muitos desses empreendimentos são promovidos sob a justificativa de destinação ao lazer, estratégia que oculta sua real vocação urbana e desafia o arcabouço normativo vigente. Nesse contexto, esta pesquisa tem por objetivo analisar as implicações jurídicas e ambientais da proliferação de loteamentos clandestinos em áreas rurais goianas, com ênfase na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, baseada na revisão de literatura especializada, na análise da legislação aplicável e na sistematização de julgados, com o propósito de identificar padrões decisórios e avaliar a efetividade das medidas adotadas para coibir tais práticas. Os resultados indicam que, embora o Poder Judiciário empregue mecanismos como embargos, bloqueios de matrículas e imposição de sanções pecuniárias, a persistência dessas ocupações irregulares evidencia desafios estruturais recorrentes, especialmente no que se refere à fiscalização e à responsabilização dos agentes envolvidos. No âmbito da responsabilidade civil ambiental, observa-se que a aplicação do princípio do poluidor-pagador e do dever de reparação integral do dano ambiental enfrenta desafios, especialmente no tocante à individualização da conduta dos envolvidos e à implementação efetiva das medidas reparatórias. Embora a responsabilização dos loteadores seja amplamente reconhecida, a questão da eventual responsabilidade dos adquirentes demanda uma análise criteriosa, considerando o equilíbrio entre a proteção da boa-fé objetiva e a necessidade de garantir a efetividade das normas ambientais e urbanísticas. A atuação do Ministério Público do Estado de Goiás, exemplificada pela operação “Lote Legal”, constitui um avanço relevante no enfrentamento do problema, mas revela a necessidade de estratégias mais integradas entre os entes públicos para conferir maior efetividade às normas vigentes. Diante desse cenário, reforça-se a importância de uma atuação cada vez mais coordenada entre órgãos de fiscalização, Poder Judiciário e operadores do Direito, com vistas ao aprimoramento da proteção ambiental, à garantia da segurança jurídica e à promoção de um modelo de desenvolvimento territorial sustentável no Estado de Goiás.

PALAVRAS-CHAVE: Expansão urbana irregular; Fragmentação irregular do solo; Loteamentos clandestinos; Danos ambientais; Responsabilidade civil ambiental.

ABSTRACT

The rapid and often unregulated urbanization in Brazil has fueled the expansion of illegal land subdivisions in rural areas, a phenomenon that poses significant challenges to legal certainty, territorial planning, and environmental sustainability. In the state of Goiás, the irregular fragmentation of rural land for urban purposes has intensified, driven by land appreciation and the inadequacy of fully effective monitoring mechanisms. Many of these developments are marketed under the pretext of leisure purposes, a strategy that conceals their true urban nature and challenges the existing regulatory framework. In this context, the present study aims to analyze the legal and environmental implications of the proliferation of illegal land subdivisions in rural areas of Goiás, with a particular focus on the case law of the Superior Court of Justice (STJ) and the Court of Justice of the State of Goiás (TJGO). To this end, a qualitative approach is adopted, based on a review of specialized literature, an analysis of applicable legislation, and the systematization of judicial decisions to identify decision-making patterns and assess the effectiveness of the measures implemented to curb such practices. The findings indicate that, although the judiciary employs mechanisms such as injunctions, land registry suspensions, and financial sanctions, the recurrence of these irregular occupations underscores persistent structural challenges, particularly concerning monitoring and the accountability of the actors involved. In the field of environmental civil liability, the application of the polluter-pays principle and the duty of full environmental restoration faces obstacles, particularly regarding the identification of individual responsibility and the effective enforcement of remedial measures. While the liability of developers is widely recognized, the potential responsibility of buyers requires a nuanced analysis, balancing the protection of objective good faith with the necessity of ensuring compliance with environmental and urban planning regulations. The role of the Public Prosecutor's Office of the State of Goiás, exemplified by Operation Lote Legal, represents a significant advancement in addressing the issue. However, it highlights the need for more integrated strategies among public entities to enhance the effectiveness of existing legal provisions. In light of this scenario, the study underscores the importance of increasingly coordinated action among monitoring agencies, the judiciary, and legal practitioners to strengthen environmental protection, ensure legal security, and promote a sustainable territorial development model in the state of Goiás.

KEYWORDS: Irregular urban expansion; Illegal land fragmentation; Unlawful land subdivisions; Environmental damage; Environmental civil liability.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRECI	Conselho Regional dos Corretores de Imóveis
CTN	Código Tributário Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
ITR	Imposto Territorial Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FMP	Fração Mínima de Parcelamento
MP	Ministério Público
MPGO	Ministério Público do Estado de Goiás
PGM	Procuradoria Geral do Município
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPGDA	Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário
PRAD	Planos de Recuperação de Áreas Degradadas
REsp	Recurso Especial
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Entrada do loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Senador Canedo (Goiás)	70
Figura 2 - Vista aérea do loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Senador Canedo (Goiás)	71
Figura 3 - Vista aérea do loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Senador Canedo (Goiás)	71
Figura 4 - Vista aérea de loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Trindade (Goiás) ..	73
Figura 5 - Vista aérea de loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Trindade (Goiás) ..	73
Figura 6 - Vista aérea de loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Cavalcante (Goiás)	74
Figura 7 - Casas em loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Cavalcante (Goiás).....	74
Quadro 1 - Elementos essenciais para a caracterização do imóvel rural	19
Quadro 2 - Classificação dos imóveis rurais – Estatuto da Terra	23
Quadro 3 - Classificação dos imóveis rurais - Lei da Reforma Agrária	24
Quadro 4 - Conceitos de meio ambiente, degradação ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais	59
Quadro 5 - Análise do agravo de instrumento n.º 5415928-09.2023.8.09.0000	76
Quadro 6 - Análise do agravo de instrumento n.º 5443760-58.2024.8.09.0072	77
Quadro 7 - Análise do agravo de instrumento n.º 5110038-93.2024.8.09.0141	77
Quadro 8 - Análise do agravo de instrumento n.º 5122342.40.2024.8.09.0072	78
Quadro 9 - Análise do agravo de instrumento n.º 5478696-17.2021.8.09.0072	79
Quadro 10 - Análise do recurso de apelação cível n.º 0364517-53.2015.8.09.0174	82
Quadro 11 - Análise do recurso de apelação cível n.º 5060758-81.2019.8.09.0157	83
Quadro 12 - Análise do recurso de apelação cível n.º 5155101-16.2019.8.09.0013	84
Quadro 13 - Análise do recurso de apelação cível n.º 0030789.60.2016.8.09.0174.....	86
Quadro 14 - Análise do recurso de apelação cível n.º 0030798.22.2016.8.09.0174.....	86
Tabela 1 - Municípios goianos com alteração da FMP (2022).....	67

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O IMÓVEL RURAL NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS, NORMATIVAS E SOCIAIS	16
1.1 Evolução histórica e regulação normativa do imóvel rural.....	17
1.2 A função social da propriedade rural: fundamentos e implicações.....	25
2 PARCELAMENTO DO SOLO E LOTEAMENTOS CLANDESTINOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	28
2.1 Desmembramento e parcelamento do imóvel urbano: conceitos e normas	28
2.2 Desmembramento e parcelamento do imóvel rural: peculiaridades e previsão legal	30
2.3 Loteamentos ilegais: entre a irregularidade e clandestinidade.....	34
2.3.1 Características gerais dos loteamentos ilegais.....	34
2.3.2 Loteamentos clandestinos em áreas rurais para fins urbanos: desafios e implicações.....	44
3 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL E DANOS AO MEIO AMBIENTE	49
3.1 A configuração do dano ambiental.....	50
3.2 Regime jurídico da responsabilidade civil ambiental	54
3.2.1 Princípios e regulamentação da responsabilidade civil ambiental	55
3.2.2 Ampliação do conceito de poluidor e da relação de causalidade	59
3.2.3 Evolução normativa e jurisprudencial da responsabilidade objetiva ambiental.	61
3.2.4 Imprescritibilidade do dano ambiental	63
4 LOTEAMENTOS CLANDESTINOS EM ÁREAS RURAIS NO ESTADO DE GOIÁS: UMA ANÁLISE CRÍTICA	65
4.1 Estado de Goiás: breve contextualização territorial e fundiária	66
4.2 Expansão dos loteamentos clandestinos no estado goiano.....	68
4.3 Jurisprudência em foco: análise de decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

INTRODUÇÃO

A população brasileira é, atualmente, majoritariamente urbana. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), obtidos por meio dos Censos realizados nas últimas décadas, demonstram uma redução contínua da população residente em áreas rurais. Em 1980, aproximadamente 40% dos brasileiros viviam no campo, percentual que diminuiu progressivamente para menos de 20% em 2010 e 12,6% em 2022 (IBGE, 1980; 2010; 2022).

Acontece que esse processo de urbanização ocorreu de forma acelerada e, em grande medida, desordenada, sem o devido planejamento para garantir infraestrutura e serviços essenciais à população. Como consequência, consolidou-se um cenário de déficit habitacional e proliferação de ocupações irregulares. Nas áreas urbanas, esse fenômeno se manifesta, por exemplo, pelo crescimento desordenado das periferias e pela formação de assentamentos precários, o que acarreta o aumento da vulnerabilidade social e dos desafios relacionados à segurança pública (Silva, 1999).

No ordenamento jurídico pátrio, o parcelamento do solo para fins urbanos é regulamentado pela Lei Federal nº 6.766/1979, que se aplica exclusivamente às áreas classificadas como zona urbana, zona de expansão urbana ou zona de urbanização específica, conforme previsto no Plano Diretor e na Lei de Perímetro Urbano de cada município. Nessas localidades, qualquer forma de parcelamento deve observar os critérios legais e administrativos estabelecidos para garantir sua regularidade.

Em contrapartida, nas áreas rurais, a legislação aplicável é distinta, uma vez que o parcelamento do solo deve respeitar a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) além de atender aos requisitos da função social da propriedade. Nesses casos, a normatização pertinente encontra-se no Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964) e em outros diplomas correlatos, como a Lei Federal nº 5.868/1972 e a Instrução Normativa nº 82/2015 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

No que diz respeito aos reflexos desse processo no meio rural, José Graziano da Silva (1999) já apontava, na década de 1990, a emergência de um “novo rural”, caracterizado pela intensificação de distintas formas de exploração agropecuária, cada vez mais associadas a atividades não agrícolas¹, como comércio, indústria, turismo, lazer, preservação ambiental e prestação de serviços.

¹ Em sua obra “O novo rural brasileiro” Granziano da Silva (91-103) lista as seguintes novas atividades no meio rural: piscicultura (pesque-pague); criação de “aves nobres”; criação de rãs; criação de outros animais para corte;

Em entrevista concedida à Revista de Direito Agrário, em 2018, Graziano da Silva, então diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), ao falar sobre o “novo rural brasileiro” e sua relação com o futuro da reforma agrária, afirmou que os loteamentos de chácaras de recreio emergem como uma expressão concreta dessa nova dinâmica espacial, revelando um meio rural menos centrado exclusivamente na atividade agrária e mais permeável a diferentes formas de apropriação e uso do território².

Todavia, conforme observa Freitas (2000), a ausência de um ordenamento territorial adequado, aliada à especulação fundiária, resultou na proliferação de loteamentos clandestinos em todo o território nacional, muitos dos quais avançam sobre áreas rurais, comprometendo a segurança jurídica dos adquirentes e gerando impactos ambientais significativos.

Embora o parcelamento irregular do solo em áreas rurais não seja um fenômeno recente no Brasil, tampouco uma questão inédita na agenda de regularização fundiária e ordenamento territorial, uma tendência mais recente tem chamado a atenção: o crescimento da especulação imobiliária voltada à proliferação de condomínios de chácaras e sítios de recreio, especialmente em regiões de grande valorização fundiária, como o estado de Goiás.

Conforme destacado pelo Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) em seu Manual de Atuação Ministerial (2018), apesar da expressa vedação legal, a prática do parcelamento irregular do solo rural para fins urbanos tem se intensificado nos municípios goianos. Esse fenômeno se manifesta sob distintas denominações, a exemplo de sítios de recreio, condomínios de chácaras e loteamentos rurais, evidenciando estratégias utilizadas para contornar as restrições normativas vigentes.

Independentemente da nomenclatura utilizada, o MPGO sustenta que tais empreendimentos possuem características predominantemente urbanas, uma vez que se destinam à edificação e ocupação voltadas à habitação, ao lazer e à recreação, contrariando, assim, a finalidade original das áreas rurais, tradicionalmente voltadas à exploração agrícola, pecuária e extrativista, configurando, assim, um desvirtuamento do uso do solo rural (Goiás, 2018, p. 47).

produção orgânica de ervas medicinais; produção orgânica para mercado internacional diferenciado; produção de verduras e legumes para as redes de supermercados e de fast-foods; floricultura e mudas de plantas ornamentais; fruticultura de mesa; produção de sucos naturais e polpa de fruta congelada; reprodução de plantas extrativas; cultivo de cogumelos; turismo rural; Fazenda-Hotel; complexos hípicas; leilões e exposições agropecuárias; e festas de rodeios.

² Segundo o autor, esse modelo seria compatível com uma proposta alternativa de reforma agrária, fundamentada na fragmentação fundiária em unidades menores, organizadas sob o princípio de uma residência com um amplo quintal, de modo a favorecer a coesão familiar (Graziano da Silva, 2018, p. 22).

De acordo com Mota (2003), entre os principais danos ambientais decorrentes dos parcelamentos irregulares do solo, destacam-se o desmatamento, a impermeabilização do solo e o conseqüente assoreamento de corpos hídricos. A supressão da vegetação nativa, frequentemente realizada sem a observância das normas ambientais, compromete a estabilidade dos ecossistemas locais, intensificando processos erosivos que favorecem a deposição de sedimentos em rios e córregos. Além disso, a ocupação indevida de áreas de preservação permanente (APPs) agrava a degradação ambiental, alterando significativamente a paisagem e reduzindo a capacidade de infiltração da água no solo, o que aumenta o risco de inundações e deslizamentos de terra.

Nesse contexto, a presente dissertação analisa os loteamentos clandestinos em áreas rurais do Estado de Goiás, com ênfase na caracterização jurídica dessas ocupações irregulares, nos impactos ambientais delas decorrentes e na sistematização do entendimento do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) acerca da responsabilização civil. Para tanto, a investigação adota uma abordagem qualitativa, voltada à identificação dos aspectos agrários, urbanísticos e ambientais desses loteamentos, bem como à análise da jurisprudência dos tribunais, especialmente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do TJGO.

A metodologia adotada abrange: (i) uma revisão sistemática da literatura especializada e doutrinária, que subsidia a investigação sobre o parcelamento irregular do solo, seus impactos ambientais e os parâmetros da responsabilidade civil; (ii) um exame do arcabouço normativo aplicável, incluindo legislação federal, estadual e municipal; e (iii) uma investigação jurisprudencial baseada na seleção de acórdãos do TJGO e do STJ que discutem questões correlatas. Para a seleção dos precedentes, utilizou-se o repositório oficial do TJGO, a partir dos descritores “loteamento clandestino”, “área rural”, “danos ao meio ambiente” e “danos ambientais”, aplicando-se o filtro “Instância Tribunal”. Foram selecionados os dez julgados mais recentes que contemplam todos os referidos descritores, abrangendo cinco agravos de instrumento e cinco apelações cíveis, permitindo um recorte representativo da jurisprudência sobre o tema.

O primeiro capítulo aborda o imóvel rural no Brasil, explorando sua evolução histórica, os marcos regulatórios que orientam sua definição e uso, e a função social da propriedade. Em seguida, o segundo capítulo aprofunda-se na temática do parcelamento do solo, contrastando as normas aplicáveis ao parcelamento do solo em áreas urbanas e rurais, com destaque para as especificidades dos loteamentos clandestinos implantados em zonas rurais para fins urbanos. Entre os principais desafios dessas práticas, ressaltam-se a degradação dos ecossistemas, o desmatamento, a erosão do solo e a contaminação dos recursos hídricos, efeitos diretos da

ausência de planejamento urbano e da precariedade na fiscalização.

No terceiro capítulo, examina-se a responsabilidade civil ambiental, incluindo a configuração do dano ambiental, os dispositivos normativos que disciplinam sua reparação e os fundamentos jurídicos que orientam a responsabilização dos agentes envolvidos. Analisam-se a aplicabilidade dos princípios do poluidor-pagador e da responsabilidade objetiva, bem como os entraves jurídicos à efetividade das sanções e à recuperação das áreas degradadas.

Por fim, o quarto capítulo oferece uma análise crítica dos loteamentos clandestinos em áreas rurais goianas, partindo de uma contextualização territorial e fundiária. Examina-se a expansão desses empreendimentos no estado e os fatores que impulsionam seu crescimento. Na última seção, examinam-se em detalhe os julgados do TJGO, buscando identificar padrões jurisprudenciais relativos à responsabilização cível ambiental desses empreendimentos irregulares. Essa sistematização contribui para o debate sobre a efetividade das sanções e a proteção ambiental, visando aprimorar o enfrentamento jurídico dessas práticas ilícitas.

Nas considerações finais, apresentam-se os principais achados da pesquisa, destacando os desafios identificados e possíveis caminhos para o aprimoramento do ordenamento jurídico e dos mecanismos de fiscalização ambiental no Estado de Goiás. Espera-se que esta pesquisa fomente reflexões e debates sobre a urgência de estratégias mais eficazes para conter a expansão de loteamentos clandestinos em áreas rurais e reforçar a proteção ambiental.

1 O IMÓVEL RURAL NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS, NORMATIVAS E SOCIAIS

A partir do final do século XX, intensificaram-se os esforços para definir e delimitar o espaço rural, tanto no Brasil quanto em diversas outras nações. Contudo, a conceituação desse espaço impõe desafios teóricos e metodológicos significativos, uma vez que a ruralidade não constitui uma categoria fixa e imutável, mas um constructo dinâmico, influenciado por variáveis históricas, socioeconômicas e territoriais. Assim, a compreensão do que se qualifica como “rural” não decorre exclusivamente de fatores geográficos, mas reflete transformações estruturais nas relações de produção, nos padrões de ocupação do solo e nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento agrário (Schneider, 2010).

No Brasil, tais desafios se tornam ainda mais evidentes em razão da extensa diversidade ambiental, cultural e socioeconômica do território nacional, o que resulta em distintas formas de apropriação e uso da terra em cada região. Dessa forma, a concepção do espaço rural não se

apresenta como uma noção homogênea, mas como uma construção social e jurídica sujeita a variações temporais, sendo diretamente impactada por mudanças nos modelos produtivos, na estrutura fundiária e nas diretrizes estatais que regulam o desenvolvimento do setor agropecuário.

A regulamentação do imóvel rural no Brasil insere-se em um arcabouço normativo complexo, que visa não apenas a sua conceituação jurídica, mas também o estabelecimento de parâmetros para sua utilização, exploração e cumprimento da função social da propriedade. Esse conjunto normativo se fundamenta em diversas legislações, com destaque para a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), a Lei Agrária (Lei nº 8.629/1993) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), além de normativas administrativas editadas por órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR), como será analisado a seguir.

1.1 Evolução histórica e regulação normativa do imóvel rural

A relação da sociedade brasileira com o espaço rural evoluiu ao longo dos séculos, refletindo as transformações nos contextos econômico, social e político de cada período. Inicialmente, durante o período colonial e grande parte do Império, a economia brasileira era essencialmente agrária, estruturada em torno da grande propriedade e voltada para a produção de bens primários destinados à exportação, como açúcar, café e algodão. Nesse cenário, o espaço rural constituía o centro da economia e da organização social, enquanto as cidades desempenhavam um papel secundário, limitando-se, em grande medida, a pontos de escoamento da produção agrícola (Galizoni, 2021).

Até a década de 1930, o Brasil era um país de população, predominantemente, rural. Nesse período, a diferenciação entre os meios rural e urbano era difusa, e a interdependência entre esses espaços se manifestava de forma acentuada. A economia nacional estruturava-se em torno das atividades agropecuárias, e a maior parte da população residia no campo, conferindo-lhe inegável centralidade (Galizoni, 2021).

A crise de 1929 e a subsequente adoção de políticas voltadas à industrialização marcaram uma inflexão nesse panorama. O governo de Getúlio Vargas impulsionou a política de substituição de importações, promovendo um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização e na urbanização acelerada. Esse processo modificou significativamente a dinâmica do espaço rural, intensificando os fluxos migratórios campo-cidade e reconfigurando as relações socioeconômicas entre esses territórios (Galizoni, 2021).

Conforme observa Locatel (2013):

A partir da década de 1930, o Brasil passou a vivenciar um intenso processo de transformação econômica, marcado pelo fortalecimento do setor industrial e pela ampliação da infraestrutura urbana. Essa transição, impulsionada por políticas estatais de fomento à indústria, reconfigurou a estrutura social e produtiva do país. O campo, que até então desempenhava um papel central na economia nacional, passou a ser visto como um espaço secundário, destinado ao fornecimento de matéria-prima para o setor industrial (Locatel, 2013, p. 89).

De acordo com Galizoni (2021) esse período foi fundamental para consolidar a visão dicotômica entre rural e urbano, na qual o primeiro passou a ser associado ao atraso, enquanto o segundo representava progresso e modernidade. Tal concepção foi amplificada ao longo da década de 1950, impulsionada pelas políticas desenvolvimentistas e pelo dualismo estrutural proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A modernização da agricultura iniciada nesse período gerou transformações significativas na estrutura fundiária e nas dinâmicas produtivas do país. Nesse contexto, Delgado (2012) ressalta que a adoção de novas tecnologias e a ampliação do crédito rural impulsionaram o desenvolvimento da produção agrícola no Brasil. Contudo, esse avanço também aprofundou a concentração de terras e intensificou a exclusão dos pequenos produtores.

Segundo Delgado (2012) a ausência de políticas públicas eficazes para a redistribuição de terras resultou em um processo de modernização que beneficiou majoritariamente os grandes proprietários, ao passo que uma parcela significativa da população rural foi deslocada para os centros urbanos. Esse êxodo ocorreu sem o devido planejamento para a integração dos migrantes, o que contribuiu para o aumento das desigualdades socioeconômicas e sobrecarregou a infraestrutura urbana (Delgado 2012).

Entre as décadas de 1960 e 1970, o êxodo rural atingiu seu auge, impulsionado pelo avanço do agronegócio, pela mecanização da agricultura e pela insuficiência das políticas públicas de apoio à pequena produção. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, nesse período, aproximadamente um terço da população brasileira migrou do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho (Brasil, 2022).

A crescente urbanização do Brasil levou a novas interpretações sobre o espaço rural e suas funções na sociedade contemporânea. Nesse contexto, José Graziano da Silva (1999) introduziu o conceito de “urbanização do campo”, evidenciando como as transformações nas dinâmicas produtivas e sociais estavam tornando obsoleta a clássica oposição entre rural e urbano:

A noção tradicional de campo e cidade já não corresponde à realidade vivida por milhões de brasileiros. O que se observa hoje é um processo de hibridização dos modos de vida, no qual o campo incorpora elementos urbanos e vice-versa. Esse fenômeno, que chamamos de ‘urbanização do campo’, reflete a crescente integração entre esses espaços, tornando insuficientes as categorias tradicionais utilizadas para defini-los (Graziano da Silva, 1999, p. 52).

Importante ressaltar que a doutrina brasileira adota, de forma geral, dois critérios distintos para a classificação dos imóveis como rurais ou urbanos: o critério da destinação econômico-social e o critério da localização (Souza, 2014).

Pelo primeiro, considera-se imóvel rural aquele em que se desenvolvem atividades agrícolas, pecuárias, extrativistas ou agroindustriais, independentemente de sua localização geográfica. Essa concepção encontra previsão expressa no artigo 4º, inciso I, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e no Decreto nº 59.428/1966, os quais enfatizam a funcionalidade da propriedade como elemento determinante para sua classificação:

Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964)

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 destine à **exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial**, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada (grifou-se).

Decreto n.º 59.428/1966

Art. 93. Imóvel Rural, na forma da lei e de sua regulamentação **é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial**, através de planos públicos ou particulares de valorização (grifou-se).

Dos textos normativos supracitados, extraem-se três elementos fundamentais para a caracterização do imóvel rural, os quais estão sistematizados no Quadro 1.

Quadro 1 - Elementos essenciais para a caracterização do imóvel rural

Elemento	Descrição
Prédio rústico	Refere-se a propriedades destinadas à produção agrícola, pecuária ou agroindustrial.
Área contínua	Significa que o imóvel não pode ser fragmentado em parcelas que inviabilizem sua exploração econômica, salvo nas exceções previstas em lei.
Finalidade econômica agrária	A terra deve ser utilizada para atividades produtivas, sendo sua classificação baseada em sua função e não apenas na sua localização geográfica.

Fonte: Marques (2015). Autoria própria.

Nota-se que a concepção econômica - adotada pelo Estatuto da Terra e prevista no Decreto n.º 59.428/1966 - permite que um imóvel situado dentro do perímetro urbano seja

considerado rural, desde que seja efetivamente destinado à exploração agropecuária ou agroindustrial. Em contrapartida, um imóvel localizado em zona rural poderá ser classificado como urbano caso esteja inserido em um plano diretor municipal que redefina sua vocação econômica, evidenciando a preponderância do critério da destinação.

Nesse sentido, Benedito Ferreira Marques (2015) esclarece:

O critério adotado pelo Estatuto da Terra não se limita à localização física da propriedade. A classificação do imóvel rural deve considerar, primordialmente, sua destinação econômica. Assim, um terreno situado dentro de um perímetro urbano pode ser considerado rural se for utilizado exclusivamente para fins agrícolas. Do mesmo modo, um imóvel situado em zona rural pode ser classificado como urbano caso esteja inserido em um plano diretor municipal que redefina sua vocação econômica (Marques, 2015, p. 112).

Por outro lado, sob a ótica da localização, considera-se imóvel rural aquele situado fora dos limites da zona urbana ou da área de expansão urbana do respectivo município. Esse entendimento decorre das disposições contidas na Lei nº 5.172/1966, conhecida como Código Tributário Nacional (CTN), que prevê a classificação dessas áreas como não urbanizáveis, e da Lei nº 9.393/1996, que disciplina o Imposto Territorial Rural (ITR):

Código Tributário Nacional (CTN)

[...]

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Lei n.º 9.393/1996

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

Quanto à coexistência de critérios distintos para a definição e classificação dos imóveis rurais e urbanos, leciona Maniglia (2009):

No âmbito legislativo, existe um conflito entre os critérios atribuídos pelo Direito Tributário e pelo Direito Agrário, para caracterização do imóvel como rural ou urbano. O primeiro contempla a localização para definir o pagamento do tributo, ou seja, se sobre o imóvel deverá incidir o IPTU (imposto urbano) ou o ITR (imposto rural). Já o Direito Agrário estabelece como critério diferenciador entre um imóvel urbano e um rural a destinação de cada um. Desprezando toda a polêmica ocorrida nos anos 60, quando houve diversas bitributações, decorrentes dos conceitos diversos sobre o mesmo bem, chega-se, hoje, ao consenso de que as prefeituras deverão delimitar a zona urbana e a zona rural de cada município, conforme o disposto no Estatuto da Cidade e, na ausência deste, em sua lei de zoneamento urbano, verificando seu planejamento urbanístico. Obviamente que o bom senso e a racionalidade deverão ser elementos indispensáveis nesse planejamento, pois não se pode admitir que uma área de terras produtiva se localize em zona urbana e pague IPTU, em decorrência de a cidade ter se acercado dela. São casos cada vez mais raros, mas que clamam pelo bom senso. Como já dito alhures, esses imóveis acabam perdendo sua função agrária pela impossibilidade de continuar exercendo suas funções e acabam se transformando em loteamentos urbanos, pois, ficando circundados por bairros periféricos, enfrentam problemas de toda ordem (Maniglia, 2009, p. 57-58).

De forma semelhante, Rezek (2011) classifica os distintos critérios jurídicos utilizados para definição do imóvel rural:

Portanto, este é o cenário legislativo da situação: a) o Código Tributário Nacional e a Lei 9.393/96, atual legislação do Imposto Territorial Rural, adotam o critério topográfico ou da localização plena: é rural o imóvel localizado na zona rural definida em lei municipal; b) os arts. 14 e 15 do Dec.-lei 57/66 adotam o critério da localização relativa: é rural o imóvel localizado na zona rural — desde que não seja sítio de recreio — e, excepcionalmente, o imóvel localizado na zona urbana que se destine efetivamente à atividade agrária; c) o Estatuto da Terra e os Decretos 55.891/65 e 59.428/66 adotam o critério da destinação efetiva: é rural o imóvel destinado à atividade agrária; d) a Lei 8.629/93 adota o critério de destinação potencial: é rural o imóvel efetiva ou potencialmente destinado à atividade agrária (Rezek, 2011, p. 41).

Observa-se, contudo, que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que o critério espacial previsto no Código Tributário Nacional (CTN) deve ser analisado em conjunto com o artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/1966, recepcionado pela Constituição Federal de 1988 com status de lei complementar. Esse diploma normativo introduziu o critério da destinação como elemento essencial para a delimitação das competências tributárias municipal (IPTU) e federal (ITR).

Essa compreensão foi reforçada pela fixação de tese em sede de julgamento sob o rito dos Recursos Repetitivos, no âmbito do Recurso Especial nº 1.112.646/SP, correspondente ao Tema Repetitivo 174, julgado em 2009. Na ocasião, o STJ assentou o entendimento de que “não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966)”.

Além disso, a Receita Federal, por meio do Ato Declaratório Normativo COSIT nº 9, de 31 de julho de 1998, estabeleceu que a expressão “área contínua” do artigo 1º, § 2º, da Lei nº 9.393/1996 deve ser interpretada no sentido de continuidade econômica e utilidade produtiva do imóvel rural, independentemente de eventuais divisões físicas por rodovias, ferrovias ou cursos d’água:

[...] I - a expressão “área contínua” de que trata o § 2º do art. 1º da Lei No 9.393, de 19 de dezembro de 1996, tem o sentido de continuidade econômica, de utilidade econômica e de aproveitamento da propriedade rural;
II - Considera-se imóvel rural de área contínua a área do prédio rústico seja ela um todo único, indivisível, seja ela dividida fisicamente por estrada, rodovia, ferrovia ou por rio.

Ressalta-se que embora a distinção feita pelas legislações agrária e tributária, a posição do STJ é no sentido de que a destinação econômica do imóvel é critério determinante para sua caracterização como rural:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO RESCISÓRIA - DESAPROPRIAÇÃO PARA FIM DE REFORMA AGRÁRIA - DEFINIÇÃO DA NATUREZA DA ÁREA DO IMÓVEL - FINALIDADE ECONÔMICA.

1. É a municipalidade que, com base no art. 30 da Constituição Federal/88, estabelece a sua zona rural e a sua zona urbana, observado por exclusão o conceito apresentado pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) para imóvel rural para definir os imóveis urbanos.

2. Apesar de o critério de definição da natureza do imóvel não ser a localização, mas a sua destinação econômica, os Municípios podem, observando a vocação econômica da área, criar zonas urbanas e rurais. Assim, mesmo que determinado imóvel esteja em zona municipal urbana, pode ser, dependendo da sua exploração, classificado como rural.

3. O acórdão rescindindo reformou o julgado do Tribunal de Justiça de Goiás para considerar o imóvel desapropriado como sendo urbano e rural quando o correto, segundo o art. 4º da Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra), seria somente rural em virtude de sua finalidade econômica.

4. A destinação dada à terra era de exploração extrativa agrícola, que não pode ser afastada em razão de mero loteamento formalizado na Prefeitura local, mas não implementado na prática.

Ação rescisória procedente (STJ, AR n. 3.971/GO, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 24/2/2010, DJe de 7/5/2010).

Dessa forma, observa-se que a concepção do imóvel rural, conforme adotada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), está alinhada à do Estatuto da Terra e ao entendimento consolidado pelo STJ, priorizando a destinação econômica em detrimento da simples localização geográfica. Acredita-se que esse critério confere maior segurança jurídica à aplicação das normas fundiárias e tributárias, garantindo coerência interpretativa e prevenindo distorções na classificação dos imóveis.

A classificação dos imóveis rurais no ordenamento jurídico brasileiro segue critérios objetivos que regulam sua utilização, tributação e enquadramento em programas de reforma

agrária. Essa normatização tem origem no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e foi aprimorada pela Lei Agrária (Lei nº 8.629/1993), que estabelecem parâmetros claros para a estrutura fundiária. Com base na extensão territorial e na função produtiva, a legislação distingue diferentes categorias de imóveis rurais, alinhando sua regulamentação às diretrizes da política agrária nacional.

Inicialmente, o Estatuto da Terra classificou os imóveis em quatro categorias, conforme sintetizado no Quadro 2.

Quadro 2 - Classificação dos imóveis rurais – Estatuto da Terra

Classificação	Descrição
Propriedade familiar	Unidade de exploração econômica na qual o trabalho do proprietário e de sua família é predominante, garantindo sua subsistência e produtividade.
Minifúndio	Imóvel cuja área é insuficiente para assegurar a subsistência do agricultor e sua família, caracterizando um modelo fundiário de baixa produtividade.
Latifúndio por exploração	Grandes extensões de terra utilizadas de forma eficiente, de acordo com os parâmetros técnicos e econômicos da época.
Latifúndio por dimensão	Grandes extensões de terra subaproveitadas ou improdutivas, passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Fonte: Lei nº 4.504/1964. Autoria própria.

Posteriormente, a Lei nº 8.629/1993 — ao regulamentar e disciplinar as disposições relativas à reforma agrária — redefiniu as categorias de imóveis rurais, adotando como parâmetro a unidade do módulo fiscal, classificando-os em três categorias: pequena propriedade, média propriedade e grande propriedade, conforme apresentado no Quadro 3.

Importante mencionar que o módulo fiscal constitui uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, estabelecida pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979 e posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 84.685/1980. Esse parâmetro corresponde à dimensão mínima exigida para que um imóvel rural seja considerado economicamente viável. Sua extensão, que pode variar entre 5 e 110 hectares, é definida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), levando em consideração as particularidades produtivas e territoriais de cada município.

Sobre a relevância do módulo fiscal, explica Delgado (2012):

O conceito de módulo fiscal foi uma inovação necessária para regular a estrutura fundiária brasileira, estabelecendo critérios objetivos para avaliar a viabilidade econômica das propriedades rurais. A adoção dessa unidade de medida permitiu uma maior racionalidade no planejamento agrícola e possibilitou a delimitação de áreas

passíveis de desapropriação por não atenderem ao princípio da função social da propriedade (Delgado, 2012, p. 141).

A título de exemplo, no estado de Goiás, o módulo fiscal apresenta variação entre 7 e 80 hectares, a depender das características socioeconômicas e produtivas de cada município. Atualmente, os municípios com os maiores módulos fiscais são Campos Belos e Monte Alegre de Goiás, ambos fixados em 80 hectares. Por outro lado, os menores valores são registrados em Senador Canedo e na capital, Goiânia, onde o módulo fiscal corresponde a 7 hectares (Brasil, 2025).

Quadro 3 - Classificação dos imóveis rurais - Lei da Reforma Agrária

Classificação	Descrição
Pequena propriedade	Imóvel rural com até 4 (quatro) módulos fiscais, protegido por garantias legais que o tornam impenhorável para fins de execução de dívidas civis (art. 5º, XXVI, da Constituição Federal). Além disso, proprietários de pequenas propriedades que as explorem de forma direta são isentos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).
Média propriedade	Imóvel rural com área superior a 4 (quatro) e inferior a 15 (quinze) módulos fiscais. Embora essa categoria não tenha as mesmas proteções legais da pequena propriedade, sua tributação é diferenciada e conta com incentivos específicos para a produção agrícola.
Grande propriedade	Imóvel rural com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais. Os grandes imóveis são objeto de maior fiscalização pelo Estado, especialmente no que diz respeito ao cumprimento da função social da propriedade e à produtividade da terra.

Fonte: Lei nº 8.629/1993. Autoria própria.

À luz do exposto, constata-se que a classificação dos imóveis rurais no ordenamento jurídico brasileiro resulta da convergência de múltiplos critérios normativos, que se inter-relacionam na delimitação da destinação econômica e da localização geográfica das propriedades. A análise do corpus legislativo e da jurisprudência revela a centralidade do critério da destinação econômica – consagrado pelo Estatuto da Terra e reiterado pelas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – como parâmetro fundamental para a qualificação jurídica dos imóveis rurais.

Paralelamente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ressalta que as categorias “rural” e “urbano” devem ser interpretadas em sua complexidade e multiplicidade. Segundo o IBGE, tais conceitos podem ser analisados sob diferentes prismas – seja o legal, o morfológico, o demográfico, o cultural ou o econômico –, de modo que a adoção isolada ou combinada de qualquer uma dessas abordagens representa apenas uma aproximação parcial da realidade territorial (Brasil, 2022).

1.2 A função social da propriedade rural: fundamentos e implicações

A função social da propriedade rural constitui um dos princípios estruturantes do Direito Agrário, servindo como fundamento para a política de reforma agrária e para a regulamentação fundiária no Brasil. A sua previsão legal encontra-se, atualmente, no artigo 186 da Constituição Federal (CFRB/1988), que dispõe que:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Ao interpretar o texto constitucional acima transcrito, Iwasaki (2007) afirma que a propriedade rural se configura, sob uma perspectiva multidimensional, em três vertentes inter-relacionadas: a econômica (aproveitamento racional e adequado), a humana (observância das normas trabalhistas e exploração que favoreça o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores) e a ambiental (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente). Dessa forma, para que uma propriedade rural seja considerada plenamente funcional, torna-se imprescindível o atendimento cumulativo a essas três dimensões, não sendo suficiente o cumprimento isolado de um único requisito.

A normatização infraconstitucional reafirma essa concepção, sendo o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), diploma normativo específico sobre a matéria, um dos principais instrumentos legais a consolidar o entendimento de que a função social da propriedade rural exige a observância de múltiplos fatores. Nos termos do referido diploma legal:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

No que tange à dimensão econômica, Iwasaki (2007) esclarece que a exigência de "aproveitamento racional e adequado" da propriedade rural não se confunde com o conceito estrito de produtividade. Embora a legislação infraconstitucional estabeleça indicadores técnicos, como o Grau de Utilização da Terra (GUT), a Constituição adota uma abordagem

mais ampla, vinculando a exploração da propriedade a critérios que transcendem a lógica puramente mercadológica. Assim, a racionalidade no uso da terra deve considerar não apenas a geração de bens e riquezas, mas também sua sustentabilidade e a distribuição equitativa dos benefícios produzidos.

Essa perspectiva é corroborada por Farias e Pinto Júnior (2005), que defendem que a produtividade de um imóvel rural não pode ser aferida exclusivamente pelo lucro gerado. Para que a exploração da terra seja considerada produtiva, é imperativo que seja conduzida de forma sustentável, respeitando os limites ambientais e assegurando os direitos trabalhistas. Dessa maneira, mesmo que uma propriedade gere altos rendimentos financeiros, sua exploração não será considerada legítima caso descumpra esses critérios.

A função social da propriedade rural também se fundamenta em um viés humanitário, que visa garantir a proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores do campo. Conforme destaca Iwasaki (2007), além do cumprimento das normas trabalhistas, é essencial que a exploração da terra ocorra em condições dignas, vedando práticas degradantes, como o trabalho escravo e infantil, e assegurando um ambiente laboral seguro.

Sobre essa questão, José Afonso da Silva (2012) reforça que a produtividade, por si só, não é suficiente para configurar o cumprimento da função social. Segundo o autor:

A produtividade é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio. Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação a seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender à sua função social. Apesar disso, a Constituição estabeleceu que a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. De certo modo isso está previsto em relação a qualquer propriedade rural, pois é isso mesmo que significa a cláusula constante do art. 186, ao estatuir que a função social será cumprida pela observância simultânea dos requisitos enumerados, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei. A proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária, é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos. Isso não seria científico (Silva, 2012, p. 762).

Além disso, a função social da propriedade rural incorpora imperativos de sustentabilidade, vinculando seu exercício à proteção dos recursos naturais e à conservação ambiental. A Constituição Federal, em seu artigo 225, confere ao meio ambiente status de direito fundamental, impondo ao poder público e aos particulares o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A observância dessa dimensão exige a compatibilização da exploração econômica da terra com a conservação dos ecossistemas. Práticas predatórias, como o desmatamento ilegal, o uso indiscriminado de agrotóxicos e a contaminação do solo e das águas, configuram

violações à função social da propriedade, sujeitando os infratores a sanções jurídicas, incluindo a desapropriação para fins de reforma agrária.

Conforme o entendimento do Ministro Edson Fachin, exarado no julgamento da ADI 3865/DF, a própria Constituição já estabelecia, ao dispor que “a propriedade atenderá a sua função social”, que esta não se confunde com a essência do direito de propriedade, mas sim com a forma como é exercida. Tal perspectiva encontra paralelo na máxima consagrada na Constituição Alemã de 1949, segundo a qual “a propriedade obriga”. Em outras palavras, a legitimidade da propriedade não decorre apenas de sua titularidade, mas do uso que se faz dela em benefício da coletividade (STF, 2023).

Inclusive, o não cumprimento das obrigações inerentes ao exercício da propriedade implica, no caso dos imóveis rurais, a desapropriação mediante a emissão de títulos da dívida agrária. Nesse sentido, o Ministro Edson Fachin (STF, 2023) esclarece que o descumprimento da função social não enseja a expropriação - compreendida como a anulação do direito de propriedade sem indenização -, mas sim a desapropriação, que tem por finalidade compensar o proprietário pela perda do bem.

Dessa forma, a máxima “a propriedade obriga” sintetiza o conceito de função social ao impor aos proprietários o dever de contribuir para a concretização dos objetivos fundamentais da República. Tal interpretação fundamenta-se na correspondência entre os fins delineados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 e os requisitos de cumprimento da função social previstos no artigo 186 do mesmo diploma. Consequentemente, a exigência de observância da função social não se limita às propriedades improdutivas, estendendo-se também àquelas produtivas (STF, 2023).

O reconhecimento da função social da propriedade também exige a superação de desafios normativos e práticos. Conforme observa Mendonça (2022), a fragmentação excessiva de imóveis rurais, por exemplo, compromete sua sustentabilidade econômica e social, dificultando o cumprimento da função social. Assim, normas infraconstitucionais que permitem o parcelamento de terras em dimensões incompatíveis com sua finalidade produtiva acabam por desconsiderar os preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição.

Dessa forma, verifica-se que a função social da propriedade rural não se limita à exploração econômica da terra, mas implica a responsabilidade dos proprietários em utilizar seus imóveis de maneira compatível com o interesse coletivo. O conceito não se reduz à mera produtividade, exigindo a observância concomitante de suas três dimensões fundamentais: econômica, social e ambiental.

A interpretação desse princípio demanda uma abordagem sistêmica, em conformidade com os objetivos fundamentais da República, de modo a possibilitar que a propriedade contribua para a concretização da justiça agrária e da sustentabilidade ambiental. A harmonização desses fatores revela-se essencial para que a terra possa atender a sua finalidade última: a promoção da dignidade humana e a efetivação dos direitos sociais.

2 PARCELAMENTO DO SOLO E LOTEAMENTOS CLANDESTINOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O parcelamento do solo e a formação de loteamentos clandestinos envolvem diversas questões vinculadas ao ordenamento territorial e à ocupação do espaço, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Nesse sentido, importante se faz a análise da distinção entre as normas aplicáveis a cada contexto, bem como dos critérios que regulam a subdivisão de terras, uma vez que tais particularidades podem impactar diretamente a organização do território e a gestão fundiária, conforme se passa a expor.

2.1 Desmembramento e parcelamento do imóvel urbano: conceitos e normas

No Brasil, à medida que o êxodo rural se intensificou e o país se tornou predominantemente urbano, fez-se necessária a criação de uma legislação específica para regulamentar o uso e a ocupação do solo urbano. Com esse propósito, foi sancionada a Lei n.º 6.766/1979, que estabeleceu diretrizes gerais para o ordenamento territorial urbano e para o parcelamento do solo urbano.

De acordo com essa norma, o parcelamento do solo urbano pode ser realizado por loteamento ou desmembramento, nos seguintes termos:

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.

§ 3º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 5º Consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007). (Vigência)

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

I - vias de circulação; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - escoamento das águas pluviais; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

III - rede para o abastecimento de água potável; e (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 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)

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Observa-se que, embora apresentem semelhanças, loteamento e desmembramento possuem distinções expressas na legislação, especialmente no que concerne à infraestrutura urbana. O loteamento pressupõe a criação ou ampliação de vias públicas, enquanto o desmembramento ocorre dentro da malha viária já existente, sem demandar modificações estruturais relevantes. Nesse sentido, Viana (1985) destaca que, enquanto o loteamento é caracterizado pela formação ou expansão de bairros e pelo conseqüente crescimento do espaço urbano, o desmembramento, por sua vez, consiste na subdivisão do solo em áreas já urbanizadas, sem comprometer a configuração das vias e logradouros preexistentes, alterando apenas a densidade de ocupação.

Quanto ao loteamento, Hely Lopes Meirelles (2008) assim o define:

Loteamento é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja sua divisão e a submete à aprovação da prefeitura, para subsequente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao município e alienação dos lotes aos interessados; o desmembramento é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação etc.) como por imposição judicial (arrematação, partilha etc.), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público (Meirelles, 2008, p. 569-570).

É importante destacar que, com a promulgação da Lei n.º 13.465/2017 - que alterou a Lei nº 6.766/1979 -, o ordenamento jurídico brasileiro passou a reconhecer três modalidades de loteamentos: o tradicional, o de acesso controlado (loteamento fechado) e o condominial (condomínio de lotes). Cada uma dessas categorias possui características específicas, estabelecidas na legislação vigente (Brasil, 1979).

O loteamento tradicional é caracterizado pela criação de unidades autônomas de propriedade particular, ou seja, cada lote representa um imóvel independente, conforme disposto no art. 2º, § 7º, da Lei nº 6.766/1979. Nesse modelo, as vias de circulação são públicas, e a titularidade dos lotes não está vinculada a um regime condominial (Brasil, 1979).

O loteamento de acesso controlado, popularmente denominado loteamento fechado, consiste em um loteamento tradicional no qual o município autoriza os proprietários a realizarem o controle de acesso de pessoas e veículos, geralmente por meio de uma associação de moradores. No entanto, o bloqueio total do trânsito de terceiros é vedado, pois as vias internas permanecem bens públicos municipais, nos termos do art. 2º, § 8º, da Lei nº 6.766/1979 (Brasil, 1979).

Assim, os chamados “loteamentos fechados” são delimitados por muros e portarias, permitindo controle de acesso, mas não há obstrução completa do fluxo de indivíduos identificados. A principal diferença entre essa modalidade e o condomínio de lotes reside no fato de que, no primeiro, as vias internas permanecem públicas, ao passo que, no segundo, são bens privados, podendo ser permanentemente vedadas ao acesso externo. (Brasil, 1979).

Nos termos do art. 2º, § 7º, da Lei nº 6.766/1979, no condomínio de lotes, a unidade autônoma é o lote, independentemente da existência de edificações. Diferentemente do loteamento tradicional, no qual as vias são públicas, no loteamento condominial as vias internas são consideradas áreas comuns privadas, podendo ser permanentemente restritas ao trânsito de não condôminos (Brasil, 1979).

Nota-se, portanto, que a Lei nº 13.465/2017, além de regulamentar as modalidades de parcelamento do solo, inovou ao estabelecer requisitos urbanísticos obrigatórios para os loteadores. Essas exigências incluem diretrizes específicas voltadas à mitigação dos impactos estruturais, sociais e econômicos decorrentes das subdivisões urbanas.

2.2 Desmembramento e parcelamento do imóvel rural: peculiaridades e previsão legal

Nos termos do artigo 3º da Lei do Parcelamento do Solo, o parcelamento do solo para fins urbanos somente é permitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização

específica. Dessa forma, o desmembramento de áreas situadas em zonas rurais encontra-se vedado, salvo quando destinado a finalidades urbanas e localizado em regiões classificadas nessas categorias, conforme estipulado pelo plano diretor ou pela legislação municipal.

Com efeito, a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) vinculou a subdivisão de imóveis rurais ao desenvolvimento de atividades agrárias, vedando sua utilização para fins predominantemente habitacionais e restringindo a divisão de terras em áreas inferiores ao módulo de propriedade rural. Contudo, admite-se a alienação de frações ideais nos casos em que a propriedade esteja constituída sob a forma de condomínio *pro indiviso*. Nessa modalidade, o direito de propriedade não se exerce sobre uma parcela física e delimitada do imóvel, mas de maneira compartilhada entre os condôminos, sem individualização geográfica da posse.

Ainda que permitida, essa alienação deve observar a destinação rural da gleba, sendo inviável qualquer transação que, direta ou indiretamente, resulte na descaracterização do imóvel enquanto área voltada à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial. Dessa forma, o condomínio *pro indiviso* não pode ser utilizado como instrumento para elidir as restrições legais ao parcelamento do solo rural para fins urbanos.

Além disso, a vedação à fragmentação de imóveis rurais em frações inferiores ao módulo rural tem fundamento na necessidade de prevenir o fracionamento excessivo da terra, preservando sua função produtiva e garantindo a viabilidade econômica da exploração do solo. Esse critério foi reforçado pelo Decreto Federal nº 55.891/1965, que atribuiu ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a competência para fixar a fração mínima de parcelamento. A restrição imposta adota como parâmetro o módulo fiscal do município, impossibilitando o desmembramento de propriedades em áreas inferiores a esse limite.

Adicionalmente, a Lei nº 5.868/1972, ao instituir o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), consolidou essa proibição ao estabelecer que, para efeito de transmissão, independentemente do título, é vedado o desmembramento ou a subdivisão de imóvel rural em área inferior ao módulo calculado para a propriedade ou à fração mínima de parcelamento, conforme previsto no artigo 65 da Lei nº 4.504/1964 (Brasil, 1972).

A importância da fração mínima de parcelamento está diretamente relacionada à necessidade de assegurar a sustentabilidade econômica do imóvel rural, prevenindo a fragmentação excessiva que poderia comprometer sua viabilidade produtiva. Essa restrição busca evitar a formação de propriedades com dimensões insuficientes para garantir a exploração

eficiente da terra, comprometendo tanto a subsistência dos agricultores quanto o desenvolvimento do setor agrário. Conforme argumenta Mendonça (2022):

O fracionamento indiscriminado dos imóveis rurais compromete a sua função social e econômica, dificultando a implementação de políticas públicas voltadas à produção agrícola. A preservação da fração mínima de parcelamento é uma medida essencial para garantir a eficiência da exploração rural e evitar a formação de núcleos improdutivos (Mendonça, 2022, p. 79).

Apesar dessa regra, o ordenamento jurídico prevê exceções restritas à vedação da subdivisão de imóveis rurais abaixo do módulo mínimo. O artigo 65, § 5º, do Estatuto da Terra e o artigo 8º, § 4º, da Lei nº 5.868/1972 permitem o fracionamento em hipóteses específicas, como programas de incentivo à agricultura familiar, regularização fundiária de interesse social e anexação de imóveis rurais a propriedades lindeiras, desde que a área total resultante respeite o módulo rural mínimo. Veja-se:

Estatuto da Terra

Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.

[...]

§ 5º Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos parcelamentos de imóveis rurais em dimensão inferior à do módulo, fixada pelo órgão fundiário federal, quando promovidos pelo Poder Público, em programas oficiais de apoio à atividade agrícola familiar, cujos beneficiários sejam agricultores que não possuam outro imóvel rural ou urbano (Brasil, 1964).

Lei n.º 5.868/1972

Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.

[...]

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica: (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - aos casos em que a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; ou (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014) (Brasil, 1972).

Para Vasconcelos (2019), as restrições impostas pelo ordenamento jurídico se justificam pelo fato de que o fracionamento excessivo do solo rural e a formação de adensamentos

populacionais em áreas rurais, em regra, contrariam o interesse público e descaracterizam a função social da propriedade rural, na medida em que:

- a) resultam na proliferação de minifúndios, os quais consistem em propriedades rurais cujas dimensões e potencial produtivo são insuficientes para garantir a subsistência e o desenvolvimento socioeconômico do trabalhador rural (art. 4º da Lei nº 4.504/64);
- b) frequentemente contribuem para a degradação ambiental, comprometendo a sustentabilidade dos ecossistemas naturais;
- c) favorecem a destinação indevida de áreas rurais para finalidades diversas daquelas originalmente previstas, prejudicando o planejamento e a execução de políticas voltadas ao desenvolvimento agrário nacional e;
- d) desarticulam os planos diretores e estratégias de ordenamento territorial dos Municípios, transferindo para as zonas rurais problemas característicos das áreas urbanas, tais como demandas por saneamento básico, transporte e segurança, sem a correspondente implementação da infraestrutura e dos serviços públicos necessários.

Nota-se, portanto, que tais fatores justificam a adoção de uma política legislativa voltada a restringir a destinação do solo rural para fins não agrários, de modo a resguardar sua vocação produtiva e sua conformidade com os princípios da função social da propriedade. A esse respeito, Arnaldo Rizzardo (1985) ressalta:

Verifica-se, no Estatuto da Terra e nas normas regulamentares e leis subsequentes, uma preocupação constante com a regulação das terras passíveis de aproveitamento para fins rurais. A legislação, pautada na política agrária governamental, busca preservar e fomentar as unidades rurais produtivas, evitando a destinação da terra para finalidades diversas das rurais (Rizzardo, 1985, p.35).

Diante desse cenário, evidencia-se que a regulamentação da ocupação do solo rural desempenha papel essencial na ordenação territorial e na estruturação das políticas agrárias e urbanísticas. A observância dos limites legais e das diretrizes normativas busca assegurar a compatibilidade entre o uso da terra e os princípios que regem a propriedade rural, prevenindo impactos negativos ao desenvolvimento sustentável e à organização territorial do país.

2.3 Loteamentos ilegais: entre a irregularidade e clandestinidade

A implementação regular de um loteamento exige a observância de, no mínimo, três etapas distintas, conforme estabelecido pelo ordenamento jurídico. A primeira delas é a fase administrativa, que compreende a obtenção das aprovações e licenças necessárias junto aos órgãos públicos competentes. Em seguida, ocorre a fase civil e registrária, na qual se formaliza o protocolo do projeto de parcelamento e do contrato-padrão perante o cartório de registro de imóveis. Por fim, a fase urbanística corresponde à execução das obras de infraestrutura essenciais ao empreendimento (Freitas, 2000).

No que se refere à distinção entre loteamentos ilegais, clandestinos e irregulares, Schmitt (2019) esclarece que, em contraposição aos loteamentos devidamente regularizados, subsiste uma categoria de empreendimentos à margem da legalidade, denominados loteamentos ilegais. Estes, por sua vez, subdividem-se em duas espécies: loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos, cujas características serão analisadas nos subtópicos a seguir.

2.3.1 Características gerais dos loteamentos ilegais

Mormente, cumpre ressaltar que o loteamento irregular se caracteriza pela obtenção prévia de aprovação municipal sem, contudo, ser devidamente registrado no cartório de imóveis, ou ainda pela implementação do parcelamento em desacordo com o projeto e as plantas aprovadas pelos órgãos competentes. Por outro lado, o loteamento clandestino refere-se àquele nunca submetido à apreciação do Poder Público, inexistindo qualquer projeto, planta ou pedido de aprovação perante a Prefeitura Municipal (Schmitt, 2019).

Nesse sentido, de acordo com Freitas (2000), um loteamento pode ser considerado clandestino tanto quando implantado sem qualquer submissão à aprovação estatal quanto nos casos em que, apesar da tentativa de regularização, o pedido tenha sido indeferido por descumprimento dos requisitos normativos. Em ambas as situações, observa-se a concretização do parcelamento de forma irregular, com a abertura de vias e a demarcação de lotes, o que frequentemente culmina na edificação de moradias pelos adquirentes.

Ademais, a clandestinidade também se verifica na alienação irregular de lotes sem o devido parcelamento físico da gleba, baseando-se unicamente em projeto ou planta informal, sem a correspondente execução das obras de infraestrutura exigidas pela legislação. Dessa forma, tanto os parcelamentos efetivamente implementados quanto aqueles que permanecem apenas no plano negocial integram as modalidades de clandestinidade (Freitas, 2000).

A proliferação desses loteamentos, embora destituída de amparo legal, pode ser atribuída a diversos fatores, destacando-se a morosidade e os altos custos do processo de regularização. Segundo Freitas (2000), além das despesas inerentes ao empreendimento, a regularização exige a obtenção de diretrizes urbanísticas junto ao município, a elaboração da planta do loteamento, a confecção do memorial descritivo e o desenvolvimento de projetos técnicos, atividades que pressupõem a contratação de profissionais especializados, como engenheiros, arquitetos, geólogos e topógrafos.

Após a elaboração dos documentos técnicos, inicia-se um trâmite burocrático complexo, que envolve a submissão do projeto à apreciação dos órgãos públicos municipais e, em determinadas circunstâncias, estaduais, sobretudo no que se refere aos aspectos ambientais e de saneamento básico. Ademais, a regularização do loteamento exige o seu registro, o que pressupõe a apresentação de documentos comprobatórios da titularidade dominial, da idoneidade financeira do loteador e da quitação de obrigações fiscais (Freitas, 2000).

Além dos requisitos legais e administrativos, o lançamento do empreendimento no mercado demanda investimentos significativos em publicidade, incluindo a produção de material gráfico, a veiculação de anúncios e a intermediação imobiliária. Simultaneamente, devem ser executadas as obras de infraestrutura, abrangendo terraplenagem, abertura de vias, fixação de marcos topográficos e instalação de redes de abastecimento de água, drenagem pluvial, distribuição de energia elétrica, esgotamento sanitário e pavimentação viária. Além disso, parcela da gleba deve ser cedida ao município, sem ônus para o loteador, para a implantação de áreas institucionais e espaços públicos (Freitas, 2000).

Como consequência da complexidade e dos custos inerentes ao processo, o valor final dos lotes incorpora tais despesas, sendo repassado ao adquirente. Esse fator pode desestimular a regularização fundiária e incentivar práticas destinadas a maximizar o aproveitamento da gleba e reduzir custos operacionais. Nesse contexto, verifica-se a proliferação de parcelamentos irregulares, cujos responsáveis frequentemente recorrem a artifícios para contornar as disposições da Lei n.º 6.766/79, promovendo loteamentos clandestinos (Freitas, 2000).

O parcelamento do solo configura um processo desenvolvido em múltiplas etapas, não se restringindo à mera transformação física da área. Uma dessas fases corresponde à formalização do loteamento ou do desmembramento, a qual se concretiza na definição dos novos terrenos em plantas ou documentos específicos. Esse procedimento envolve a apresentação do empreendimento ao público em geral ou a grupos específicos de interessados, tais como adquirentes e proponentes, podendo materializar-se por meio da celebração de

escrituras públicas, contratos particulares de compra e venda, promessas de venda ou outros compromissos negociais (Freitas, 2000).

Nesse sentido, Freitas (2000) ressalta que essa distinção assume especial relevância no campo penal, sobretudo para a caracterização do crime de parcelamento irregular do solo, tipificado nos artigos 50 e seguintes da Lei n.º 6.766/79. Isso porque a mera prática das condutas descritas na norma é suficiente para configurar o delito, independentemente da execução integral do loteamento. Veja-se:

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.
(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

Importa salientar que os dispositivos supramencionados são aplicáveis tanto aos parcelamentos situados em zona urbana quanto àqueles localizados em área rural. Nesse

sentido, em recente decisão, o Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Marcelo Gordo (2024), apresentou considerações relevantes acerca da matéria:

[...] Já se disse que o parcelamento do solo para fins urbanos somente é admitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou em lei municipal, restando excluídos da órbita da Lei nº 6.766/79 os loteamentos para fins rurais. **E nas hipóteses tal como aqui se deu em que áreas rurais são fracionadas mediante loteamentos ou desmembramentos para destinação urbana, qual a lei aplicável à espécie?** Algumas vozes sugeriram que a vedação encontraria exceção no art. 53 da própria Lei nº 6.766/79 e no item 3 da Instrução nº 17-B/80 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA que dispôs sobre o parcelamento de imóveis rurais, e teria regulamentado as situações em que seria cabível o parcelamento do solo rural com finalidade urbana, dispensando as exigências da Lei nº 6.766/79. **Prevalece, porém, o posicionamento no sentido de que a vedação legal do art. 3º da Lei 6.766/79 é absoluta, sendo que, após a entrada em vigor da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, todas as disposições legais em contrário (que permitiam a divisão do solo para fins urbanos em zona rural) foram expressamente revogadas.** Cumpre destacar que o art. 53 da Lei nº 6.766/79 teve como objetivo regram a alteração do uso do solo rural para fins urbanos - e não o parcelamento do solo rural para destinação urbana, porque não disciplinou como este poderia ocorrer. Destarte, conclui-se que o art. 53 não abriu uma exceção ao art. 3º da Lei nº 6.766/79, sendo, portanto, aplicável a Lei nº 6.766/79 aos parcelamentos com finalidade urbana. **Assim, o parcelamento de imóvel rural (localizado em zona rural) para fins urbanos só é possível se lei municipal redefinir o seu zoneamento, transformando a zona rural ou parte dela (onde se encontra o imóvel) em zona urbana ou de expansão urbana. Enfim, em nada importa o fato de o imóvel se localizar em área rural, eis que a tipicidade da conduta se verifica a partir da finalidade do loteamento. Portanto, ainda que o parcelamento tenha ocorrido em propriedade rural, incorre na prática delituitosa quem o faz com fins urbanos.** (TJSP; Apelação Criminal 1500353-78.2018.8.26.0666; PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Apelação Criminal nº 1500031-41.2019.8.26.0240 -Voto nº 44167 19 Relator (a): Marcelo Gordo; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Criminal; Foro de Artur Nogueira - 1ª Vara Judicial da Comarca de Artur Nogueira; Data do Julgamento: 08/08/2024; Data de Registro: 09/08/2024).

Da mesma forma, vêm entendendo outros Tribunais brasileiros:

[...] A tese do crime impossível, pelo parcelamento do solo referir-se a imóvel de área rural, não cabe acolhimento. Como bem observado pelo douto Procurador de Justiça em seu ilustre parecer a fls. 331: **'O fato de o imóvel da apelante ser rural ou mesmo situar-se em zona rural, não torna sua conduta atípica, visto que não promoveu o desmembramento para fins rurais, mas sim para fins urbanos, nos termos do artigo 50, inciso I, da Lei nº 6.766/79'** (TJSP; Apelação Criminal 1500535-02.2020.8.26.0470; Relator (a): Alberto Anderson Filho; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal; Foro de Porangaba - Vara Única; Data do Julgamento: 16/05/2024; Data de Registro: 16/05/2024, grifou-se).

Nos empreendimentos clandestinos, verifica-se a fragmentação da gleba em quadras, lotes e vias sem qualquer planejamento prévio ou consideração pelos impactos na estrutura urbana preexistente. As intervenções no solo, tais como movimentação de terra, cortes e aterros, são executadas sem observância das normas fundamentais de engenharia, comprometendo a

estabilidade da área e favorecendo processos erosivos, bem como o assoreamento de corpos d'água (Silva, 2012).

Ademais, ainda que alguns desses loteamentos prevejam a destinação de áreas públicas, essa medida, quando adotada, revela-se frequentemente insuficiente, não contemplando espaços adequados para praças, áreas verdes ou equipamentos de recreação comunitária. Como consequência, observa-se um adensamento habitacional excessivo, com moradias frequentemente desprovidas dos recuos necessários para garantir ventilação e iluminação natural adequadas (Silva, 2012).

Outro aspecto relevante se refere à ausência de áreas institucionais destinadas à implantação de equipamentos públicos essenciais, tais como creches, escolas e unidades de saúde. Essa carência acarreta a sobrecarga dos serviços públicos nos bairros vizinhos, resultando na superlotação de hospitais e instituições de ensino, dificultando o atendimento da crescente demanda gerada por esses assentamentos informais (Silva, 2012).

Além dos impactos urbanísticos e sociais, a inexistência de aprovação e registro formal do parcelamento gera significativa insegurança jurídica para os adquirentes dos lotes. A ausência de contratos padronizados que assegurem as garantias legais previstas na legislação vigente impede, muitas vezes, a obtenção da escritura definitiva do imóvel, dificultando o exercício pleno dos direitos de propriedade (Silva, 2012).

As construções erigidas nesses parcelamentos seguem a mesma lógica da clandestinidade, uma vez que, em regra, são edificadas sem a devida obtenção de alvará de construção. A ausência desse licenciamento compromete a observância dos requisitos técnicos de estabilidade e segurança estrutural, expondo os moradores a riscos significativos (Silva, 2012).

Além da prática generalizada da autoconstrução em lotes irregulares, observa-se a realização de ligações informais às redes públicas de abastecimento de água e energia elétrica, situação que acarreta perigos não apenas para os próprios residentes, mas também para terceiros. No espaço aéreo dessas comunidades, o emaranhado de fios de eletricidade dispostos precariamente, muitas vezes a poucos metros dos telhados e das vias públicas, representa um risco constante de descargas elétricas e incêndios (Silva, 2012).

Outro reflexo da informalidade desses loteamentos é a perfuração indiscriminada de poços artesianos para captação de água, frequentemente em proximidade inadequada a fossas negras abertas, o que favorece a contaminação do lençol freático. Da mesma forma, a inexistência de infraestrutura sanitária adequada resulta no despejo irregular de esgoto

doméstico, sem qualquer tipo de tratamento, diretamente no solo ou em corpos d'água que integram a rede hídrica urbana (Silva, 2012).

A gestão inadequada de resíduos sólidos constitui outro problema recorrente nesses parcelamentos. O descarte do lixo, frequentemente realizado em locais impróprios, como terrenos baldios ou diretamente no leito de rios e córregos, contribui para a proliferação de vetores de doenças, tais como roedores, moscas e urubus. Além do impacto ambiental, a decomposição desses resíduos gera odores desagradáveis e pode levar à infiltração de chorume no solo, comprometendo a qualidade da água subterrânea e agravando os riscos à saúde pública (Silva, 2012).

A precariedade da infraestrutura viária é uma característica marcante desses assentamentos, onde as vias, geralmente desprovidas de drenagem pluvial adequada, favorecem a erosão e dificultam o escoamento das águas pluviais. Além disso, a largura reduzida compromete a circulação de veículos de grande porte, dificultando serviços essenciais como transporte público, coleta de resíduos e manutenção viária. Essa deficiência também limita o acesso de viaturas de emergência, como ambulâncias, caminhões de bombeiros e patrulhas policiais, agravando a insegurança e favorecendo a criminalidade (Silva, 2012).

Embora a Lei n.º 6.766/79 imponha restrições ambientais, topográficas e sanitárias ao parcelamento de determinadas áreas, conforme disposto em seu artigo 3º, muitos proprietários de glebas ignoram tais impedimentos, movidos pelo interesse econômico de maximizar a exploração do solo. Como resultado, terrenos sujeitos a inundações, com declividade acentuada ou topografia irregular são parcelados sem a observância das mínimas condições de habitabilidade e segurança, favorecendo a instalação de moradias em áreas de risco e expondo seus ocupantes a deslizamentos de terra e escorregamentos de encostas (Silva, 2012).

Outra prática recorrente consiste no fracionamento irregular de imóveis situados em áreas rurais para fins urbanos, em flagrante afronta à vedação expressa no artigo 3º da Lei n.º 6.766/79. Esses loteamentos, usualmente implantados em locais desprovidos de infraestrutura e distantes da malha urbana consolidada, tornam inviável sua integração ao tecido urbano sem investimentos públicos significativos, os quais oneram os cofres municipais e, por consequência, toda a coletividade (Silva, 2012).

Os impactos ambientais decorrentes desses parcelamentos ilegais também são expressivos. Áreas de proteção ambiental, essenciais para a preservação dos recursos hídricos e da biodiversidade, frequentemente se tornam alvo da ação predatória de loteadores. A ocupação indevida de mananciais compromete a disponibilidade de água potável, ao passo que a supressão da vegetação ciliar nas margens dos rios intensifica os processos erosivos e favorece

o assoreamento dos corpos d'água. Como consequência, detritos domésticos, esgoto in natura e outros resíduos provenientes desses assentamentos irregulares acabam sendo lançados diretamente nos cursos d'água, amplificando os danos ambientais e sanitários (Silva, 2012).

A proliferação de loteamentos clandestinos, ao desconsiderar as normas urbanísticas e ambientais, gera uma série de externalidades negativas para a cidade e sua população. O adensamento populacional desordenado, desprovido dos equipamentos urbanos e comunitários previstos nos artigos 4º, § 2º, e 5º, parágrafo único, da Lei n.º 6.766/79, conduz a um crescimento urbano caótico, caracterizado pela ocupação de áreas inadequadas e pela ausência de infraestrutura básica.

Esse fenômeno não apenas intensifica as desigualdades sociais, mas também fomenta a marginalização dos moradores dessas comunidades, refletindo diretamente na segurança pública, por meio do aumento da criminalidade e do tráfico de drogas. Como desdobramento desse processo de expansão informal, Silva (2012) aponta o surgimento do que se convencionou chamar de "cidade ilegal", cuja consolidação impõe ao Poder Público a necessidade de intervenções onerosas para sua regularização e urbanização.

Importa destacar que, no contexto da implementação da infraestrutura em loteamentos, a responsabilidade do ente municipal tem sido objeto de intensos debates jurisprudenciais, especialmente diante da crescente judicialização do tema. Para pacificar a controvérsia, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 5499023-05.2021.8.09.0000, fixou a seguinte tese no âmbito estadual:

O Município detém o poder-dever de fiscalização dos loteamentos, conforme previsão contida no artigo 40 da Lei n. 6.766/1979. A responsabilidade civil do ente municipal em relação à fiscalização das obras de infraestrutura nos loteamentos é solidária. Quanto à execução dessas obras, a sua responsabilidade é subsidiária. Dessa forma, a inclusão do Município no polo passivo da ação torna-se uma faculdade da parte litigante, tratando-se, portanto, de litisconsórcio facultativo, sendo defeso ao (a) julgador (a) determinar a inclusão, de ofício, do ente municipal no feito.

O incidente foi instaurado em razão do expressivo volume de ações ajuizadas na Comarca de Guapó, nas quais se discutia a obrigação das sociedades loteadoras de realizar obras de infraestrutura contratualmente previstas e disciplinadas pela Lei nº 6.766/1979 (Goiás, 2023).

A questão central consistia em definir se a responsabilidade municipal pela implementação da infraestrutura urbana seria solidária ou subsidiária. No julgamento, o Tribunal reconheceu o dever de fiscalização do município, nos termos do artigo 40 da Lei nº 6.766/1979, mas delimitou sua obrigação na execução das obras, que só poderia ser exigida de forma subsidiária, ou seja, na hipótese de inadimplência do loteador. Veja-se:

Nessa hermenêutica, convém assinalar que a responsabilidade civil do Município em relação as obras de infraestrutura, decorrente da omissão no dever de fiscalização e de exercício do poder de polícia, é solidária com o loteador. Ocorre, todavia, que apesar de a obrigação do Município ser solidária, pertinente a execução mediata das obras, a responsabilidade do ente municipal é subsidiária, isto é, o Município somente deverá pagar ou regularizar o loteamento caso o loteador não possa fazê-lo, como, por exemplo, quando o empreendedor não for encontrado. Assim, em que pese o ente municipal tenha o dever de fiscalizar e garantir o cumprimento das exigências contidas na legislação urbana e ambiental aplicável em caso de loteamentos urbanos, o descumprimento das obrigações pelo loteador privado não pode resultar no imediato direcionamento da responsabilidade para o poder público. Se assim fosse, bastaria que o loteador privado atendesse a todas as exigências formais e documentais requeridas para se obter a autorização para a implantação do loteamento junto à edilidade, iniciasse as obras infraestruturais e, logo na sequência, as abandonasse, deixando para o município o dever e a obrigação de arcar com todos os custos necessários à implantação do empreendimento imobiliário que ele idealizou (TJGO 5581568-22.2021.8.09.0069, Relator: Desembargador Anderson Máximo de Holanda), Órgão Especial, Data de Publicação: 16/05/2023).

Esse entendimento se alinha à jurisprudência consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, embora atribua ao ente público o dever de fiscalização, restringe sua responsabilização direta, garantindo-lhe apenas um papel supletivo na efetivação da infraestrutura:

ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI LEHMANN (LEI 6.766/79). ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Os autos tratam de parcelamento clandestino do solo urbano em Sergipe, onde Gilberto Costa Santos passou a firmar compromissos de compra e venda de lotes de área que denominou "Loteamento Porto do Gringo". 2. O acórdão recorrido manteve condenação do loteador, da Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB e do Município de Aracaju na obrigação de executar todas as obras de infraestrutura necessárias à urbanização total do loteamento. 3. O município recorrente alega, em síntese, que o art. 40 da Lei 6.766/1979 estabelece faculdade do Poder Público, que "somente se daria em excepcionalíssimas hipóteses, eleitas pelo Poder Público dentre suas várias prioridades na implementação das políticas públicas". 4. A Segunda Turma deliberou afetar o recurso à Seção. [...] **Mais importante que discutir se há discricionariedade ou dever-poder de regularizar loteamentos (e, sem dúvida, dever-poder existe!) é reconhecer que a atuação da Prefeitura não serve para beneficiar o loteador faltoso.** Sem falar que vai muito além de garantir os direitos dos adquirentes de lotes prejudicados pela omissão, pois incumbe ao Administrador, também por força de lei, considerar a cidade como um todo e os direitos dos outros munícipes à qualidade urbanístico-ambiental. 23. O que deve orientar a atuação do Município é, essencialmente, o interesse coletivo na observância aos "padrões de desenvolvimento urbano" (art. 40, caput, in fine, da Lei Lehmann), para cumprir as "funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, caput, da CF). Isso, como é fácil perceber, nem sempre é observado ao se impor ao Município, simples e automaticamente, a imediata regularização de um dado loteamento, quando houver situações mais graves e urgentes de degradação urbana e de dignidade da pessoa humana em outros bolsões de pobreza. 24. **Descabe impor ao Município o asfaltamento, por exemplo, de um condomínio de veraneio ou de classe média, se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento. Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em um condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento**

sanitário. Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante. 25. Compete ao governo local implementar sua legislação urbanística, em especial seu Plano Diretor, à luz das diretrizes constitucionais. São elas que, no atacado, determinam as prioridades e orientam o direcionamento dos recursos públicos, previstos na legislação orçamentária. Nesse contexto, a intervenção do Judiciário, determinando a atuação da Prefeitura, caberia apenas na hipótese de descumprimento das políticas urbanísticas locais, conforme traçadas nas normas aplicáveis. 26. Há um dever do Município de regularizar os loteamentos, inexistindo margem para discricionariedade. O dever-poder, contudo, não é absoluto, nem mecânico ou cego, competindo à Municipalidade cumpri-lo na forma dos padrões urbanístico-ambientais estabelecidos na legislação local, estadual e federal. Naquelas hipóteses em que os óbices legais não ensejem a regularização, a única solução é a remoção, de modo a garantir habitação digna que respeite as exigências da lei. 27. O correto é as instâncias ordinárias examinarem quais são as obras a serem realizadas. Pode-se tratar de melhorias necessárias, como ruas e iluminação pública para servir aos loteamentos já ocupados por moradores, hipótese em que caberia ao Município implementá-las. Mas também pode-se estar a se referir a vias que atendam lotes ainda não comercializados ou outras obras não essenciais previstas no loteamento aprovado, mas inexistentes no restante da malha urbana, cuja implantação não pode ser imputada ao Poder Público. 28. Não é possível afastar peremptoriamente a responsabilidade do Município, devendo este ser condenado a realizar somente as obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei Lehmann). **CONCLUSÃO** 29. Pelo exposto e com base no entendimento recentemente adotado pela Primeira Turma apontado nos itens 10 a 13 e na orientação tradicionalmente adotada pela Segunda Turma, que, em verdade, não foi alterado, como apontado nos itens 5 a 9, é possível se definir uma tese. 30. **Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas a sua atuação deve se restringir às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/79), em especial à infraestrutura essencial para inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora.** 31. Recurso Especial parcialmente provido para restringir a obrigação do Município de executar as obras de infraestrutura somente àquelas essenciais nos termos da legislação urbanística local, compreendendo, no mínimo, ruas, esgoto e iluminação pública, de forma a atender somente os moradores já instalados, não havendo esse dever em relação a parcelas do loteamento irregular eventualmente ainda não ocupadas. (REsp n. 1.164.893/SE, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016, DJe de 1/7/2019.)

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, inciso VIII, e a Lei n.º 6.766/1979, em seu artigo 40, estabelecem a competência dos Municípios para promover o ordenamento territorial e o controle do parcelamento do solo urbano. Embora a redação dessas normas possa sugerir mera faculdade, a interpretação sistemática e teleológica conduz à conclusão de que se trata de um verdadeiro dever estatal, especialmente quando se trata da proteção do interesse público e da prevenção de danos irreparáveis (Bucci, 2002).

Já a Lei n.º 6.766/1979 estabelece que, caso o loteador permaneça inerte após notificação para regularizar o parcelamento irregular, cabe ao Município intervir, promovendo a adequação do empreendimento às normas urbanísticas e garantindo a infraestrutura essencial para os adquirentes dos lotes. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento

de que essa atribuição não se trata de mera faculdade do ente público, mas sim de um dever compulsório. Nesse sentido, firmou-se a tese de que:

O ente municipal tem o poder-dever de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares quanto às obras essenciais a serem implantadas de acordo com a lei local, sem prejuízo da posterior cobrança dos custos de sua atuação saneadora aos responsáveis" (STJ, AgInt no REsp n. 1.677.164/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 31/8/2020, DJe de 3/9/2020).

A mesma diretriz tem sido reiterada pelos Tribunais de Justiça estaduais, como no caso do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), que reconheceu que a omissão administrativa na regularização de loteamentos configura descumprimento do dever legal de fiscalização e ordenamento territorial:

O Município tem o poder dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária (TJGO, Duplo Grau de Jurisdição 242858-63.2012.8.09.0051, Rel. Des. Beatriz Figueiredo Franco, 3ª Câmara Cível, julgado em 05/07/2016, DJe 2071 de 19/07/2016).

Nota-se, portanto, que a legislação impõe ao ente municipal a obrigação de exigir dos loteadores a implementação das infraestruturas obrigatórias no momento oportuno. Caso o responsável pelo empreendimento não cumpra sua obrigação, o Município deve intervir diretamente, promovendo a adequação do parcelamento e, posteriormente, cobrando do loteador os custos despendidos.

A omissão da administração pública pode ensejar medidas judiciais coercitivas, tais como ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público, visando a compelir a municipalidade a atuar conforme o ordenamento jurídico. Ao permitir a existência de loteamentos irregulares sem adotar providências adequadas, o Município viola o princípio da legalidade, pois sua competência para fiscalização e regularização fundiária não é mera prerrogativa política, mas obrigação estatal (Meirelles, 1981).

Nesse contexto, além das consequências sociais e ambientais, a expansão dos loteamentos clandestinos impõe desafios à atuação do Poder Público, especialmente no que concerne à fiscalização e à regularização fundiária. Embora a Lei n.º 6.766/79 imponha restrições ao parcelamento do solo, a falta de controle efetivo e a busca por lucros imediatos levam muitos loteadores a desconsiderar as exigências normativas, resultando na ocupação de áreas inadequadas e na ampliação de passivos ambientais.

Além disso, o IRDR firmou o entendimento de que a inclusão do município no polo passivo da ação configura litisconsórcio facultativo, cabendo ao autor decidir se o ente público será demandado. Também foram estabelecidos critérios para a fixação da competência

jurisdicional, determinando que, nos casos em que o município não integra o polo passivo, a ação deve tramitar perante a Vara Cível, enquanto a sua inclusão desloca a competência para a Vara da Fazenda Pública (Goiás, 2023).

Assim, a questão da regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos permanece como um desafio para a administração pública e para o Poder Judiciário, exigindo medidas eficazes de controle, fiscalização e planejamento urbano para mitigar seus impactos negativos e garantir a segurança jurídica dos adquirentes.

É importante consignar, por fim, que os entendimentos jurisprudenciais supramencionados dizem respeito exclusivamente à responsabilização do Poder Público pela regularização desses empreendimentos, não abrangendo a responsabilidade civil por danos ambientais, a qual será objeto de análise em capítulo específico.

2.3.2 Loteamentos clandestinos em áreas rurais para fins urbanos: desafios e implicações

Atualmente, verifica-se no Brasil uma crescente proliferação de loteamentos em áreas rurais, nos quais grandes glebas são subdivididas em lotes ou unidades condominiais destinadas à comercialização. Em muitos casos, tais empreendimentos têm como principal objetivo atrair indivíduos interessados no lazer em ambiente rural, incentivando a construção de pequenos sítios de recreio e casas de campo. Todavia, essa ocupação, na maioria das vezes, não mantém a função agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativista originalmente inerente ao uso do solo (Goiás, 2018).

Ainda que formalmente classificados como "empreendimentos rurais", esses parcelamentos apresentam características inequivocamente urbanas, uma vez que sua destinação primordial consiste na edificação de moradias e espaços de recreação, em detrimento da exploração produtiva do solo. Esse afastamento da vocação rural acarreta não apenas a descaracterização da paisagem agrária, mas também a alteração da dinâmica territorial, impactando a estrutura fundiária e a organização do espaço rural (Goiás, 2018).

Ao tratar do tema, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária (2022), apontou que, além das dificuldades operacionais e administrativas, a conversão inadequada de áreas rurais em urbanas acarreta impactos ambientais significativos. A impermeabilização do solo, a supressão da vegetação nativa e as intervenções em áreas de preservação permanente figuram entre os principais danos ambientais decorrentes desse processo, comprometendo a sustentabilidade ecológica e os recursos naturais locais (São Paulo, 2022).

Os chamados sítios, chácaras ou ranchos de recreio, portanto, contrastam com a função produtiva tradicionalmente atribuída às áreas rurais, na medida em que sua finalidade se restringe ao lazer, mostrando-se incompatíveis com o uso agrícola. Ainda que algumas dessas propriedades preservem certo potencial produtivo, o avanço da ocupação urbana sobre o meio rural contribui para a descaracterização da terra como espaço voltado à exploração agropecuária.

Nesse sentido, Gilberto Passos de Freitas (1982) ressalta que:

As chácaras ou sítios de recreio, como o próprio nome diz, têm uma finalidade dirigida para o lazer, para o descanso, para a recreação. Sua destinação precípua é proporcionar o bem-estar de seu proprietário e familiares. A existência de pequena cultura ou criação de aves e animais, não havendo comercialização, não desnatura a finalidade (Freitas, 1982, p. 37).

Inclusive, O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial n.º 1.317.547/RS, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, fixou importantes diretrizes sobre a regularização de loteamentos clandestinos em áreas rurais. A decisão, proferida pela Segunda Turma do STJ, tratou da obrigatoriedade de regularização de loteamentos irregulares em imóveis localizados na zona rural quando demonstrado o desvirtuamento da finalidade agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativista do imóvel.

O caso concreto envolveu ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra particulares responsáveis por um loteamento irregular localizado na zona rural do Município de Viamão (RS). O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), contudo, entendeu pela improcedência do pedido, sob o fundamento de que a área loteada se situava em zona rural, razão pela qual não se aplicaria a legislação federal sobre parcelamento do solo urbano, prevista na Lei n.º 6.766/1979. Ademais, o acórdão afastou a responsabilidade do município e do loteador pela regularização do empreendimento (Brasil, 2017).

Ao apreciar o recurso especial, o STJ reformou a decisão do tribunal de origem, afastando a presunção de que a mera localização do imóvel em zona rural seria suficiente para qualificá-lo como tal. No entendimento da Corte, a análise deve transcender o critério locacional, levando em consideração a destinação econômica e a utilidade real da área. Conforme destacado no acórdão:

Estar a ocupação implantada na zona rural – ainda que obedecendo o módulo rural, como *in casu* – e sem infraestrutura urbana não conduz à conclusão de que eventual parcelamento ou 'condomínio' teria, necessariamente, natureza rural. Até mesmo porque não basta a simples e nua localização (critério locacional) para definir imóvel como rural, ganhando relevante destaque a sua destinação econômica ou utilidade real (critério finalístico) (Brasil, 2017, p. 9).

Nota-se que a decisão reforçou o entendimento de que loteamentos clandestinos em áreas rurais, quando usados para fins urbanos ou de lazer, caracterizam desvirtuamento da finalidade rural e podem configurar fraude à legislação ambiental e urbanística. Nesse sentido, o relator destacou a responsabilidade do poder público em coibir tais práticas, sob pena de comprometer o planejamento territorial municipal:

Ocupação na zona rural por loteamento ou condomínio irregular, aptos a formar núcleo urbano – com claras indicações de uso diverso da atividade rural: agrícola, pecuário, agroindustrial ou extrativista, mesmo que para lazer –, desvirtua usos lícitos do imóvel e caracteriza embrião para, no futuro, terceiros seguirem, no entorno, o (péssimo) exemplo, pondo abaixo qualquer pretensão de planejamento municipal (Brasil, 2017, p. 9).

À vista desse contexto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou a possibilidade de regularização compulsória ou, alternativamente, a demolição das edificações irregulares, com a imposição de eventual obrigação de indenização pelos danos ambientais e urbanísticos decorrentes. A decisão delineou dois cenários distintos: i) a regularização do loteamento, caso a área seja convertida em zona de urbanização específica, nos termos do artigo 3º da Lei n.º 6.766/1979; ou ii) o desfazimento do condomínio irregular e a recomposição da área ao estado original, caso o Município mantenha sua classificação como rural (Brasil, 2017).

A esse respeito, a legislação agrária também estabelece critérios para o desmembramento de imóveis rurais. O Decreto n.º 59.428/1966, que regulamenta parcialmente o Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964), dispõe expressamente sobre o tema, determinando, em seu artigo 96, que os projetos de loteamentos rurais destinados à urbanização, industrialização ou formação de sítios de recreio somente poderão ser aprovados se forem executados em áreas que atendam a pelo menos um dos seguintes requisitos:

- a) possuam características que, em razão do desenvolvimento da sede municipal, já justifiquem sua classificação como urbana ou estejam incluídas em planos de urbanização;
- b) tenham sido oficialmente declaradas como zonas turísticas ou caracterizadas como estâncias hidrominerais ou balneárias e;
- c) tenham comprovadamente perdido suas características produtivas, tornando-se antieconômico seu aproveitamento para fins rurais.

Complementando essas diretrizes, a Nota Técnica INCRA/DF/DFC n.º 02/2016, que regulamenta os parcelamentos para fins urbanos, reforça a necessidade de alinhamento com o

planejamento territorial e a política urbana municipal. O documento estabelece que o parcelamento para fins urbanos somente é permitido em imóveis situados em zonas urbanas, de expansão urbana, de urbanização específica ou especiais de interesse social, desde que tais categorias estejam expressamente previstas na legislação municipal e sejam compatíveis com um planejamento territorial adequado (Brasil, 2016).

Além disso, a norma veda expressamente o parcelamento do solo em áreas não enquadradas nessas categorias, abrangendo a formação de núcleos urbanos, sítios de recreio ou empreendimentos industriais, restrição já prevista na revogada Instrução 17-B/80. Reafirma-se, por fim, que a competência para avaliar, aprovar e fiscalizar tais parcelamentos cabe ao Poder Público municipal e aos órgãos ambientais competentes, em estrita observância à legislação urbanística e ambiental vigente (Brasil, 2016).

No tocante à vedação do parcelamento do solo rural para fins urbanos, o Ministro Luís Roberto Barroso (1993) esclarece que:

Os sítios de lazer, objeto de parcelamento de terras na zona rural, constituem núcleos urbanos emergentes, por sua natureza e destinação. Somente serão viáveis mediante ato legislativo do Município que aprove a alteração da categoria da área de rural para área de expansão urbana (arts. 3º e 53 da Lei 6.766/79). Observadas as disposições pertinentes do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64). Os loteamentos rurais, pois, de fins econômicos, ligados à exploração de atividades produtivas do solo, escapam aos regramentos estabelecidos na denominada Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79). Fica, pois, assentado vigorar presentemente, em princípio, a vedação legal do parcelamento do solo rural para fins urbanos (Barroso, 1993, p. 57).

Percebe-se, portanto, que o parcelamento de imóvel situado em zona rural para fins urbanos somente é juridicamente viável caso ocorra a reconfiguração do zoneamento municipal por meio de lei específica que promova a conversão da área rural em zona urbana ou de expansão urbana, posto que essa adequação normativa é condição essencial para que o parcelamento se harmonize com os critérios estabelecidos pela legislação urbanística vigente.

Eis o entendimento consolidado pelos Tribunais brasileiros:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA- LOTEAMENTO- ALEGAÇÃO DE CONSTRUÇÃO DO EMPREENDIMENTO EM ZONA RURAL - ATIVIDADE LEGIFERANTE DO MUNICÍPIO, POSTERIOR AO AJUIZAMENTO DA AÇÃO, QUE DELIMITOU A ÁREA NO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO - REGULARIZAÇÃO DA ÁREA COMO URBANA OCORRIDA NO CURSO DA AÇÃO - FATO NOVO - CONSIDERAÇÃO - ART. 493, DO CPC - EMPREENDIMENTO AUTORIZADO PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL, BEM COMO PELO ÓRGÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE - AUSÊNCIA DE PROVA DE DANO AMBIENTAL - PARTE ESTRUTURAL DO LOTEAMENTO JÁ CONCLUÍDA - PREJUÍZO AOS ADMINISTRADOS EMPREENDEDOR E COMPRADORES DOS LOTES - RECURSOS PROVIDOS - SENTENÇA REFORMADA - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. Alegação, veiculada em ação civil pública, de clandestinidade de empreendimento de loteamento, uma vez que teria sido autorizada a construção em área que não poderia

ser classificada como urbana, em razão de período de carência para expansão urbana de dez anos, previsto no Plano Diretor do Município. Atividade legislativa do Município, posteriormente ao prazo de carência de dez anos do plano diretor, que inclui a área onde se localiza o empreendimento como urbana. Regularização da área como urbana levada a efeito, através da atividade legiferante do ente municipal, após o ajuizamento da ação. [...]. **4. O loteamento objeto dos autos é clandestino porquanto realizado em perímetro rural do Município, conforme estabelecido em seu Plano Diretor, cuja observância é obrigatória, sendo que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. 5. Sendo inviável a regularização do loteamento em questão, os requeridos devem ser condenados ao desfazimento das obras já iniciadas e à indenização em prol dos terceiros adquirentes de boa-fé. 6. Constitui dever do Município fiscalizar o cumprimento de normas relativas à ocupação e uso do solo urbano de modo a assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e dar efetividade aos princípios da dignidade humana e da proteção ao meio ambiente (TJ-MG - AC: 10604150013059006 Santo Antônio do Monte, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 04/02/2020, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 14/02/2020, grifou-se).**

EMENTA: APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LOTEAMENTO CLANDESTINO - Ministério Público que busca a condenação dos requeridos à regularização do loteamento ou o seu desfazimento, com a restauração da gleba ao seu estado primitivo e indenização dos adquirentes de boa-fé – Sentença de parcial procedência pronunciada em Primeiro Grau – Decisório que deve subsistir - Loteamento realizado em desacordo com o disposto pela Lei Federal nº 6.766/79, sem a aprovação do Município - **Configurada a ilegalidade e clandestinidade do parcelamento ocorrido, havendo flagrante desobediência à legislação urbanística, bem como a impossibilidade de regularização por estar localizado em área rural** – Inteligência do art. 3º, da Lei 6.766/79 – Inviabilidade da regularização - Responsabilidade do Município quanto à ocupação e ordenação do solo Artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal e artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/79 - Dever do Município para impedir o uso e ocupação ilegal do solo e com vistas a evitar a ocorrência do dano urbanístico e ambiental a ensejar sua responsabilidade solidária – Decisão mantida – Recursos improvidos (TJ-SP - AC: 10076128920208260286 SP 1007612-89.2020.8.26.0286, Relator: Rubens Rihl, Data de Julgamento: 09/08/2022, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/08/2022, grifou-se).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. REALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE COMPRA E VENDA COM A PROMESSA DE INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA. RÉUS CONDENADOS NA ESFERA CRIMINAL PELOS MESMOS FATOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 50 E 53, DA LEI 6.766/79. PROVA TESTEMUNHAL E DOCUMENTAL. EVIDÊNCIAS DA REALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ILÍCITOS. LOTEAMENTO DE ÁREA RURAL PARA FINS URBANOS. IRREGULARIDADE CONSTATADA. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE. ÁREA LOCALIZADA FORA DA MALHA URBANA. IMÓVEIS VENDIDOS EM DIMENSÃO INFERIOR AO MÍNIMO MÓDULO RURAL. SENTENÇA MANTIDA. 1. “(...) 1. O empreendimento irregular objeto da demanda, em que pese situado em zona rural, consiste em loteamento para fins urbanos, e não um mero parcelamento de solo rural, já que destinado à moradia, razão porque incidem os dispositivos da Lei nº 6.766/79 (...)” (TJPR - 2ª Câmara Criminal - AC - 1160267-6 - Colombo - Rel.: Laertes Ferreira Gomes - Unânime - J. 28.08.2014). 2. **É inexequível a regularização dos loteamentos na zona rural, enquanto não houver a expansão da malha urbana até o local onde se localiza a área, por meio de novo Plano Diretor.** RECURSOS NÃO PROVIDOS. (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0000801-53.2016.8.16.0059 - Cândido de Abreu - Rel.: DESEMBARGADOR NILSON MIZUTA - J. 09.03.2020) (TJ-PR - REEX: 00008015320168160059 Cândido de Abreu 0000801-53.2016.8.16.0059 (Acórdão),

Relator: Nilson Mizuta, Data de Julgamento: 09/03/2020, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 11/03/2020, grifou-se).

Ocorre que, apesar da expressa vedação legal ao parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos, a prática de loteamentos irregulares continua a se proliferar, desafiando a normatização vigente e gerando impactos socioeconômicos e ambientais relevantes. Tais empreendimentos, amplamente disseminados no mercado imobiliário, atendem tanto à demanda das classes populares, que buscam terras urbanas a preços mais acessíveis, quanto ao interesse de consumidores de elevado poder aquisitivo que almejam propriedades em condomínios rurais de alto padrão.

A expansão desordenada desses loteamentos irregulares em áreas rurais acarreta não apenas a fragmentação indevida do solo, mas também uma série de danos ambientais que comprometem a sustentabilidade dos ecossistemas locais. A ausência de infraestrutura adequada, somada à supressão irregular da vegetação nativa, à contaminação dos recursos hídricos e à ocupação de áreas de preservação permanente, evidencia a incompatibilidade desses empreendimentos com a legislação ambiental vigente.

Desse modo, a responsabilidade civil ambiental emerge como um mecanismo essencial para a reparação dos prejuízos causados ao meio ambiente, bem como para a responsabilização dos agentes envolvidos na implementação desses parcelamentos clandestinos. O próximo capítulo, portanto, analisará os fundamentos jurídicos da responsabilidade civil ambiental e sua aplicabilidade na contenção dos impactos advindos da instalação de loteamentos irregulares, considerando o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da matéria.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL E DANOS AO MEIO AMBIENTE

O macrobinômio ambiental, constitucionalmente qualificado como bem de uso comum do povo, está juridicamente impedido de apropriação privada, uma vez que sua função transcende interesses meramente econômicos e imediatistas. A qualidade ambiental, por sua própria natureza, não pode ser objeto de disposição por particulares, visto que os bens ambientais estão submetidos a um regime jurídico especial, caracterizado por regras específicas de uso, gozo, fruição e disponibilidade (Maltez e Rocha, 2019).

Para Maltez e Rocha (2019) esse regime jurídico diferenciado também abrange aspectos de tutela, intervenção, gestão, monitoramento e fiscalização, tendo em vista não apenas a essencialidade do meio ambiente para a garantia de uma qualidade de vida adequada – a qual não se restringe à espécie humana –, mas também sua vinculação a um interesse coletivo de

natureza intergeracional. Dessa forma, nem entes privados nem entes públicos podem reivindicar a titularidade de direitos sobre o patrimônio natural constitucionalmente protegido.

A competência do poder público, nesse contexto, restringe-se à tutela e à normatização dos elementos naturais insuscetíveis de apropriação, o que justifica a imposição de requisitos e condicionantes a quaisquer atividades, obras ou empreendimentos que possam comprometer a integridade do meio ambiente. Assim, seja pessoa física ou jurídica, pública ou privada, não há prerrogativa irrestrita para dispor da qualidade ambiental, dado que esta não se insere no âmbito de disponibilidade patrimonial (Maltez e Rocha, 2019).

Sob essa perspectiva, o regime jurídico da responsabilidade civil ambiental no Brasil reflete uma evolução significativa na ampliação da proteção ecológica. A adoção da responsabilidade objetiva, fundamentada na teoria do risco integral, aliada à imprescritibilidade da pretensão reparatória, constitui um arcabouço normativo essencial para assegurar a tutela ambiental, especialmente diante da crescente degradação ambiental associada à proliferação de loteamentos irregulares.

A jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) reforça a aplicação dos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral, promovendo não apenas a compensação pelos danos ambientais, mas também a restauração do equilíbrio ecológico. Esse direcionamento visa garantir a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme será analisado a seguir.

3.1 A configuração do dano ambiental

A configuração do sistema de responsabilidade civil está intrinsecamente vinculada à valoração atribuída ao conceito de dano ambiental. No entanto, a legislação brasileira optou por não o definir expressamente, decisão que – segundo Carvalho (2020) - decorre dos riscos associados a uma previsão normativa excessivamente rígida, a qual poderia se tornar incompatível com a dinâmica da evolução tecnológica e com o potencial lesivo das novas situações de risco inerentes à sociedade contemporânea. Além disso, para o autor, uma definição normativa demasiadamente restritiva poderia limitar o alcance do direito ambiental, ao passo que uma conceituação excessivamente ampla poderia impor encargos desproporcionais ao desenvolvimento socioeconômico.

Nesse contexto, a ausência de uma definição legal explícita de dano ambiental permite que seu conceito seja construído de forma dinâmica, por meio da interação entre a doutrina e a jurisprudência. Essa flexibilidade possibilita a ponderação dos interesses envolvidos e a

garantia da qualidade de vida, conforme assegurado constitucionalmente. O dano ambiental, portanto, apresenta-se como um conceito aberto, cuja configuração depende da análise do caso concreto pelo intérprete, considerando sua dimensão multifacetada (Carvalho, 2020).

A esse respeito, a doutrina jurídica tem se dedicado amplamente à construção conceitual desse instituto, valendo-se da interpretação normativa e da evolução teórica consolidada ao longo dos anos. Diversos juristas analisam o tema sob variadas perspectivas, levando em consideração aspectos como a lesão a bens ambientais, a degradação dos recursos naturais e os impactos à coletividade (Carvalho, 2020).

Nessa linha de pensamento, Freitas (2004) argumenta que o dano, em sua concepção geral, corresponde ao prejuízo ocasionado ao patrimônio econômico de um indivíduo. No âmbito do direito ambiental, contudo, essa configuração assume um caráter difuso e transgeracional, projetando-se no tempo e afetando tanto a geração presente quanto as futuras. Freitas (2004) ressalta, ainda, que o dano ambiental se caracteriza como uma lesão que atinge a coletividade em sua totalidade, sendo desnecessária a identificação de um sujeito individualmente lesado, além de irrelevantes sua duração ou a capacidade do meio ambiente de se regenerar e mitigar os efeitos das alterações sofridas.

Complementando essa perspectiva, Mirra (2004) enfatiza que o conceito de dano ambiental deve ser compreendido de maneira ampla, considerando sua complexidade e abrangência. Para ele, o dano ambiental corresponde à lesão ao meio ambiente, incluindo seus elementos naturais, artificiais e culturais, considerados bens de uso comum do povo e juridicamente protegidos. Além disso, configura-se como uma violação ao direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de natureza difusa. Como define o próprio autor:

O dano ambiental, segundo o que entendemos, consiste na lesão ao meio ambiente abrangente dos elementos naturais, artificiais e culturais, como bem de uso comum do povo, juridicamente protegido. Significa, ainda, a violação do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito humano fundamental, de natureza difusa” (Mirra, 2004, p. 90).

Na mesma direção, Bechara (2009) amplia essa reflexão ao afirmar que o dano ambiental abrange qualquer agressão aos elementos constitutivos do meio ambiente em suas múltiplas dimensões – natural, artificial, cultural e do trabalho –, resultando na violação do direito coletivo ao equilíbrio ecológico. A autora destaca que a lesão decorrente desse dano compromete a estabilidade dos ecossistemas e incide sobre um direito difuso da coletividade.

Bechara (2009) acrescenta, ainda, que a degradação dos componentes ambientais, sejam eles tangíveis ou intangíveis, quando culmina na deterioração do direito coletivo a um ambiente

ecologicamente equilibrado, configura o dano ambiental. No entanto, ressalta que nem toda alteração no meio ambiente pode ser enquadrada nessa concepção. Para que seja efetivamente caracterizado como dano ambiental, deve haver comprometimento do equilíbrio ecológico, elemento essencial à manutenção de condições ambientais adequadas para a coletividade.

Dessa forma, enquanto Freitas (2004) enfatiza a dimensão difusa e transgeracional do dano ambiental, Mirra (2004) adota uma perspectiva mais estruturada, que inclui a noção de bem de uso comum do povo e a violação de direitos fundamentais. Por sua vez, Bechara (2009) amplia o escopo da análise ao incorporar os impactos sobre diferentes dimensões ambientais, incluindo a artificial, cultural e do trabalho.

Ainda que inexista uma definição legal expressa de dano ambiental, o legislador brasileiro estabeleceu parâmetros conceituais a partir das noções de degradação da qualidade ambiental e poluição, conforme disposto nos incisos II e III do artigo 3º da Lei n.º 6.938/1981. De acordo com essa norma, a degradação da qualidade ambiental é definida como “a alteração adversa das características do meio ambiente”, enquanto a poluição é conceituada como a degradação resultante de atividades que, direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e
- e) lancem materiais ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Ademais, a concepção de dano ambiental não se restringe ao meio ambiente natural, abrangendo, igualmente, o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho. Segundo Carvalho (2020), a complexidade do dano ambiental decorre da natureza do bem jurídico protegido – o meio ambiente – e das incertezas científicas relacionadas às suas consequências e ao potencial ofensivo das atividades de risco.

No que tange à classificação, o dano ambiental pode ser categorizado com base em dois critérios principais: os interesses lesados (dano individual ou coletivo) e a natureza do bem violado (dano patrimonial ou extrapatrimonial). Importa ressaltar que um mesmo dano pode envolver simultaneamente esferas individuais, coletivas, patrimoniais e extrapatrimoniais, uma vez que essas categorias não são mutuamente excludentes (Carvalho, 2020).

Os danos ambientais individuais, também chamados de reflexos, ocorrem quando a degradação ambiental gera impactos indiretos sobre o patrimônio ou a saúde de indivíduos.

Nesse caso, embora o meio ambiente seja o objeto primário da lesão, seus efeitos repercutem sobre direitos subjetivos individuais (Carvalho, 2020).

Por outro lado, os danos ambientais coletivos referem-se a prejuízos causados diretamente ao meio ambiente, independentemente da demonstração de impactos sobre interesses humanos específicos. Esses danos afetam direitos transindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, caracterizando-se pela indivisibilidade do bem jurídico lesado e pela titularidade difusa dos direitos afetados (Carvalho, 2020).

No que se refere à natureza do bem violado, o dano ambiental pode ser classificado como patrimonial ou extrapatrimonial. O dano patrimonial corresponde à lesão a bens ambientais, podendo abranger tanto bens de interesse coletivo (macrobens, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado) quanto bens de interesse individual (microbens, como um recurso natural específico ou um bem particular diretamente afetado pela degradação ambiental). Nesse sentido, Lorenzetti, Lorenzetti e Barbosa (2022) assinalam que:

O ambiente é um “macrobem” e como tal é um sistema, o que significa que é mais do que suas partes: é a interação entre todas elas. Um exemplo claro é a lei brasileira (Lei nº 6.938/81, art. 3º, I), quando afirma que entende por meio ambiente “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite governar a vida em todas as suas formas”. O mesmo critério orienta a definição de dano ambiental na Lei Geral do Meio Ambiente da Argentina (Lei nº 25.675, art. 27), que estabelece: “dano ambiental é definido como qualquer alteração relevante que modifique negativamente o meio ambiente, seus recursos, o equilíbrio de ecossistemas, ou os bens ou valores coletivos”. Os “microbens” são partes do ambiente, que por si só têm a característica de subsistemas, que apresentam relações internas entre suas partes e relações externas com o macrobem. Nesta categoria incluímos a fauna, a flora, a água, a paisagem, os aspectos culturais, o solo etc. A biodiversidade, por exemplo, é um microbem, que tem relações internas com todos os aspectos que o compõem, mas também é uma questão horizontal que influencia e está presente em vários outros microbens, como a flora e a fauna. Em outros casos, encontramos temas que têm impactos colaterais em microbens, como ocorre com conflitos armados, que deterioram vários aspectos do meio ambiente. O mesmo ocorre com a agricultura, que influencia a desertificação e a monocultura, ou o comércio, que introduz incentivos econômicos que melhoram ou diminuem a qualidade do ambiente natural. É claro que o que predomina é a noção de “inter-relação” ou “sistema”, que é essencial para a compreensão (Lorenzetti, Lorenzetti e Barbosa, 2022, p.105).

Já o dano extrapatrimonial, por sua vez, refere-se a prejuízos de ordem imaterial, como a diminuição da qualidade de vida, a privação de um ambiente saudável ou a desvalorização de valores espirituais e culturais. Esse tipo de dano pode incidir tanto sobre indivíduos quanto sobre a coletividade, configurando-se, respectivamente, como dano moral ambiental individual ou coletivo (Carvalho, 2020).

Atualmente, verifica-se no direito brasileiro uma tendência à ampliação da tutela dos danos extrapatrimoniais, reconhecendo-se que pessoas jurídicas e grupos sociais também

podem ser sujeitos passivos desse tipo de lesão. No caso específico do dano ambiental extrapatrimonial coletivo, sua caracterização decorre da violação de valores transindividuais, como a degradação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a consequente perda da qualidade de vida das gerações presentes e futuras (Carvalho, 2020).

A reparação desses danos encontra respaldo na Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985), que prevê a possibilidade de indenização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos. Essa normatividade reforça o princípio da responsabilidade civil ambiental, garantindo que a proteção jurídica do meio ambiente não se restrinja a danos economicamente mensuráveis, mas abranja também as repercussões imateriais decorrentes da degradação ambiental.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que, no tocante às lesões extrapatrimoniais coletivas, o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de elementos subjetivos. Sobre o tema, a Corte Superior firmou jurisprudência no sentido de que:

É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável (EREsp 1.342.846/RS, Rel. Ministro Raul Araújo, Corte Especial, DJe de 03/08/2021).

Dessa forma, constata-se que a tutela ambiental abrange tanto interesses individuais quanto transindividuais, demonstrando a intrínseca relação entre a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade e dos indivíduos. Considerando a complexidade desse campo, mostra-se essencial uma abordagem criteriosa que diferencie a tutela ambiental individual da transindividual, levando em conta as diversas dimensões do dano ambiental e suas repercussões jurídicas.

3.2 Regime jurídico da responsabilidade civil ambiental

A responsabilidade civil ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, configura um regime autônomo e específico, desvinculado das normas gerais do direito civil e do direito administrativo. Conforme ressaltam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021), essa autonomia conferiu ao instituto uma amplitude significativa dentro do sistema jurídico nacional.

Trata-se de um microsistema normativo inserido no conjunto mais amplo da responsabilidade civil, regido por princípios e regras próprias, estabelecidos a partir de comandos constitucionais (art. 225, § 3º, da Constituição Federal) e infraconstitucionais (art. 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/1981). Nesse contexto, as normas do direito civil e do direito administrativo exercem papel subsidiário, aplicando-se sempre que compatíveis com as diretrizes específicas da tutela ambiental, conforme será detalhado a seguir.

3.2.1 Princípios e regulamentação da responsabilidade civil ambiental

O regime jurídico da responsabilidade civil ambiental fundamenta-se em princípios estruturantes do Direito Ambiental, tais como o princípio do poluidor-pagador, os princípios da prevenção e da precaução, bem como o princípio *in dubio pro natura*. Além disso, incorpora diretrizes específicas, como a reparação integral e a priorização da reparação *in natura*, cujo objetivo é restaurar o ambiente ao status quo ante. Esses fundamentos não apenas asseguram a responsabilização por danos ambientais, mas também garantem a efetiva recuperação dos ecossistemas afetados (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

Para Sarlet e Fensterseifer (2021), dentre os princípios que regem a proteção ambiental, o princípio do poluidor-pagador assume especial relevância, pois determina que aquele que degrada o meio ambiente deve arcar com os custos da reparação. No entanto, é essencial evitar interpretações reducionistas desse princípio que o convertam em mera permissão para poluir mediante o pagamento de indenização.

Caso essa concepção distorcida fosse admitida, empresas poderiam simplesmente incorporar os custos da degradação ambiental ao preço de seus produtos ou serviços, sem adotar medidas efetivas para minimizar seus impactos. Dessa forma, o princípio do poluidor-pagador deve ser compreendido como um mecanismo de internalização dos custos ambientais, prevenindo a socialização dos prejuízos ecológicos e impedindo a privatização dos benefícios econômicos resultantes de atividades predatórias. Seu propósito, portanto, transcende a dimensão econômica, possuindo uma função essencialmente preventiva e corretiva, em conformidade com o dever de proteção ambiental imposto pelo ordenamento jurídico (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

Nesse contexto, a responsabilidade civil ambiental, assim como as esferas administrativa e penal, desempenha um papel essencial não apenas punitivo, mas também pedagógico e dissuasório. Seu objetivo é inibir condutas que comprometam a integridade ecológica, reconhecendo-a como um direito fundamental da coletividade e expressão do

interesse público primário. Como consequência, a responsabilização por danos ambientais deve ser interpretada de forma ampla, a fim de desestimular comportamentos predatórios e assegurar a proteção dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

Os princípios da prevenção e da precaução, que permeiam o regime jurídico da responsabilidade civil ambiental, reforçam essa perspectiva. Em muitos casos, a restauração *in natura* do ambiente degradado revela-se inviável, especialmente quando há extinção de espécies ou destruição irreversível de ecossistemas. Diante dessa realidade, impõe-se a aplicação desses princípios como instrumento de antecipação e mitigação de danos, prevenindo impactos irreversíveis ao patrimônio ecológico. A doutrina, nesse sentido, ressalta a necessidade de uma governança judicial ambiental orientada pelo paradigma do “juiz de riscos”, que prioriza a prevenção e a precaução, em contraposição ao modelo tradicional de “juiz de danos”, cuja atuação se restringe à sanção de condutas lesivas após sua ocorrência (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

O princípio da reparação integral, por sua vez, constitui um dos pilares do regime jurídico da responsabilidade civil ambiental, possuindo uma conotação especializada nesse âmbito. Sua aplicação extrapola a perspectiva clássica de reparação pontual, assumindo funções pedagógicas e dissuasórias, fundamentais para evitar a perpetuação de práticas lesivas ao meio ambiente. A reparação deve abranger todas as dimensões do dano ambiental, sejam elas difusas, transindividuais, individuais ou morais, priorizando sempre a restauração *in natura*.

Nos casos em que a recuperação total do ambiente não for viável, admite-se a adoção de medidas complementares, tais como compensação ambiental, indenização pecuniária e imposição de obrigações de não fazer. Esse entendimento tem sido reiteradamente reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme destacado no voto do Ministro Herman Benjamin no REsp 1.198.727/MG (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

Além disso, a autonomia das esferas de responsabilização deve ser preservada, o que significa que a absolvição em instâncias administrativa ou penal não exclui, como regra, a responsabilidade civil do poluidor. Essa diretriz foi consolidada na Súmula 629 do STJ, que admite a condenação simultânea do infrator à obrigação de fazer, não fazer e indenizar, garantindo a amplitude da reparação do dano ecológico. Esse entendimento reafirma a necessidade de um sistema de responsabilidade ambiental abrangente, capaz de responder à complexidade e multidimensionalidade dos danos ambientais, sempre em benefício da coletividade (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

No âmbito da reparação *in natura*, esse princípio representa o alicerce normativo da responsabilidade civil ambiental, determinando que a primeira tentativa de reparação seja a restauração do ambiente ao estado anterior ao dano. A proteção da integridade ecológica, conforme disposto no artigo 225, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, está intrinsecamente ligada a essa diretriz, pois a ampliação de áreas degradadas compromete o equilíbrio ambiental necessário à preservação da fauna, da flora e dos ecossistemas como um todo. Apenas quando a restauração *in natura* se revelar inviável é que medidas compensatórias devem ser consideradas (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

A priorização da reparação *in natura* segue uma ordem normativa obrigatória, conforme argumentam Ricardo L. Lorenzetti e Pablo Lorenzetti. Segundo esses autores, a prevenção deve ser o primeiro objetivo, seguida pela recomposição do ambiente ao estado anterior e, somente quando essa alternativa não for viável, admite-se a indenização pecuniária. Essa hierarquia é essencial para assegurar que a proteção ambiental não fique sujeita à discricionariedade de agentes privados ou públicos, garantindo a prevalência do interesse coletivo sobre interesses econômicos particulares (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

Esse princípio também encontra respaldo no arcabouço legislativo brasileiro, notadamente na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000), que define a recuperação como a restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, ainda que distinta da original. Além disso, o conceito de restauração, presente na mesma legislação, reforça a busca pela reconstituição do ambiente ao seu estado mais próximo possível do anterior ao dano. Essas disposições normativas consolidam o entendimento de que a reparação *in natura* deve ser sempre a prioridade na tutela ambiental (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

Para Sarlet e Fensterseifer (2021), a compensação ambiental, estabelecida pelo artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, configura-se como um mecanismo voltado à viabilização da reparação *in natura*, impondo aos empreendimentos que causem impactos ambientais significativos a responsabilidade de contribuir para a manutenção de unidades de conservação. O § 3º do referido dispositivo reforça que, na hipótese de um empreendimento causar danos a uma unidade de conservação ou à sua zona de amortecimento, a compensação deverá ser prioritariamente direcionada à recuperação da área afetada. Busca-se, assim, garantir que a reparação do dano ambiental seja realizada de forma direta no local impactado, promovendo a preservação do equilíbrio ecológico e assegurando a concretização dos princípios fundamentais do Direito Ambiental (Sarlet e Fensterseifer, 2021).

No tocante aos pilares estruturantes desse regime especial, Sarlet e Fensterseifer (2021) enfatizam que sua orientação é voltada à proteção efetiva do meio ambiente, na medida em que:

- d) Reconhece a reparabilidade do dano ambiental em sua dimensão ecossistêmica, independentemente da existência de prejuízos patrimoniais individuais;
- e) Reconhece a admissibilidade do dano moral ambiental.
- f) adota a responsabilidade objetiva do agente causador da degradação, fundamentada na teoria do risco integral, dispensando a necessidade de comprovação de culpa e reforçando a tutela ambiental diante da irreversibilidade de determinados impactos ecológicos.

Com efeito, a evolução normativa e jurisprudencial consolidou, no Brasil, a responsabilidade civil por danos ambientais no modelo objetivo, fundamentado na teoria do risco integral. Esse processo teve início com a Lei n.º 6.453/1977, que disciplinou a responsabilidade civil e penal em atividades nucleares e introduziu a responsabilidade objetiva no âmbito ambiental, rompendo com o paradigma liberal-individualista do Direito Civil clássico.

O avanço legislativo na proteção ambiental foi reforçado com a promulgação da Lei n.º 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecendo seus objetivos e mecanismos de implementação. O artigo 14, § 1º, dessa norma dispõe expressamente sobre a responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental, nos seguintes termos:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Ao consolidar princípios e diretrizes voltados à tutela ambiental, esse diploma normativo estabelece conceitos fundamentais, tais como meio ambiente, degradação ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais, conforme demonstrado no Quadro 4.

A consolidação do regime jurídico da responsabilidade civil ambiental foi fortalecida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliou a proteção ambiental ao prever a responsabilização dos infratores em três esferas distintas: administrativa, civil e penal. Essa diretriz, estabelecida no artigo 225, § 3º, reforça a efetividade das sanções aplicáveis em

casos de degradação ambiental, ao dispor que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Quadro 4 - Conceitos de meio ambiente, degradação ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais

Termo	Conceito
Meio ambiente (art. 3º, inc. I)	“Conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.
Degradação ambiental (art. 3º, inc. II)	“Alteração adversa das características do meio ambiente”.
Poluição (art. 3º, inc. III)	“Degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”.
Poluidor (art. 3º, inc. IV)	“Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.
Recursos ambientais (art. 3º, inc. IV)	“A atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

Fonte: Art. 3º da Lei nº 6.938/1981. Autoria própria.

Dessa forma, a norma constitucional não apenas reafirma o compromisso com a preservação ambiental, mas também orienta a adoção de mecanismos eficazes de responsabilização, assegurando que a tutela do meio ambiente contemple tanto a reparação dos danos quanto a implementação de medidas punitivas e preventivas.

3.2.2 Ampliação do conceito de poluidor e da relação de causalidade

A Lei n.º 6.938/1981 adota uma concepção ampla de poluidor, abrangendo não apenas aqueles que causam diretamente a degradação ambiental, mas também aqueles cuja atuação, ainda que indireta, contribui para a ocorrência do dano. Essa perspectiva amplia o alcance da responsabilidade ambiental, assegurando que a obrigação de reparação não se restrinja ao agente causador imediato, mas também alcance aqueles que, de forma mediata, concorrem para a deterioração do meio ambiente. Tal abordagem encontra respaldo no princípio da responsabilidade objetiva e no postulado da reparação integral do dano.

Nesse contexto, a responsabilização do poluidor independe da comprovação de dolo ou previsibilidade, sendo suficiente a demonstração do nexo causal entre sua atividade e o dano ambiental para que lhe seja imputada a obrigação de reparar. Essa diretriz decorre da assunção dos riscos inerentes ao exercício de determinadas atividades, em conformidade com os princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável e da equidade intergeracional. No entanto, a responsabilização não se configura nos casos em que inexistam dano ambiental ou quando não se comprove o nexo causal entre a conduta do agente e o prejuízo ambiental (Brasil, 2009).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem consolidado uma interpretação ampliada do conceito de poluidor, especialmente na análise do nexo de causalidade em danos urbanístico-ambientais e na eventual atribuição de responsabilidade solidária. O Tribunal tem reconhecido que distintas formas de participação na cadeia causal devem ser equiparadas, a fim de evitar que condutas omissivas ou coniventes resultem na mitigação indevida da responsabilização. Nesse sentido:

[...] AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. 9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos. [...] 12. para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem [...] (STJ, REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24.03.2009).

[...] União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm, por igual, o dever-poder de polícia ambiental na salvaguarda do meio ambiente, podendo sua omissão quanto a tal mister ser considerada causa direta ou indireta do dano, ensejando, assim, sua responsabilidade objetiva, ilimitada, solidária e de execução subsidiária (AREsp n. 1.728.895/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 17/12/2021).

Com efeito, os precedentes mencionados evidenciam que a omissão do Poder Público no cumprimento de seu dever de fiscalização e regularização pode ensejar sua responsabilização solidária, em caráter subsidiário, pelos danos ambientais decorrentes da proliferação de loteamentos clandestinos. Essa responsabilização reflete a amplitude do regime de responsabilidade ambiental, que não se restringe aos agentes privados, mas se estende aos entes estatais, cuja atuação – ou inércia – pode contribuir para a degradação do meio ambiente.

Dessa maneira, reafirma-se a importância de uma atuação estatal diligente e eficaz, voltada tanto à prevenção quanto à mitigação dos impactos ambientais adversos. A observância dos princípios da precaução, da prevenção e da função socioambiental do território revela-se essencial para garantir a proteção ambiental e evitar a perpetuação de irregularidades que comprometem a sustentabilidade dos espaços urbanos e rurais.

3.2.3 Evolução normativa e jurisprudencial da responsabilidade objetiva ambiental

A responsabilidade objetiva por danos ambientais prescinde da comprovação de culpa do poluidor, exigindo apenas a demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano ambiental. Sobre essa matéria, Sarlet e Fensterseifer (2021) destacam que a obrigação de reparar ou indenizar pelo dano ecológico independe de qualquer elemento subjetivo, bastando a comprovação da autoria, do nexo causal e da existência do dano.

Dessa forma, a ausência de culpa, seja por negligência, imperícia ou imprudência, não constitui excludente da responsabilidade civil ambiental, conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), inclusive em precedentes submetidos à sistemática dos recursos repetitivos:

[...] a responsabilização do poluidor de reparar ou indenizar pelo dano ecológico, independentemente de culpa na sua conduta. A partir de tal perspectiva, bastaria tão somente a comprovação da conduta (ou autoria do agente poluidor), do nexo causal e do dano. A ausência de culpa do agente causador do dano ambiental, portanto, como ocorre nas hipóteses de negligência, imperícia e imprudência, é absolutamente incapaz de afastar a sua responsabilização civil pelo dano ambiental. A caracterização da responsabilidade civil pelo dano ecológico independe da presença de culpa ou má-fé na conduta (ação ou omissão) do agente poluidor (privado ou público), conforme entendimento pacífico da jurisprudência do STJ, sedimentada inclusive no julgamento de recursos submetidos à sistemática dos processos representativos de controvérsia (Sarlet e Fensterseifer, 2021, p. 119).

Nessa linha, o STJ firmou o entendimento de que a responsabilidade ambiental é informada pela teoria do risco integral, afastando qualquer excludente de responsabilidade civil

e consolidando o dever do poluidor de responder pelos danos ambientais independentemente da comprovação de culpa:

Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados; e c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado (STJ, 2ª S., REsp 1374284/MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 27.08.2014, DJe 05.09.2014).

Ademais, em decisão mais recente, a Corte reafirmou que a obrigação de reparação dos danos ambientais possui natureza *propter rem*, ou seja, vincula-se ao bem e pode ser exigida tanto do atual proprietário ou possuidor quanto de seus antecessores, conforme consolidado no julgamento do Tema Repetitivo 1204:

As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente (STJ, REsp n. 1.953.359/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 13/9/2023, DJe de 26/9/2023).

O acórdão em questão aprofundou a análise das hipóteses de responsabilização de titulares anteriores do direito real, estabelecendo diretrizes específicas (Brasil, 2023):

a) Responsabilidade do atual proprietário ou possuidor: a obrigação de reparação ambiental recai sobre aquele que detém a titularidade do bem, independentemente de ter sido o causador direto do dano, visto que a posse e a propriedade impõem o dever de manter o meio ambiente equilibrado.

b) Responsabilidade do proprietário ou possuidor anterior: aquele que alienou o imóvel pode ser responsabilizado se tiver concorrido para o dano ambiental, seja por ação, seja por omissão. Contudo, se o dano ocorreu após a cessação de seu direito real e ele não tiver concorrido para a degradação ambiental, não há fundamento para sua responsabilização.

c) Hipótese do alienante que não causou o dano, mas conviveu com ele: ainda que o dano ambiental seja pré-existente, o proprietário ou possuidor que aliena o bem em estado degradado poderá ser responsabilizado se tiver se beneficiado da situação ou omitido a adoção

de medidas para a recuperação ambiental, reforçando a dimensão preventiva da tutela do meio ambiente.

Além disso, a decisão ressaltou o caráter solidário dessa obrigação, permitindo ao demandante direcionar a pretensão de recomposição ambiental contra qualquer dos envolvidos na cadeia de titularidade do bem, desde que tenham concorrido para o dano, direta ou indiretamente. Essa diretriz visa impedir que a sucessão de titularidade do imóvel seja utilizada como estratégia para evadir a responsabilidade ambiental, assegurando a efetividade da reparação e a observância dos princípios da prevenção e da precaução (Brasil, 2023; Sarlet e Fensterseifer, 2021).

3.2.4 Imprescritibilidade do dano ambiental

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário nº 654.833, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, firmou o entendimento de que a pretensão de reparação civil de dano ambiental é imprescritível. A decisão, proferida pelo Plenário em 20 de abril de 2020, no âmbito do Tema 999 da Repercussão Geral, consolidou a tese de que a proteção ao meio ambiente, enquanto direito fundamental de terceira geração e patrimônio comum da humanidade, justifica a inaplicabilidade de prazos prescricionais à reparação ambiental (Brasil, 2020). Eis a ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual 'É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental'" (RE

654.833/AC, Tema 999, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2020).

O julgamento analisou a relação entre dois princípios fundamentais: de um lado, a segurança jurídica, que poderia beneficiar o responsável pelo dano ambiental diante da inércia estatal; de outro, os princípios constitucionais da proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que asseguram a primazia da tutela ambiental em favor da coletividade. O STF reconheceu que, embora a prescrição seja a regra no ordenamento jurídico para pretensões reparatórias, há exceções quando valores constitucionais impõem a necessidade de imprescritibilidade, como ocorre no caso do dano ambiental (Brasil, 2020).

A Corte também enfatizou que o meio ambiente deve ser tratado como patrimônio comum da humanidade, o que impõe ao Poder Público o dever de garantir sua proteção integral, especialmente para as futuras gerações. Nesse sentido, as ações estatais devem ser direcionadas à efetiva preservação ambiental, seja por meio da legislação interna, seja pela adesão a pactos e tratados internacionais que reforcem o meio ambiente como um direito humano fundamental (Brasil, 2020).

Outro importante aspecto da decisão foi o reconhecimento da reparação do dano ambiental como um direito fundamental indisponível, o que torna a imprescritibilidade uma medida necessária para assegurar a recomposição dos danos causados. O STF enfatizou que a proteção ambiental não pode ser enfraquecida pelo mero decurso do tempo, pois sua degradação impacta não apenas a geração presente, mas também compromete a qualidade de vida das futuras gerações (Brasil, 2020).

A decisão reforça, ainda, que o dever de reparação ambiental não pode ser relativizado por interesses individuais. A degradação de recursos naturais, quando não devidamente combatida, gera impactos que extrapolam a esfera privada e atingem a coletividade de forma significativa e, em muitos casos, irreversível. Dessa forma, o STF determinou que a imprescritibilidade da reparação civil de danos ambientais é medida essencial para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 2020).

Além disso, especificamente nos casos de danos ambientais decorrentes de loteamentos irregulares, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem consolidado o entendimento de que a responsabilidade pelo dano ambiental não se limita aos particulares responsáveis pelo parcelamento irregular do solo, mas também alcança o Município. Esse posicionamento decorre do dever estatal de fiscalização e controle urbanístico-ambiental, bem como da obrigação de

zelar pelo adequado ordenamento territorial, conforme estabelecido no artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal e na Lei n.º 6.766/1979.

Nesse sentido, conforme destacado em julgado do STJ:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. **DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO.** ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES. 1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município "poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença", fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes. 2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". 3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público. 4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. 5. **No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente.** 6. Recurso especial provido. (Ac. no REsp. nº 111.378.9 - SP, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira, j. em 16.06.2009, in DJe 29.06.2009, grifou-se).

Dessa forma, verifica-se que, nos casos de dano ambiental, a legislação não confere margem discricionária ao administrador público quanto à necessidade de intervenção. Logo, ao considerar que toda competência administrativa está diretamente vinculada à realização do interesse público, a omissão na fiscalização e na regularização de loteamentos irregulares pode configurar violação ao princípio da legalidade, ensejando a responsabilização do ente competente.

Sob essa ótica, diante da inércia municipal, a atuação do Poder Judiciário constitui um instrumento essencial para assegurar a efetividade das normas urbanísticas e ambientais, viabilizando a adoção das medidas necessárias ao adequado ordenamento territorial.

4 LOTEAMENTOS CLANDESTINOS EM ÁREAS RURAIS NO ESTADO DE GOIÁS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

A expansão de loteamentos clandestinos em áreas rurais do Estado de Goiás representa um desafio crescente, cujas repercussões se estendem a diversas esferas, incluindo a fundiária, a ambiental, a urbanística e a jurídica. A conversão irregular de glebas rurais em parcelamentos

destinados à ocupação urbana tem gerado impactos expressivos, como a fragmentação desordenada do território, a ocupação de áreas de preservação permanente e a consequente insegurança jurídica para os adquirentes.

Nesse contexto, revela-se imprescindível uma análise criteriosa da estrutura fundiária e territorial do estado, bem como dos fatores que favorecem a proliferação dessas ocupações irregulares, com vistas à identificação dos desafios e das medidas necessárias à sua contenção.

Além disso, impõe-se a análise do arcabouço normativo aplicável e da construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), cuja atuação deve estar orientada pela harmonização entre a regularização fundiária, a proteção ambiental e a observância das normas que disciplinam o parcelamento do solo.

4.1 Estado de Goiás: breve contextualização territorial e fundiária

O estado de Goiás, situado na Região Centro-Oeste do Brasil, possui uma extensão territorial de aproximadamente 340.086 km² (IBGE, 2021), figurando entre os maiores do país. Em 2022, sua população ultrapassou 7,2 milhões de habitantes, distribuídos em 246 municípios (IBGE, 2022). O território goiano é predominantemente abrangido pelo bioma Cerrado, caracterizado por vegetação de savana tropical e elevada biodiversidade (Brasil, 2021).

A ocupação do estado remonta ao século XVIII, impulsionada pela exploração aurífera, que atraiu fluxos migratórios para a região (Brasil, 2021). Conforme Furtado (2001), a economia local evoluiu da mineração para a agricultura e pecuária, consolidando-se, ao longo do século XX, como um dos principais polos do agronegócio nacional. Esse processo resultou na modernização produtiva e na expansão das cadeias de commodities, inserindo Goiás no mercado global de grãos e proteína animal.

No contexto fundiário, a definição do Módulo Fiscal (MF) e da Fração Mínima de Parcelamento (FMP) constitui um parâmetro essencial para a organização do território rural. O MF, estabelecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), varia entre 7 e 80 hectares nos municípios goianos e determina a viabilidade econômica da propriedade rural. Já a FMP estabelece a menor área passível de desmembramento, variando entre 2 e 4 hectares, a depender das características produtivas e ambientais da região (INCRA, 2022).

Ressalte-se que, em 2022, o INCRA, por meio da Instrução Especial n.º 5, de 29 de julho de 2022, revisou os índices de FMP em diversos municípios brasileiros, incluindo localidades goianas, conforme detalhado na Tabela 1.

A definição dos índices de FMP exerce papel fundamental no controle do fracionamento irregular do solo rural, na medida em que busca coibir formas de uso e ocupação que descaracterizam a função essencialmente rural das propriedades. Destaca-se, em particular, a subdivisão de imóveis em áreas inferiores ao módulo mínimo, prática frequentemente observada na constituição de "condomínios rurais" ou "sítios de lazer".

Tais modalidades podem estar em desconformidade com as disposições normativas vigentes, sobretudo no que se refere à proibição de fracionamento de imóveis rurais em frações inferiores ao módulo mínimo. A esse respeito, tanto o art. 65 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) quanto o art. 8º da Lei nº 5.868/1972 estabelecem, como regra geral, a vedação ao desmembramento de propriedades rurais em áreas inferiores ao módulo fiscal.

Tabela 1 - Municípios goianos com alteração da FMP (2022)

Município	FMP	NOVA FMP
Campos Verdes, Crixás, Mozarlândia, Nova Crixás, Santa Terezinha de Goiás, Uirapuru	4	2
Acreúna, Adelândia, Americano do Brasil, Amarinópolis, Anhanguera, Anicuns, Aragarças, Araguapaz, Arenópolis, Aruanã, Aurilândia, Avelinópolis, Baliza, Barro Alto, Bom Jardim de Goiás, Britânia, Buriti de Goiás, Cachoeira Alta, Cachoeira de Goiás, Caçu, Campestre de Goiás, Campo Alegre de Goiás, Carmo do Rio Verde, Catalão, Ceres, Cezarina, Córrego do Ouro, Corumbaíba, Cristianópolis, Cumari, Davinópolis, Diorama, Edealina, Edéia, Faina, Fazenda Nova, Firminópolis, Gameleira de Goiás, Goiandira, Goianésia, Goiás, Gouvelândia, Guaraita, Guarinos, Indiara, Ipameri, Ipiranga de Goiás, Iporá, Israelândia, Itajá, Itapaci, Itapirapuã, Itapuranga, Itarumã, Ivolândia, Jandaia, Jaupaci, Jussara, Lagoa Santa, Matrinchá, Moiporá, Montes Claros de Goiás, Morro Agudo de Goiás, Mossâmedes, Nazário, Nova América, Nova Aurora, Nova Glória, Novo Brasil, Orizona, Ouvidor, Palmeiras de Goiás, Palmelo, Palminópolis, Paranaiguara, Paraúna, Pilar de Goiás, Piranhas, Pires do Rio, Quirinópolis, Rialma, Rianópolis, Rubiataba, Sanclerlândia, Santa Bárbara de Goiás, Santa Cruz de Goiás, Santa Fé de Goiás, Santa Isabel, Santa Rita do Novo Destino, São João da Paraúna, São Luís de Montes Belos, São Miguel do Passa Quatro, São Patrício, São Simão, Silvânia, Três Ranchos, Turvânia, Turvelândia, Uruana, Urutai, Varjão, Vianópolis.	3	2
Água Fria de Goiás e Vila Boa	2	4

Fonte: INCRA (2022). Autoria própria.

No entanto, embora essas normas tenham por finalidade assegurar a sustentabilidade da ocupação rural, verifica-se o crescimento de parcelamentos irregulares em áreas destinadas à produção agropecuária no Estado. Em muitos casos, glebas são fracionadas em dimensões inferiores aos limites legais, desconsiderando as exigências mínimas da Fração Mínima de Parcelamento (FMP) e contrariando o zoneamento territorial. Essa prática compromete a

estrutura fundiária e dificulta o planejamento do uso do solo, contribuindo para a expansão de loteamentos clandestinos.

O avanço da expansão urbana desordenada tem intensificado esse cenário, impulsionando a conversão de áreas rurais em assentamentos irregulares. A comercialização irregular dessas frações, frequentemente realizada sem a infraestrutura adequada, impacta a gestão territorial e gera danos ambientais, conforme será demonstrado nas seções subsequentes.

4.2 Expansão dos loteamentos clandestinos no estado goiano

A expansão de loteamentos clandestinos em áreas rurais do Estado de Goiás constitui um fenômeno de crescente preocupação, considerando os impactos ambientais, urbanísticos e fundiários decorrentes dessas ocupações irregulares. A fragmentação indevida do solo rural compromete não apenas a ordenação territorial e a segurança jurídica das propriedades, mas também a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento planejado das regiões afetadas.

Conforme salientado pela delegada adjunta da Delegacia Estadual de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente (Demma), Lara Menezes Melo Oliveira, a subdivisão irregular de glebas rurais tornou-se uma prática recorrente no Estado, especialmente por meio da criação de chácaras de recreio. Esse processo gera externalidades ambientais negativas, tais como a ocupação indevida de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a ausência de infraestrutura sanitária adequada, além de implicações patrimoniais relevantes para os adquirentes, que frequentemente enfrentam entraves na regularização das propriedades adquiridas.

De acordo com a delegada:

Trata-se de um crime complexo que envolve não apenas aspectos ambientais, mas também questões patrimoniais e danos à administração pública municipal porque envolve a divisão das glebas rurais em parcelas ou lotes menores do que o permitido pelo zoneamento, ou seja, menor que o módulo rural. As consequências são negativas, tanto para o meio ambiente quanto para o município, uma vez que inclui a ocupação de áreas de preservação permanente, construções em locais inadequados, problemas de saneamento por meio de fossas e a contaminação do solo e da água, desmatamento e produção de resíduos sólidos, além do crime contra o município pelo parcelamento sem autorização adequada (Oliveira, 2024).

Diante desse cenário, o Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) já havia registrado, em 2018, a intensificação dos parcelamentos irregulares e seus desdobramentos:

O fracionamento do solo rural, para fins urbanos, em que pese expressa vedação legal, cresce vertiginosamente nos municípios goianos, ganhando as mais diversas denominações. Os chamados sítios de recreio, condomínio de chácaras, loteamento rural, dentre outros termos utilizados, apresentam clara finalidade urbana, com

edificação e ocupação, visando instalação de habitação para moradia, lazer e recreação, destoando do viés produtivo e econômico que apresenta a área rural (exploração agrícola, pecuária e extrativista). A distinção entre parcelamento de solo para atender fim urbano e rural não dá margem a dúvidas. Tem finalidade urbana o parcelamento que se destina à urbanização, edificação e ocupação, visando habitação, lazer, indústria ou comércio. De outro lado, a finalidade rural se destina essencialmente à exploração agrícola, pecuária e extrativista (2018, p. 47).

Nesse contexto, o Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) tem adotado estratégias voltadas à contenção da proliferação de parcelamentos irregulares, com especial atenção às áreas rurais. Suas ações envolvem medidas repressivas e preventivas, combinando fiscalização rigorosa e campanhas de conscientização da população sobre os riscos da aquisição de lotes ilegais, a exemplo da operação “Lote Legal”.

A operação “Lote Legal”, iniciada em 2021, teve origem em investigações conduzidas pelo Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO), as quais identificaram graves irregularidades fundiárias e ambientais na região do Ribeirão Bonsucesso, manancial de importância estratégica para o abastecimento público do município de Senador Canedo.

No decorrer das diligências investigativas, constatou-se que uma propriedade rural de aproximadamente quatro alqueires havia sido indevidamente parcelada e comercializada, em total desacordo com as exigências normativas vigentes. A ocupação irregular do solo resultou na edificação de imóveis de alto padrão, configurando a consolidação de um loteamento clandestino, em evidente afronta ao ordenamento territorial e ambiental.

Diante da crescente incidência dessas práticas ilícitas, a operação foi expandida, culminando na deflagração de três ações repressivas em diferentes municípios: Senador Canedo e Trindade, em 2023, e na Chapada dos Veadeiros, em 2024. Essas intervenções reforçam o compromisso institucional com a fiscalização rigorosa do parcelamento irregular do solo, bem como com a preservação do meio ambiente e a garantia da segurança jurídica dos adquirentes (Goiás, 2024).

A operação “Lote Legal” desenvolve-se por meio de duas frentes complementares, visando coibir o parcelamento irregular do solo rural e mitigar seus impactos socioambientais. A primeira corresponde à fiscalização repressiva, direcionada à identificação e responsabilização dos agentes envolvidos na comercialização irregular de glebas rurais. A segunda consiste em ações educativas, voltadas à sensibilização da população quanto aos riscos da aquisição de lotes ilegais, sendo promovidas em parceria com cartórios de registro de imóveis e demais órgãos competentes (Goiás, 2024).

A primeira fase da operação, deflagrada em 29 de março de 2023, no município de Senador Canedo, contou com o apoio de diversas instituições, incluindo órgãos ambientais, secretarias municipais e estaduais, além da Polícia Militar.

Na ocasião, a promotora de Justiça Marta Moriya Loyola destacou que a subdivisão dos terrenos ocorreu em desconformidade com a exigência legal, uma vez que os lotes foram fracionados em áreas inferiores ao módulo rural mínimo de 20 mil metros quadrados, configurando, assim, ilegalidade no parcelamento do solo e comprometendo o ordenamento territorial e a segurança jurídica dos adquirentes.

Figura 1 - Entrada do loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Senador Canedo (Goiás)



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2023).

Além disso, as ações de fiscalização constataram a existência de parcelamentos irregulares, os quais culminaram na construção de edificações de alto padrão, algumas delas localizadas a menos de 100 metros de cursos d'água, indicando possível incompatibilidade com a legislação ambiental vigente. Essa constatação ressalta a fragilidade na observância das normas de proteção ambiental e urbanística, evidenciando a necessidade de um aprimoramento dos mecanismos de controle e fiscalização, conforme ilustrado nas Figuras 2 e 3.

De acordo com o Ministério Público do Estado de Goiás (2023), os responsáveis pelo loteamento clandestino inspecionado foram devidamente identificados e notificados, sendo-lhes imposta a obrigação de regularizar a situação fundiária nos termos da legislação vigente

Figura 2 - Vista aérea do loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Senador Canedo (Goiás)



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2023).

Figura 3 - Vista aérea do loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Senador Canedo (Goiás)



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2023).

Ademais, nos casos em que as áreas já se encontram edificadas de forma irregular, há a possibilidade de demolição das construções, em conformidade com as determinações legais

aplicáveis, especialmente quando constatada a ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) ou outras restrições ambientais e urbanísticas (MPGO, 2023).

A segunda fase da operação, deflagrada em 1º de junho de 2023, no município de Trindade, concentrou-se na fiscalização de dois loteamentos clandestinos situados na zona rural, nos quais foram identificadas irregularidades de ordem fundiária, urbanística e ambiental, conforme ilustram as Figuras 4 e 5.

Na ocasião, o promotor de Justiça da 2ª Promotoria da Comarca, Dr. Francisco Bandeira, ressaltou os impactos negativos decorrentes da ocupação irregular do solo rural, enfatizando que a ausência de licenciamento ambiental inviabiliza o registro formal dos imóveis, comprometendo, assim, a segurança jurídica dos adquirentes e acarretando consequências socioambientais significativas. Em sua manifestação, pontuou:

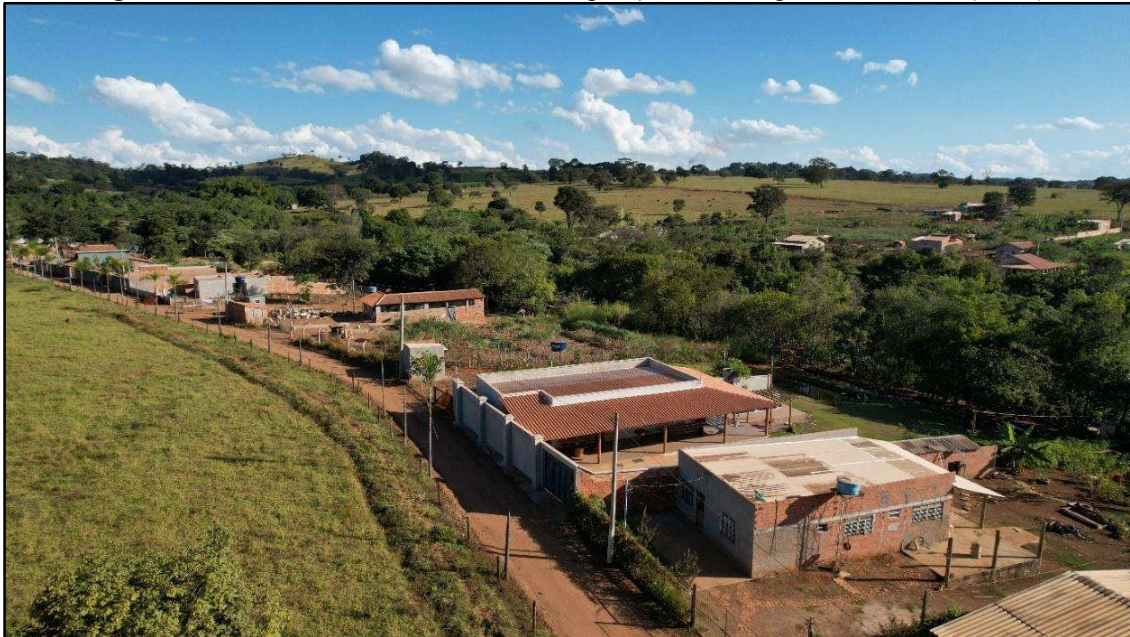
Este é um problema que traz graves consequências ambientais e urbanísticas. O loteador sem licença ambiental faz um loteamento e vende lotes para a população sem explicar que não há registro em cartório. O comprador não tem direito algum porque posteriormente ele não pode fazer o registro do imóvel no nome dele. [...] o comprador que foi vítima termina com prejuízo econômico, mas os danos vão além. Há prejuízo ambiental porque há destruição de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e matas ciliares (Bandeira, 2023).

Conforme informações do Ministério Público, um dos loteamentos fiscalizados foi comercializado por um particular a terceiros, com valores iniciais de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) por lote. A Prefeitura Municipal de Trindade apurou que o vendedor já havia sido autuado por infração ambiental, sendo penalizado com multa no valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em razão da construção em Área de Preservação Permanente (APP) (Trindade, 2023).

A terceira fase da Operação Lote Legal foi deflagrada em 22 de março de 2024, no município de Cavalcante, situado ao norte da Chapada dos Veadeiros, região de reconhecida importância ecológica e turística. Durante a ação fiscalizatória, foram autuados mais de 100 lotes clandestinos, como os inseridos nas Figuras 6 e 7, cujas irregularidades, segundo o MPGO, comprometeram tanto o ordenamento territorial quanto a preservação ambiental da localidade (MPGO, 2024).

De acordo com a apuração realizada pelo referido Órgão Ministerial estadual, os valores praticados na comercialização dessas áreas variavam entre R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), sendo que a maior parte das transações tinha como finalidade a implantação de sítios de recreio.

Figura 4 - Vista aérea de loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Trindade (Goiás)



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2023).

Conforme salientado pela titular da Promotoria de Justiça de Cavalcante, Úrsula Catarina Fernandes, a proliferação de loteamentos irregulares no município constitui uma questão de elevada preocupação, tanto sob a perspectiva fundiária quanto ambiental. Segundo a promotora, diversos desses parcelamentos clandestinos já foram notificados pelo Conselho e encaminhados para apreciação do Poder Judiciário, a fim de que sejam adotadas as medidas cabíveis para regularização ou mitigação dos impactos decorrentes dessas ocupações ilícitas (2024).

Figura 5 - Vista aérea de loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Trindade (Goiás)



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2023).

Figura 6 - Vista aérea de loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Cavalcante (Goiás)



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2024).

Constata-se que a expansão de loteamentos clandestinos em áreas rurais do Estado de Goiás impõe desafios de natureza fundiária, ambiental e urbanística, demandando a atuação contínua dos órgãos competentes e o engajamento da sociedade. Nesse contexto, a operação “Lote Legal” tem se consolidado como uma iniciativa relevante para a identificação e repressão dessas práticas, por meio de ações fiscalizatórias e educativas voltadas à conscientização sobre os impactos decorrentes do parcelamento irregular do solo.

Figura 7 - Casas em loteamento alvo da operação “Lote Legal” em Cavalcante (Goiás)



Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás (2024).

A necessidade de verificação da regularidade fundiária antes da aquisição de imóveis tem sido amplamente enfatizada pelas autoridades, como estratégia essencial para mitigar riscos patrimoniais e assegurar maior segurança jurídica aos adquirentes. Ademais, a atuação integrada entre distintas instituições tem buscado fortalecer o ordenamento territorial e garantir a observância das normas ambientais, evidenciando a importância do aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de controle e fiscalização.

Diante desse cenário, as medidas voltadas à regularização fundiária, ao fortalecimento das ações preventivas e à ampliação da conscientização da população permanecem como aspectos centrais na formulação de políticas públicas eficazes. Considerando os múltiplos interesses envolvidos, bem como a necessidade de compatibilizar desenvolvimento econômico, proteção ambiental e segurança jurídica, o aprimoramento das estratégias de fiscalização e planejamento territorial constitui um eixo fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável no Estado de Goiás.

4.3 Jurisprudência em foco: análise de decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Diante da expansão dos loteamentos clandestinos para fins urbanos em áreas rurais e dos impactos ambientais deles decorrentes, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) tem consolidado entendimentos jurisprudenciais sobre a regularidade dessas ocupações, à luz do arcabouço normativo vigente e de suas implicações jurídicas. Neste contexto, a presente análise examina acórdãos que versam sobre a temática, com o objetivo de evidenciar a caracterização jurídica dessas ocupações irregulares e as consequências normativas impostas aos agentes envolvidos.

Para a seleção dos precedentes analisados, adotou-se metodologia de pesquisa jurisprudencial no repositório oficial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, a partir dos descritores “loteamento clandestino”, “área rural”, “danos ao meio ambiente” e “danos ambientais”, com a aplicação do filtro “Instância Tribunal”. Foram selecionados os dez julgados mais recentes que contemplam todos os referidos descritores, abrangendo cinco agravos de instrumento (Quadros 5 a 9) e cinco apelações cíveis (Quadros 10 a 14), a fim de proporcionar um recorte representativo da posição jurisdicional sobre o tema.

Quadro 5 - Análise do agravo de instrumento n.º 5415928-09.2023.8.09.0000

Número do processo	5415928-09.2023.8.09.0000
Comarca	Goianésia
Natureza	Agravo de Instrumento interposto em Ação Civil Pública de obrigação de fazer, de não fazer e de pagar, com pedido liminar de urgência.
Partes envolvidas	Agravantes: loteadores/proprietários Agravado: Município de Vila Propício – Goiás
Órgão julgador	7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Desembargadora Ana Cristina Ribeiro Peternella França
Caso concreto	O agravo de instrumento foi interposto contra decisão do Juiz da 2ª Vara Cível, Ambiental, Família e Sucessões da Comarca de Goianésia, que deferiu parcialmente a tutela antecipada em ação civil pública ajuizada pelo Município de Vila Propício. A ação discute a ilegalidade do parcelamento do solo realizado no Distrito de Assunção de Goiás, sem a devida autorização e registro, configurando loteamento clandestino. Os agravantes sustentam que a restrição imposta ao imóvel (bloqueio da matrícula) prejudica terceiros adquirentes de boa-fé.
Determinações judiciais (1º grau)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proibição de atividades construtivas na área objeto do litígio; 2. Suspensão da venda, promessa de venda e qualquer outro negócio jurídico que envolva os lotes da área parcelada irregularmente; 3. Paralisação de quaisquer atos que caracterizem continuidade do parcelamento irregular, tais como terraplanagem, topografia, abertura de vias e demarcação de quadras e lotes. 4. Proibição de qualquer ação que cause degradação ambiental na área. 5. Imediata retirada de propagandas de venda de lotes na área em litígio. 6. Determinação de bloqueio da matrícula n. 1.484 do imóvel (Fazenda Baixão) junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Vila Propício. 7. Fixação de multa de R\$ 50.000,00 em caso de descumprimento, com possibilidade de majoração em caso de reiteração.
Determinações judiciais (2º grau)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manutenção da decisão de primeiro grau na íntegra, reconhecendo a ilegalidade do loteamento e a necessidade de medidas para evitar sua continuidade. 2. Rejeição do pedido dos agravantes para suspensão do bloqueio da matrícula do imóvel, mantendo a restrição imposta no primeiro grau. 3. Reconhecimento da probabilidade do direito do Município e da necessidade da tutela antecipada, diante do risco de danos ao meio ambiente e à ordem urbanística 4. Indeferimento do agravo interno interposto pelos agravantes, por estar prejudicado diante do julgamento definitivo do agravo de instrumento.
Ementa	<p>EMENTA: Agravo de instrumento. Ação civil pública de obrigação de fazer, de não fazer e de pagar, com pedido liminar de urgência. I. Agravo interno prejudicado. Configura-se prejudicado o agravo interno, quando o agravo de instrumento encontra-se apto para julgamento meritório. II. Loteamento clandestino. Destinação urbana. Desrespeito às normas de parcelamento do solo. A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) obsta a venda ou promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado, bem como prevê requisitos para todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos. O loteamento objeto dos autos foi realizado sem a autorização e registro perante a autoridade competente, evidenciando-se, ao menos neste momento processual, a sua clandestinidade. Compete ao loteador o poder-dever de agir para que o loteamento atenda às normas urbanísticas para a sua constituição, situação que justifica a pretensão deduzida pelo Município, que visa compelir os recorrentes a providenciarem a regularização do empreendimento e apresentar a documentação que esteja em sua posse. Lado outro, constitui dever do Município fiscalizar o cumprimento de normas relativas à ocupação e uso do solo urbano de modo a assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e dar efetividade aos princípios da dignidade humana e da proteção ao meio ambiente. III. Proibição de comercialização do empreendimento. Possibilidade de gerar danos irreparáveis. Anotação de bloqueio junto à matrícula do imóvel. Nos termos do artigo 214, § 3º, da Lei n. 6.015/1973, se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, bloqueio da matrícula do imóvel. A medida tem natureza acautelatória, visando impedir que a ilegalidade verificada se alastre. Constatada a probabilidade do direito alegado pelo autor da ação e o risco de dano ao meio ambiente e à ordem urbanística, pertinente se mostra a manutenção da ordem de anotação do bloqueio junto à matrícula do imóvel. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. Agravo interno prejudicado (TJ-GO - AI: 54159280920238090000 GOIÂNIA, Relator: Des(a). ANA CRISTINA RIBEIRO PETERNELLA FRANÇA, 7ª Câmara Cível, Data de Publicação: 16/11/2023).</p>

Fonte: TJGO (2023). Autoria Própria.

Quadro 6 - Análise do agravo de instrumento n.º 5443760-58.2024.8.09.0072

Número do processo	5443760-58.2024.8.09.0072
Comarca	Inhumas
Natureza	Agravo de instrumento interposto em Ação Civil Pública
Partes envolvidas	Agravante: Proprietária do imóvel/loteadora Agravado: Ministério Público do Estado de Goiás
Órgão julgador	Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Dra. Roberta Nasser Leone - Juíza Substituta em 2º Grau
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública com o objetivo de reparar danos urbanísticos e ambientais decorrentes da implementação de loteamento irregular em imóvel rural no Município de Inhumas. A proprietária/loteadora recorreu contra a decisão do Juiz da Vara das Fazendas Públicas, Registros Públicos e Ambiental da Comarca de Inhumas, que concedeu tutela de urgência para embargar o empreendimento e impor diversas restrições visando à proteção ambiental e urbanística. A agravante alegou que a decisão violava o direito de propriedade, que o parcelamento já estava consolidado, que a legislação municipal não poderia ser aplicada retroativamente e que o bloqueio da matrícula do imóvel seria medida mais adequada e menos onerosa do que o depósito judicial dos valores recebidos.
Determinações judiciais (1º grau)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Embargo das edificações e impedimento de novas obras. 2. Fiscalização quinzenal do empreendimento e comunicação de novas construções. 3. Mapeamento das construções existentes, com registro fotográfico e delimitação do empreendimento. 4. Proibição de novos desmembramentos, abertura de vias, demarcação de lotes e comercialização da área. 5. Colocação de placas informativas sobre a irregularidade do loteamento. 6. Comprovação do registro do empreendimento e adequação ao Cadastro Ambiental Rural (CAR). 7. Apresentação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) à Secretaria Municipal de Meio Ambiente. 8. Apresentação dos contratos de venda já firmados e depósito judicial dos valores recebidos.
Determinações judiciais (2º grau)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manutenção do embargo do empreendimento e das demais restrições impostas; 2. Rejeição do pedido de substituição do depósito judicial pelo bloqueio da matrícula. 3. Reconhecimento da necessidade de preservação ambiental e urbanística, aplicando os princípios da precaução e do <i>in dubio pro natura</i>. 4. Indeferimento das alegações de regularidade do loteamento, por demandarem instrução probatória.
Ementa	EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR E CLANDESTINO. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA. REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL. REDUÇÃO DOS RISCOS AMBIENTAIS. DEPÓSITO DE VALORES. GARANTIA DA EFETIVIDADE DO PROCESSO. DECISÃO MANTIDA. 1. Os princípios da precaução e do <i>in dubio pro natura</i> autorizam a imposição de medidas voltadas para redução dos riscos ambientais e urbanísticos decorrentes da construção de loteamento irregular e clandestino (paralisação das construções, registro do empreendimento, recomposição das áreas de preservação permanente e de reserva legal etc.).2. As alegações que envolvem questões de fato, tais como a realização de reflorestamento pelos moradores do loteamento, a ocupação de todas as unidades imobiliárias, a regularidade do procedimento da Reurb e o cumprimento dos requisitos urbanísticos previstos nas leis de ordenamento do solo e no plano diretor da cidade não podem ser decididas sem prévia instrução probatória.3. O bloqueio da matrícula do imóvel, medida que visa a impedir a alienação, a oneração, a permuta e o desmembramento do bem (art. 214, § 4º, da Lei de Registros Públicos), não equivale ao depósito judicial das parcelas contratuais recebidas, medida que visa a garantir a futura reparação do dano ambiental. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás,5443760-58.2024.8.09.0072 – Desembargadora Roberta Nasser Leone, 6ª Câmara Cível, Publicado em 25/09/2024.

Fonte: TJGO (2024). Autoria Própria.

Quadro 7 - Análise do agravo de instrumento n.º 5110038-93.2024.8.09.0141

Número do processo	5110038-93.2024.8.09.0141
Comarca	Santa Cruz de Goiás

Natureza	Agravo de instrumento interposto em Ação Civil Pública
Partes envolvidas	Agravantes: Loteadores/proprietários Agravado: Ministério Público do Estado de Goiás
Órgão julgador	Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Desembargador Kisleu Dias Maciel Filho
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública com o objetivo de impedir a continuidade da implantação de loteamento irregular na Fazenda Santo Antônio do Ipiranga, localizado em área rural, com supressão de vegetação nativa e construção em reserva legal. A ação foi fundamentada no risco ambiental e na inobservância das normas de parcelamento do solo. Os agravantes alegaram que o loteamento estava em processo de regularização fundiária e que não estavam presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência, sustentando que a decisão judicial de primeiro grau era desproporcional.
Determinações judiciais (1º grau)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Embargo das edificações e proibição do início de novas obras. 2. Fiscalização quinzenal do empreendimento e comunicação de novas construções. 3. Mapeamento das construções existentes, com registro fotográfico e delimitação do empreendimento. 4. Colocação de placas informativas sobre a irregularidade do loteamento, com multa de R\$ 1.000,00 por placa retirada. 5. Correção do Cadastro Ambiental Rural (CAR), para garantir que a Reserva Legal corresponda a 20% da área total do imóvel. 6. Apresentação de contratos de venda e depósito judicial dos valores recebidos pelas vendas das unidades imobiliárias. 7. Proibição de novos desmembramentos, abertura de vias e comercialização da área. 8. Elaboração de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) para recomposição da Área de Preservação Permanente (APP) e da Reserva Legal (RL). 9. Fixação de multa diária de R\$ 5.000,00 por descumprimento, limitada a 30 dias.
Determinações judiciais (2º grau)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manutenção da paralisação das obras e das demais restrições impostas. 2. Reconhecimento da irregularidade do loteamento, por ausência de licenciamento ambiental e por estar em área de preservação permanente. 3. Adoção do princípio da precaução para evitar danos ambientais irreversíveis. 4. Rejeição dos argumentos dos agravantes quanto à regularização fundiária, pois não afastavam as infrações ambientais constatadas. 5. Afirmação da legitimidade das medidas impostas para evitar agravamento do dano ambiental.
Ementa	EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO. FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PARALISAÇÃO DAS OBRAS. TUTELA DE URGÊNCIA. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. DECISÃO MANTIDA. 1. Nos casos em que há notícia de violação de normas ambientais e edificação em área de preservação permanente, a boa prudência e cautela recomendam a suspensão do uso das áreas em litígio (cessação da atividade desenvolvida no local), até que o mérito da demanda seja substancialmente analisado nos autos. 2. Na espécie, além da plausibilidade das alegações iniciais quanto à irregularidade do loteamento, é inconteste haver perigo de dano ambiental, sobretudo diante de indícios da prática de desmatamento e supressão de vegetação nativa. 3. Atendidos os requisitos elencados no art. 300 do CPC, e ausente qualquer situação de abusividade, ilegalidade ou teratologia na decisão de primeira instância, que se encontra bem fundamentada e é fruto do livre convencimento motivado do ilustre magistrado condutor do processo de origem, impõe-se a sua manutenção. 4. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO (TJ-GO 51100389320248090141, Relator: DESEMBARGADOR KISLEU DIAS MACIEL FILHO - (DESEMBARGADOR), 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 11/08/2024).

Fonte: TJGO (2024). Autoria Própria.

Quadro 8 - Análise do agravo de instrumento n.º 5122342.40.2024.8.09.0072

Número do processo	5122342.40.2024.8.09.0072
Comarca	Inhumas
Natureza da ação	Agravo de instrumento interposto em Ação Civil Pública
Partes envolvidas	Agravante: Proprietário do imóvel/loteador Agravado: Ministério Público do Estado de Goiás

Órgão julgador	7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Desembargadora Doraci Lamar Rosa da Silva Andrade
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública para embargar um loteamento clandestino em área rural, cuja metragem estava abaixo do módulo mínimo permitido. Alega-se a comercialização irregular de glebas, sem licenciamento ambiental adequado e ocupação de área de preservação permanente. O agravante sustentou que havia iniciado o processo de regularização fundiária, conforme previsto na Lei nº 13.465/2017.
Determinações judiciais (1º grau)	1. Embargo imediato do empreendimento e proibição de novas construções. 2. Fiscalização quinzenal para impedir novas edificações e comunicação ao juízo. 3. Mapeamento das construções existentes, com registro fotográfico. 4. Proibição de parcelamento, abertura de vias e comercialização da área. 5. Fixação de placas informativas sobre a irregularidade do loteamento. 6. Apresentação de documentos para regularização fundiária. 7. Depósito judicial dos valores recebidos pela comercialização das unidades imobiliárias. 8. Elaboração de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD).
Determinações judiciais (2º grau)	1. Manutenção da decisão de primeiro grau, mantendo o embargo do empreendimento. 2. Rejeição dos argumentos sobre regularização fundiária por ausência de aprovação formal pelo Município. 3. Aplicação do princípio da precaução, considerando os impactos ambientais. 4. Validação das medidas impostas para evitar danos ambientais irreparáveis.
Ementa	AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGO DO EMPREENDIMENTO. LOTEAMENTO DE ÁREA INFERIOR AO MÓDULO RURAL. CÔMPUTO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PERIGO DE DANO AO MEIO AMBIENTE. 1. O parcelamento de imóvel rural para fins urbanos, é possível somente se a lei municipal redefinir seu zoneamento, transformando a zona rural, ou parte dela, em zona urbana (ou de expansão urbana). 2. A possibilidade de danos ambientais, quanto à ocupação às margens de área de preservação permanente caracteriza o perigo da demora. 3. Constatada a probabilidade do direito alegado pelo autor da ação, e o risco de dano ao meio ambiente e à ordem urbanística, mantém-se o embargo do empreendimento. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO (TJ-GO 51223424020248090072, Relator: DORACI LAMAR ROSA DA SILVA ANDRADE - (DESEMBARGADOR), 7ª Câmara Cível, Data de Publicação: 21/06/2024).

Fonte: TJGO (2024). Autoria Própria.

Quadro 9 - Análise do agravo de instrumento n.º 5478696-17.2021.8.09.0072

Número do processo	5478696-17.2021.8.09.0072
Comarca	Inhumas
Natureza da ação	Agravo de Instrumento interposto em Ação Civil Pública
Partes envolvidas	Agravante: Ministério Público do Estado de Goiás Agravados: Loteadores/Proprietários e Município de Inhumas
Órgão julgador	1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Desembargador Carlos Roberto Fávaro
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública para embargar um loteamento clandestino em área rural, localizado na Fazenda Santa Rosa, com desmembramento em glebas inferiores ao módulo rural mínimo permitido. Alegou-se a comercialização irregular de glebas, sem licenciamento ambiental adequado e ocupação de área de preservação permanente. O agravante sustentou que o loteamento foi realizado à revelia do Poder Público e requereu a paralisação das obras e proibição da comercialização dos lotes.
Determinações judiciais (1º grau)	1. Indeferimento da tutela antecipada, sob o argumento de que não estavam preenchidos os requisitos de urgência e probabilidade do direito. 2. Consideração de que já havia determinação administrativa para paralisação das obras. 3. Decisão fundamentada na ausência de risco ao resultado útil do processo.
Determinações judiciais (2º grau)	1. Reformada a decisão de primeiro grau, concedendo a tutela antecipada. 2. Determinação de paralisação imediata das construções. 3. Proibição da comercialização e divulgação do empreendimento. 4. Obrigação de fixação de aviso de embargo no imóvel.

	<p>5. Determinação de fiscalização quinzenal do loteamento pelo Município. 6. Averbação da existência da ação na matrícula do imóvel. 7. Notificação do CRECI para informar imobiliárias sobre a proibição de vendas.</p>
<p>Ementa</p>	<p>EMENTA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA ANTECIPADA REQUERIDA EM CARÁTER ANTECEDENTE. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ZONA RURAL. DESTINAÇÃO URBANA. DESRESPEITO ÀS NORMAS DE PARCELAMENTO DO SOLO. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PARALISAÇÃO DAS OBRAS. PROIBIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. DECISÃO REFORMADA. 1. Torna-se prejudicado o agravo interno quando o agravo de instrumento está apto para julgamento de mérito. 2. Consoante a exegese extraída dos 300 e 303, ambos do Código de Processo Civil, a concessão de tutela urgência antecipada requerida em caráter antecedente é condicionada à demonstração da probabilidade do direito do autor, do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, bem como da reversibilidade dos efeitos da medida. 3. Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal estipula que incumbe ao Poder Público, entre outras ações estatais compulsórias, definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225). 4. Pelo prisma do meio ambiente, a atuação estatal mais eficaz, efetiva e eficiente ocorre antes da perda ecológica, à luz dos princípios da prevenção, precaução e <i>in dubio pro natura</i>. 5. Na hipótese, os elementos disponíveis nos autos demonstram a plausibilidade das alegações iniciais quanto à irregularidade das obras destinadas ao estabelecimento de condomínio de chácaras em área rural (sítios de recreio/loteamento rural), tanto por desrespeito à exigência de licenciamento ambiental, quanto por inobservância às normas de fracionamento do solo. O perigo da demora, por sua vez, decorre do risco de dano ambiental, sobretudo por haver indícios da prática de desmatamento e terraplanagem. Tem-se, por fim, a absoluta reversibilidade dos efeitos do provimento judicial, dada a possibilidade de retomada das construções e das vendas dos lotes. 6. Diante da existência de elementos que demonstram o preenchimento dos requisitos legais, imperativo é o deferimento do pedido de concessão de tutela antecipada, voltada precipuamente à paralisação das construções e à proibição de comercialização/divulgação do empreendimento. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO (TJ-GO 54786961720218090072, Relator: DESEMBARGADOR CARLOS ROBERTO FAVARO - (DESEMBARGADOR), 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 31/03/2022).</p>

Fonte: TJGO (2022). Autoria Própria.

A análise comparativa dos cinco julgados examinados evidencia a orientação jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) quanto à apreciação de demandas relacionadas a loteamentos clandestinos em áreas rurais, indicando uma interpretação criteriosa da legislação aplicável e uma preocupação com a preservação ambiental e a ordem urbanística.

Com efeito, as decisões reafirmam a irregularidade dos empreendimentos analisados, fundamentando-se na inobservância dos requisitos previstos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/1979), na ausência de registro junto aos órgãos competentes e na constatação de infrações ambientais, como a ocupação de áreas de preservação permanente e a supressão de vegetação sem autorização. No agravo de instrumento n.º 5415928-09.2023.8.09.0000 (Quadro 5), por exemplo, o Tribunal manteve a decisão que determinou o bloqueio da matrícula do imóvel, a proibição da comercialização dos lotes e a paralisação das atividades, reforçando a necessidade de observância das normas de parcelamento do solo.

Nos julgados analisados, a concessão de tutela de urgência esteve presente, com a imposição de medidas destinadas a evitar a consolidação das ocupações irregulares, tais como

embargo imediato das construções, proibição de comercialização dos lotes, bloqueio da matrícula do imóvel e fiscalização periódica da área. A fundamentação das decisões, em sua maioria, está alicerçada nos requisitos do artigo 300 do Código de Processo Civil, que exige a demonstração da probabilidade do direito e do risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

Em diversas situações, verificou-se a aplicação dos princípios da precaução e do *in dubio pro natura*, justificando a adoção de providências preventivas diante da incerteza sobre os impactos ambientais e urbanísticos. No agravo de instrumento n.º 5443760-58.2024.8.09.0072 (Quadro 6), por exemplo, o Tribunal manteve o embargo do empreendimento e rejeitou o pedido dos agravantes para substituição do depósito judicial dos valores recebidos pelo mero bloqueio da matrícula, fundamentando-se nesses princípios.

A análise dos julgados demonstra a atuação do Ministério Público e dos municípios como principais autores das ações civis públicas, evidenciando o papel do Poder Público na fiscalização e na adoção de medidas voltadas à contenção do avanço dos loteamentos irregulares. Entretanto, em um dos casos, o município figurou como parte ré, indicando a importância do aprimoramento da fiscalização administrativa.

Quanto às alegações dos agravantes, verificou-se a recorrência de teses voltadas ao direito de propriedade, à consolidação dos loteamentos e à possibilidade de regularização fundiária. No entanto, as decisões proferidas afastaram essas alegações, sob o entendimento de que a regularização posterior não pode ser utilizada para validar parcelamentos implementados sem observância das normas aplicáveis.

No agravo de instrumento n.º 5110038-93.2024.8.09.0141 (Quadro 7), por exemplo, os agravantes alegaram estar em processo de regularização fundiária, mas o Tribunal rejeitou a tese, ressaltando a ausência de licenciamento ambiental e a ocupação de área de preservação permanente, elementos que inviabilizavam a regularização pretendida.

A comparação entre os julgados revela variações nas medidas impostas, embora todas tenham buscado garantir o cumprimento da legislação e evitar a continuidade dos parcelamentos irregulares. Além das determinações mais frequentes, como o embargo das obras e a proibição da comercialização dos lotes, algumas decisões impuseram medidas adicionais, a exemplo da exigência de depósito judicial dos valores obtidos com a venda dos lotes, da notificação do CRECI para impedir a intermediação imobiliária e da apresentação de Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD).

A título de exemplo, no agravo de instrumento n.º 5122342.40.2024.8.09.0072 (Quadro 8), além do embargo e da fiscalização periódica, determinou-se a apresentação de documentos para regularização fundiária e a elaboração de um PRAD, reforçando a necessidade

de adoção de medidas compensatórias voltadas à recuperação ambiental da área.

Destaca-se que, embora tenha prevalecido a manutenção das decisões de primeiro grau, um dos casos apresentou divergência inicial quanto à concessão da tutela de urgência. No agravo de instrumento n.º 5478696-17.2021.8.09.0072 (Quadro 9), a decisão de primeiro grau indeferiu a tutela sob o fundamento de que os requisitos de urgência e probabilidade do direito não estavam preenchidos.

No entanto, em sede recursal, o Tribunal reformou a decisão, concedendo a tutela antecipada e determinando a paralisação do loteamento, a proibição da comercialização e a averbação da ação na matrícula do imóvel. Esse caso ilustra a reavaliação realizada pela segunda instância, considerando os elementos fáticos e jurídicos que fundamentam a necessidade de medidas cautelares em processos dessa natureza.

O exame dos agravos de instrumento analisados sinaliza diretrizes adotadas pelo TJGO na apreciação dessas demandas, sem prejuízo de eventuais variações decorrentes das especificidades de cada caso concreto. Diante desse contexto, passa-se ao estudo das cinco apelações cíveis que versam sobre a mesma temática e que foram selecionadas com os mesmos descritores.

A análise comparativa entre agravos e apelações pode contribuir para uma compreensão mais ampla da construção do entendimento judicial sobre a matéria, considerando que os agravos, em regra, correspondem a decisões interlocutórias voltadas à contenção imediata dos danos ambientais e urbanísticos. Por sua vez, as apelações possibilitam um exame aprofundado do mérito da controvérsia, abrangendo a caracterização da irregularidade do loteamento e a eventual responsabilização das partes envolvidas.

Dessa forma, a comparação entre essas decisões pode fornecer elementos para avaliar se há coerência entre as medidas cautelares impostas e os desfechos dos julgamentos definitivos ou se existem variações na abordagem adotada pelo TJGO em relação aos loteamentos irregulares em áreas rurais.

Quadro 10 - Análise do recurso de apelação cível n.º 0364517-53.2015.8.09.0174

Número do processo	0364517-53.2015.8.09.0174
Comarca	Senador Canedo
Natureza da ação	Duplo Grau de Jurisdição e Apelação Cível em Ação Civil Pública
Partes envolvidas	Apelantes: Loteadores 2º Apelante: Município responsável pela fiscalização Apelado: Ministério Público do Estado de Goiás
Órgão julgador	4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Juiz Substituto em 2º Grau Jeronimo Pedro Villas Boas
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública contra os réus em razão da implantação de loteamento irregular em zona rural, com área inferior ao módulo rural permitido,

	sem licenciamento ambiental e sem registro imobiliário. O Município foi acionado por omissão na fiscalização do parcelamento irregular.
Determinações judiciais (1º grau)	1. Determinação de reverter o loteamento ao estado anterior. 2. Obrigação do Município de fiscalizar e regularizar o parcelamento irregular. 3. Indenização individualizada dos adquirentes dos lotes. 4. Rejeição do pedido de cerceamento de defesa por parte dos réus. 5. Fixação de responsabilidade do Município por omissão na fiscalização.
Determinações judiciais (2º grau)	1. Manutenção da sentença de primeiro grau. 2. Rejeição do pedido de dano moral coletivo. 3. Confirmação da responsabilidade do Município na fiscalização do parcelamento do solo. 4. Reafirmação da legitimidade passiva dos loteadores para responder pela regularização. 5. Fixação da responsabilidade dos loteadores pelo parcelamento irregular do solo rural.
Ementa	APELAÇÕES CÍVEIS. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR DE ÁREA RURAL. INOBSERVÂNCIA DAS EXISTÊNCIAS LEGAIS. ÁREA MENOR DO QUE O MÓDULO RURAL PREVISTO PARA A REGIÃO. DANOS AO MEIO AMBIENTE. ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADA. CERCEAMENTO DEFESA. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE CONFIGURADA. SENTENÇA MANTIDA. 1. Afasta-se a preliminar de cerceamento de defesa quando existir nos autos prova suficiente à formação do convencimento do juiz e a parte interessada não se desincumbe do ônus de demonstrar o seu prejuízo, sem o qual não há de se falar em nulidade. 2. O fato de o magistrado não facultar a apresentação de alegações finais, oralmente ou por memoriais, não acarreta, por si só, nulidade da sentença. Isso porque, além de tal expediente consubstanciar uma faculdade do juiz, que é o destinatário final da prova, para se reconhecer qualquer nulidade é necessária a demonstração do efetivo prejuízo, o que não ocorreu na espécie. 3. No caso dos autos, há de se reconhecer a legitimidade passiva dos réus, vez que atuaram comissiva ou omissivamente no parcelamento indevido do solo, o que atrai a responsabilidade dos demandados para responderem por eventuais prejuízos e pelo dever de reestabelecimento da propriedade rural aos moldes permitidos em lei. 4. Restou devidamente comprovado nos autos que os réus realizaram o parcelamento de imóvel rural, com divisões em chácaras e sítios de lazer com áreas inferiores ao módulo rural previsto para a região, em afronta à legislação de regência. Ademais, restou evidenciado o desvio da função social da propriedade rural e a ocorrência de danos ambientais em decorrência do loteamento indevido. 5. Incumbe ao Município o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, daí sua responsabilização pelo parcelamento, uso e ocupação do solo, atividade vinculada e não discricionária. Precedentes do colendo Superior Tribunal de Justiça. 6. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÕES CÍVEIS CONHECIDAS, MAS DESPROVIDAS (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação / Remessa Necessária 0364517-53.2015.8.09.0174, Rel. Des(a). Jeronymo Pedro Villas Boas, 4ª Câmara Cível, julgado em 08/03/2021, DJe de 08/03/2021).

Fonte: TJGO (2021). Autoria Própria.

Quadro 11 - Análise do recurso de apelação cível n.º 5060758-81.2019.8.09.0157

Número do processo	5060758-81.2019.8.09.0157
Comarca	Vianópolis
Natureza da ação	Apelação cível interposta em ação civil pública
Partes envolvidas	Apelante: Loteadores Apelado: Ministério Público do Estado de Goiás
Órgão julgador	1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Dr. Átila Naves Amaral - Juiz Substituto em 2º Grau
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública para impedir a continuidade de loteamento irregular em área rural às margens do Rio Piracanjuba, no Município de São Miguel do Passa Quatro. A ação visou impedir a comercialização dos lotes, determinar a recuperação da área degradada e a reparação do dano ambiental. O juízo de primeiro grau condenou os réus a não alienar os lotes, restaurar a área e pagar indenização por dano moral coletivo.
Determinações judiciais (1º grau)	1. Proibição de alienação dos lotes resultantes do parcelamento irregular. 2. Obrigação de restaurar a área degradada mediante execução de Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD). 3. Condenação ao pagamento de R\$ 80.000,00 a título de dano moral coletivo, a ser destinado a projetos ambientais municipais.

	<p>4. Indeferimento do pedido de nulidade dos contratos de compra e venda dos lotes. 5. Reconhecimento da ilegitimidade passiva de um dos réus por ausência de comprovação de envolvimento.</p>
Determinações judiciais (2º grau)	<p>1. Manutenção integral da sentença de primeiro grau. 2. Reafirmação da ilegalidade do parcelamento de solo rural sem autorização do INCRA e sem inclusão em zona urbana municipal. 3. Rejeição da alegação de ilegitimidade passiva do proprietário do imóvel, por ser o titular registral e responsável pelo loteamento. 4. Confirmação da condenação por dano moral coletivo, com manutenção da indenização fixada em R\$ 80.000,00. 5. Determinação da cessação definitiva de qualquer comercialização dos lotes.</p>
Ementa	<p>EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA. LOTEAMENTO IRREGULAR EM ÁREA RURAL. DESRESPEITO ÀS NORMAS DE PARCELAMENTO DO SOLO. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PROIBIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO. I. A questão da legitimidade passiva de um dos réus não merece prosperar na medida em que o imóvel rural encontra-se registrado em seu nome, sendo realizada, por ele, o parcelamento do solo rural para fins urbanos. II. Cediço que para transformação de uma área rural em chácaras de recreio é preciso obedecer uma série de procedimentos e requisitos previamente estabelecidos em legislação vigente. Na hipótese, os elementos disponíveis nos autos demonstram a irregularidade da comercialização de chácaras em área rural, tanto por desrespeito à exigência de licenciamento ambiental, quanto por inobservância às normas de fracionamento do solo. III. O dano moral coletivo é previsto no ordenamento jurídico pátrio em diversos dispositivos específicos: na Lei n. 7.347/1985, art. 1º, que possibilita ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a bens e direitos de diversas categorias, como meio ambiente, consumidor, patrimônio público, histórico e urbanístico ou honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; apontado dentre os direitos básicos do consumidor, 3- Os danos morais coletivos configuram-se na própria prática ilícita, razão pela qual dispensam a prova de efetivo dano ou sofrimento da sociedade e se baseiam na responsabilidade de natureza objetiva, na qual é desnecessária a comprovação de culpa ou de dolo do agente lesivo. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDAS E IMPROVIDAS (TJ-GO 5060758-81.2019.8.09.0157, Relator: ÁTILA NAVES AMARAL, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 11/11/2022).</p>

Fonte: TJGO (2022). Autoria Própria.

Quadro 12 - Análise do recurso de apelação cível n.º 5155101-16.2019.8.09.0013

Número do processo	5155101-16.2019.8.09.0013
Comarca	Araçu
Natureza da ação	Apelação Cível interposta em Ação Civil Pública
Partes envolvidas	Apelante: Proprietário do loteamento Apelado: Ministério Público do Estado de Goiás
Órgão julgador	1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Desembargador Altair Guerra da Costa
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública para impedir a comercialização e determinar a restauração de área degradada em um loteamento irregular na zona rural de Araçu-GO. A sentença de primeiro grau condenou o réu a não vender lotes, indenizar os compradores e restaurar a área degradada. O apelante alegou que o núcleo urbano já estava consolidado antes de 2016 e questionou a necessidade de licenciamento ambiental. Sustentou, ainda, a impossibilidade de desfazimento do loteamento.
Determinações judiciais (1º grau)	<p>1. Proibição de venda, alienação ou cessão dos imóveis situados na zona rural com área inferior à fração mínima do módulo rural. 2. Obrigação de indenizar os compradores dos lotes alienados irregularmente. 3. Obrigação de restaurar a área degradada por meio de Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD). 4. Manutenção do bloqueio das matrículas dos imóveis do requerido. 5. Condenação ao pagamento das custas processuais, sem condenação em honorários advocatícios.</p>

<p>Determinações judiciais (2º grau)</p>	<p>1. Manutenção integral da sentença de primeiro grau. 2. Rejeição do argumento de regularização do loteamento, pois não havia núcleo urbano consolidado antes do marco temporal de 2016. 3. Confirmação da ilegalidade do parcelamento de solo rural sem autorização. 4. Validação da decisão de desfazimento do loteamento e recuperação ambiental da área degradada. 5. Aplicação do prequestionamento ficto nos termos do artigo 1.025 do CPC.</p>
<p>Ementa</p>	<p>EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO. INADEQUAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. 1. O pedido de atribuição de efeito suspensivo à apelação não pode ser conhecido quando não é deduzido, adequada e oportunamente, via petição em apartado, com requerimento específico dirigido ao relator da apelação (artigo 1.012, §§ 3º e 4º, do Código de Processo Civil), além estar prejudicado em face do julgamento do recurso. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA SENTENÇA – AFASTAMENTO. 2. Não merece prosperar a tese de nulidade da sentença sob o argumento de que não teria sido examinada a regularização do loteamento de chácaras Peixoto, localizado na zona rural de Araçu-GO e registrado no Cartório de Registro de Imóveis sob as matrículas nº 115 e nº 320, destinado a fins urbanos, principalmente atividades recreativas. Afinal, o ato judicial censurado, em sua fundamentação, abordou (e rechaçou) expressamente a Certidão de Regularização Fundiária expedida pelo município de Araçu-GO, apresentada pelo insurgente como “prova” de que teria “regularizado” o loteamento. PARCELAMENTO IRREGULAR DE ÁREA RURAL, COM POSTERIOR VENDA DOS IMÓVEIS DESMEMBRADOS. ORDEM DE DEMOLIÇÃO DO PARCELAMENTO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DISPENSABILIDADE DE PRÉVIO LAUDO TÉCNICO. 3. <i>In casu</i>, a parte autora/apelada, via processo de arrolamento, tomou conhecimento do parcelamento irregular de área rural no imóvel registrado sob a matrícula nº 188 no Cartório de Registro de Imóveis de Araçu-GO. Diante disso, instaurou procedimento próprio, no qual se constatou a inexistência de regularidade do empreendimento junto ao registro de imóveis e demais órgãos governamentais. 4. Na situação em exame, o marco temporal de 22/12/2016, estabelecido no artigo 23, da Lei nº 13.465/2017 (Lei da REURB – Regularização Fundiária Urbana), não foi minimamente observado. Isso porque os diversos contratos apresentados na movimentação 29 revelam que no local em que se encontra o loteamento clandestino e ilegal não havia e ainda hoje inexistente núcleo urbano consolidado para fins de procedimento de REURB. 5. Ademais, verifica-se que a maioria das vendas compromissadas pelo requerido, tendo por objeto as glebas ilegalmente parceladas na propriedade rural objeto da lide, foram realizadas no mesmo semestre ou muito depois da data legalmente fixada para apuração da consolidação da área loteada em núcleo urbano (22/12/2016). 6. Como não há e nunca houve núcleo urbano consolidado para fins de procedimento de REURB no local do loteamento, inexistente ilegalidade na sentença hostilizada ao ordenar o desfazimento do loteamento sem o laudo técnico previsto na legislação, porquanto é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça. 7. Além disso, no município de Araçu-GO, por força da Instrução Especial do INCRA nº 50/97, decorrente da Lei nº 5.868/72 e do Decreto nº 55.891/65, o módulo rural é fixado em 02 (dois) hectares. Logo, pretendendo o apelante o parcelamento do solo de sua propriedade, mister seria a observância desses parâmetros, com todos os procedimentos prévios junto aos entes federados, segundo a competência de cada um, para somente após expor ao mercado a venda dos imóveis, o que não se verificou. DANOS AMBIENTAIS. 8. Na espécie, a violação às normas de proteção ao ordenamento do solo e ao meio ambiente é patente, haja vista que o recorrente fracionou os imóveis rurais em áreas inferiores ao módulo rural (2 hectares ou 20.000 m²), em flagrante afronta ao artigo 65, da Lei nº 5.868/72 (Estatuto de Terra), as quais comercializou sem qualquer autorização ou licença ambiental. 9. Como se não bastasse, restou demonstrado que o uso desregrado do solo ocorreu em área de preservação permanente da propriedade (APP), nos termos do Relatório nº 321/2022 SEMAD/GEFEA – 18321. Assim, nota-se evidente violação ambiental, pois não foram comprovadas as autorizações devidas em área que, em regra, é defesa a construção, nos termos do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). 10. Dessa forma, verificada a ocorrência de danos ambientais, o apelante deverá restaurar o estado primitivo dos imóveis, retirando do local todos os vestígios do parcelamento, notadamente marcos de quadras, lotes e vias de circulação, reproduzindo a vegetação natural destruída, de modo a descaracterizar o loteamento, mediante apresentação e execução de Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) ao Órgão Ambiental. NULIDADE DOS CONTRATOS CELEBRADOS. 11. Por terem objeto ilícito – alienação de chácaras em dimensão inferior ao módulo rural, sem aprovação do município de Araçu-GO, sem registro no Cartório de Registro Imobiliário e sem prévia audiência do INCRA – os contratos que o requerido celebrou com os consumidores são nulos (artigo 82 c/c o artigo 145, inciso II, do Código Civil), inexistindo, <i>in casu</i>, a possibilidade de convalidação. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO, -> Recurso -> Apelação</p>

	5155101-16.2019.8.09.0013, Rel. Desembargador Altair Guerra da Costa, 1ª Câmara Cível, Data de publicação: 14/06/2024.
--	--

Fonte: TJGO (2024). Autoria Própria.

Quadro 13 - Análise do recurso de apelação cível n.º 0030789.60.2016.8.09.0174

Número do processo	0030789.60.2016.8.09.0174
Comarca	Senador Canedo
Natureza da ação	Duplo Grau de Jurisdição e Apelação Cível em Ação Civil Pública
Partes envolvidas	Apelante: Município de Caldazinha Apelado: Ministério Público do Estado de Goiás
Órgão julgador	6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Dr. Roberto Horácio Rezende - Juiz Substituto em 2º Grau
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública para coibir loteamento irregular em área rural, alegando ausência de fiscalização pelo Município de Caldazinha. O réu Pedro Cardoso Teixeira comercializou chácaras de lazer sem observância do módulo rural mínimo permitido e sem aprovação municipal. A sentença de primeiro grau reconheceu a ilegalidade do parcelamento do solo e impôs ao Município e ao réu a obrigação de reverter a situação ao estado anterior, além de indenizar os adquirentes dos lotes.
Determinações judiciais (1º grau)	1. Determinação de reverter o loteamento ao estado anterior. 2. Obrigação do Município de Caldazinha de fiscalizar e regularizar o parcelamento irregular. 3. Indenização individualizada dos adquirentes dos lotes. 4. Rejeição do pedido de cerceamento de defesa por parte dos réus. 5. Fixação de responsabilidade do Município por omissão na fiscalização.
Determinações judiciais (2º grau)	1. Manutenção da sentença de primeiro grau. 2. Rejeição do pedido de dano moral coletivo. 3. Confirmação da responsabilidade do Município na fiscalização do parcelamento do solo. 4. Reafirmação da legitimidade passiva do Município de Caldazinha. 5. Fixação da responsabilidade do loteador pelo parcelamento irregular do solo rural.
Ementa	DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CERCEAMENTO DEFESA. INOCORRÊNCIA. LOTEAMENTO IRREGULAR DE ÁREA RURAL. INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS. ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADA. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE CONFIGURADA. 1. Afasta-se a preliminar de cerceamento de defesa quando existe nos autos prova suficiente à formação do convencimento do juiz, bem como a parte interessada não se desincumbe do ônus de demonstrar o seu prejuízo, sem o qual não há falar em nulidade. 2. <i>In casu</i> , há de se reconhecer a legitimidade passiva do réu, vez que atuou comissiva ou omissivamente no parcelamento indevido do solo, o que atrai a responsabilidade do demandado para responder por eventuais prejuízos e pelo dever de reestabelecimento da propriedade rural aos moldes permitidos em lei. 3. Restou devidamente comprovado nos autos que os réus realizaram o parcelamento de imóvel rural, com divisões em chácaras de lazer com áreas inferiores ao módulo rural previsto para a região, em afronta à legislação de regência. 4. Incumbe ao Município o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, daí sua responsabilização pelo parcelamento, uso e ocupação do solo, atividade vinculada e não discricionária. Precedentes do Colendo Superior Tribunal de Justiça. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDAS E DESPROVIDAS. SENTENÇA MANTIDA (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação / Remessa Necessária 0030789-60.2016.8.09.0174, Rel. Des(a). ROBERTO HORÁCIO DE REZENDE, 6ª Câmara Cível, julgado em 10/05/2021, DJe de 10/05/2021).

Fonte: TJGO (2021). Autoria Própria.

Quadro 14 - Análise do recurso de apelação cível n.º 0030798.22.2016.8.09.0174

Número do processo	0030798.22.2016.8.09.0174
Comarca	Senador Canedo
Natureza da ação	Duplo grau de jurisdição obrigatório em Ação Civil Pública
Partes envolvidas	Autor: Ministério Público do Estado de Goiás Réus: Loteadores e Município responsável pela fiscalização

Órgão julgador	1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Relatoria	Desembargador Jeronymo Pedro Villas Boas
Caso concreto	O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública contra os réus em razão da implantação de loteamento irregular em zona rural, sem autorização do INCRA, licenciamento ambiental e sem registro imobiliário. A área foi parcelada e comercializada por loteadores, sem observância das normas urbanísticas e ambientais. O Município foi acionado por omissão na fiscalização do parcelamento irregular.
Determinações judiciais (1º grau)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Extinção do processo, sem julgamento do mérito, em relação a um dos réus por ilegitimidade passiva. 2. Condenação dos loteadores na obrigação de indenizar os adquirentes dos lotes alienados irregularmente. 3. Determinação de restauração do estado primitivo do imóvel, com a remoção dos vestígios do loteamento irregular. 4. Fixação de multa diária de R\$ 1.000,00 para o descumprimento das obrigações. 5. Proibição da comercialização de frações inferiores ao módulo rural da área litigiosa.
Determinações judiciais (2º grau)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manutenção da sentença de primeiro grau. 2. Reafirmação da ilegalidade do parcelamento de solo rural sem autorização e sem licenciamento ambiental. 3. Confirmação da responsabilidade do Município por omissão na fiscalização. 4. Reconhecimento da legalidade da condenação dos loteadores na obrigação de indenizar e restaurar a área. 5. Aplicação do entendimento de que o parcelamento irregular do solo configura dano ambiental e urbanístico.
Ementa	<p>Ementa: Duplo Grau de Jurisdição Obrigatório. Ação Civil Pública. Loteamento irregular de área rural. Inobservância das exigências legais. Área menor do que o módulo rural previsto para a região. Ausência de licenciamento ambiental. Ausência de fiscalização por parte do Município. Responsabilidade configurada. I - Restou devidamente comprovado nos autos que os réus realizaram o parcelamento de imóvel rural, com divisões em chácaras e sítios de lazer com áreas inferiores ao módulo rural previsto para a região, em afronta à legislação de regência. Ademais, restou evidenciado o desvio da função social da propriedade rural e a ocorrência de danos ambientais em decorrência do loteamento indevido. II - Com efeito, incumbe ao ente municipal o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, daí sua responsabilização pelo parcelamento, uso e ocupação do solo, atividade vinculada e não discricionária. Precedentes do colendo Superior Tribunal de Justiça. Assim, em relação ao Município de Caldazinha, este não se desincumbiu de seu dever fiscalizatório, pelo contrário, deixou de intervir, embora acionado pelo Ministério Público, tanto que se limitou a realizar levantamentos da área, sem intentar qualquer medida judicial ou notificação dos responsáveis pelo empreendimento, a fim de inibir a conduta contrária ao texto legal, devendo ser responsabilizado por tal procedimento. Duplo Grau de Jurisdição Obrigatório conhecido e desprovido (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Remessa Necessária Cível 0030798-22.2016.8.09.0174, Rel. Des(a). Jeronymo Pedro Villas Boas, 1ª Câmara Cível, julgado em 21/04/2021, DJe de 21/04/2021).</p>

Fonte: TJGO (2021). Autoria Própria.

A análise e comparação dos recursos de apelação cível supramencionados revela a adoção de uma postura rígida na fiscalização e repressão dessas práticas, com ênfase na ilegalidade dos empreendimentos, na responsabilização dos agentes envolvidos e na necessidade de recomposição ambiental. Além disso, constata-se uma uniformidade na manutenção das sentenças de primeiro grau, demonstrando a consistência do posicionamento judicial acerca da matéria.

Inicialmente, verifica-se a reafirmação da ilegalidade do parcelamento irregular do solo rural em todos os casos analisados. As decisões, tanto em primeiro quanto em segundo grau, reiteram a obrigatoriedade de observância das normas fundiárias e ambientais, especialmente

aquelas previstas no Estatuto da Terra (Lei nº 5.868/72), no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979). As irregularidades frequentemente apontadas incluem a subdivisão de glebas em dimensões inferiores ao módulo rural mínimo permitido, a ausência de aprovação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a inexistência de licenciamento ambiental.

Outro aspecto recorrente nas decisões é a atribuição de responsabilidade aos loteadores pelos prejuízos causados. Em todos os processos analisados, a Corte confirmou a legitimidade passiva dos responsáveis pelo parcelamento irregular, afastando tentativas de exclusão de sua responsabilidade. Além disso, foi determinada a adoção de medidas concretas para mitigar os danos, como a obrigação de restaurar as áreas degradadas mediante Planos de Recuperação de Área Degradada (PRAD) e, em alguns casos, o dever de indenizar os adquirentes dos lotes.

No que se refere à atuação dos entes públicos, o TJGO tem reconhecido reiteradamente a responsabilidade dos municípios pela omissão na fiscalização dos loteamentos irregulares. Os julgados destacam que a fiscalização do uso e ocupação do solo não se trata de uma prerrogativa discricionária, mas de um dever administrativo. Assim, a negligência dos municípios na contenção do parcelamento ilegal tem resultado na sua responsabilização judicial, como nos processos 0364517-53.2015.8.09.0174 (Quadro 10) e 0030789.60.2016.8.09.0174 (Quadro 13), nos quais foram instados a promover a regularização fundiária ou a restauração das áreas afetadas.

A degradação ambiental decorrente dos parcelamentos irregulares foi um elemento central em todas as decisões. O Tribunal reconheceu que a conversão ilegal de áreas rurais em loteamentos compromete a organização territorial e a preservação dos recursos naturais, sendo determinante para a imposição de medidas de recuperação ambiental. Nos processos 5060758-81.2019.8.09.0157 (Quadro 11) e 5155101-16.2019.8.09.0013 (Quadro 12), por exemplo, a Corte fixou expressamente a necessidade de recomposição da vegetação nativa e de compensação pelos danos ambientais.

Embora o Tribunal tenha adotado um posicionamento uniforme na maioria dos temas discutidos, verificou-se divergência na condenação por dano moral coletivo. Enquanto nos processos n.º 5060758-81.2019.8.09.0157 (Quadro 11) e n.º 5155101-16.2019.8.09.0013 (Quadro 12) houve fixação de indenização pecuniária, nos processos n.º 0364517-53.2015.8.09.0174 (Quadro 10) e n.º 0030789.60.2016.8.09.0174 (Quadro 13) essa pretensão foi rejeitada. A falta de um critério objetivo para a condenação sugere uma margem de discricionariedade na interpretação dos danos extrapatrimoniais causados à coletividade.

Outro ponto relevante foi a recorrente rejeição das alegações de cerceamento de defesa apresentadas pelos réus. O Tribunal afastou essas preliminares sob o fundamento de que havia nos autos elementos probatórios suficientes à formação do convencimento judicial e de que os recorrentes não demonstraram prejuízo concreto que justificasse a nulidade processual. Esse entendimento reforça a posição de que a ampla defesa deve ser exercida dentro dos limites da razoabilidade, evitando-se manobras protelatórias.

Além da responsabilização dos loteadores e dos entes públicos, a análise dos casos revelou a preocupação do TJGO com a segurança jurídica dos adquirentes de boa-fé. Em determinados processos, como no 5155101-16.2019.8.09.0013 (Quadro 12), o Tribunal reconheceu a nulidade dos contratos de compra e venda dos lotes, considerando que possuíam objeto ilícito por violarem normas fundiárias e ambientais. Essa decisão reforça a necessidade de conscientização dos consumidores sobre os riscos jurídicos inerentes à aquisição de terrenos parcelados irregularmente, sem o devido registro e aprovação dos órgãos competentes.

A jurisprudência do TJGO também evidencia uma postura restritiva em relação à aplicação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) para loteamentos clandestinos. No caso 5155101-16.2019.8.09.0013 (Quadro 12), por exemplo, a Corte afastou a possibilidade de regularização ao entender que não havia um núcleo urbano consolidado antes do marco temporal fixado pela Lei nº 13.465/2017. Esse posicionamento demonstra que o Tribunal adota um critério rigoroso para a aplicação da REURB, impedindo que loteadores utilizem esse mecanismo para legitimar parcelamentos ilegais.

Por fim, verifica-se a aplicação de sanções acessórias para garantir o cumprimento das determinações judiciais. Em alguns processos, foi fixada multa diária para compelir os responsáveis à adoção das providências determinadas, como a demolição de infraestruturas irregulares e a recomposição ambiental das áreas afetadas. Essa prática evidencia a preocupação do Judiciário em assegurar a efetividade das decisões, evitando que os compromissos assumidos pelos réus se tornem meras determinações inócuas.

Assim, a análise das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás permitiu identificar uma orientação jurisprudencial que tem se mostrado consistente na apreciação de controvérsias envolvendo loteamentos implantados em áreas rurais, com especial atenção à observância das normas urbanísticas e ambientais aplicáveis. De modo geral, observou-se a adoção de medidas cautelares voltadas à mitigação dos efeitos dessas ocupações, abrangendo determinações como embargos, bloqueios de matrículas e imposição de sanções pecuniárias, além da exigência de providências voltadas à recomposição ambiental das áreas impactadas.

Ademais, verificou-se que a responsabilização não se limitou aos loteadores, podendo abranger também os entes públicos, sobretudo nos casos em que restou evidenciada eventual inércia ou insuficiência na fiscalização do uso e parcelamento do solo. Embora a jurisprudência analisada tenha indicado uma tendência à manutenção das decisões proferidas em primeiro grau, constataram-se nuances interpretativas em determinados aspectos, notadamente no que concerne à fixação de indenizações por dano moral coletivo e à aplicabilidade da Regularização Fundiária Urbana (REURB) em contextos específicos.

Nesse contexto, a relativa uniformidade das decisões do TJGO contribuiu para a previsibilidade e segurança jurídica, ao passo que reforçou o papel do Poder Judiciário na harmonização dos interesses em disputa. A atuação jurisdicional demonstrou-se relevante para a busca do equilíbrio entre a ordenação territorial, a proteção ambiental e a observância da função social da propriedade, aspectos fundamentais para a conciliação entre o desenvolvimento urbano e a preservação dos recursos naturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proliferação de loteamentos clandestinos em áreas rurais do Estado de Goiás configura um fenômeno de grande complexidade, cujas repercussões extrapolam a esfera fundiária e alcançam dimensões ambientais, sociais e urbanísticas. O fracionamento irregular de glebas rurais para fins urbanos desafia a legislação vigente, comprometendo a segurança jurídica dos adquirentes e intensificando os impactos ambientais, além de dificultar a ordenação territorial e o planejamento sustentável.

A análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás demonstra um alinhamento no sentido de reprimir tais parcelamentos, reafirmando a necessidade de observância das normas de uso e ocupação do solo. O Tribunal tem adotado medidas como embargos, bloqueios de matrículas e imposição de sanções pecuniárias, visando resguardar a ordem territorial e garantir a proteção ambiental. No entanto, a eficácia dessas medidas enfrenta desafios substanciais, especialmente no que concerne à fiscalização contínua e à responsabilização efetiva dos agentes envolvidos, que, em muitos casos, se valem de lacunas normativas para perpetuar tais práticas.

Nesse contexto, a operação “Lote Legal”, conduzida pelo Ministério Público do Estado de Goiás, revela-se um importante instrumento no enfrentamento desses parcelamentos irregulares, combinando estratégias repressivas e preventivas. Todavia, o combate ao problema exige o fortalecimento das políticas de regularização fundiária, bem como uma maior

articulação entre os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento territorial e pela fiscalização. Apenas por meio de uma atuação coordenada será possível evitar a consolidação dessas ocupações ilegais e garantir a efetividade das normas vigentes.

Os dados analisados indicam que, em sua maioria, esses loteamentos são implantados sob a justificativa de serem destinados ao lazer, estratégia empregada para mascarar sua verdadeira destinação urbana. Esse subterfúgio, amplamente documentado nos julgados do TJGO e nas investigações do MPGO, evidencia a necessidade de um aprimoramento dos mecanismos de fiscalização, de modo a impedir que tais empreendimentos continuem a se expandir à margem da legislação.

Diante desse cenário, a presente pesquisa evidencia a urgência de medidas mais rigorosas para conter o parcelamento irregular do solo rural, incluindo o aprimoramento da legislação e o fortalecimento dos órgãos fiscalizadores. Espera-se que os achados deste estudo contribuam para reflexões acadêmicas e institucionais voltadas à formulação de políticas públicas mais eficazes. Apenas com uma abordagem integrada entre os entes governamentais, o Poder Judiciário e demais operadores do Direito será possível assegurar a proteção ambiental, a segurança jurídica e a promoção de um desenvolvimento territorial sustentável no Estado de Goiás.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O Município e o parcelamento do solo urbano**. Revista De Direito Administrativo, 194, 54–62. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v194.1993.45896> Acesso em: 2 fev. 2025.

BECHARA, Érika. **Licenciamento e compensação ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. **O meio ambiente na Constituição Federal de 1988**. Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, p. 363-398, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966. **Dispõe sobre normas para a definição de áreas urbanas e rurais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 nov. 1966.

BRASIL. Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965. **Regulamenta a definição da fração mínima de parcelamento dos imóveis rurais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 1965.

BRASIL. Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966. **Regulamenta disposições do Estatuto da Terra**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 out. 1966.

BRASIL. Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980. **Regulamenta a definição do módulo fiscal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 maio 1980.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Nota Técnica INCRA/DF/DFC nº 02/2016. **Regulamenta diretrizes para parcelamentos rurais**. Brasília: INCRA, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Instrução Normativa nº 82, de 27 de março de 2015. **Estabelece normas sobre o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2015.

BRASIL. IBGE. **CENSO Demográfico 1950/2010: população por situação de domicílio (população presente e residente)**. In: IBGE. *Séries Históricas e Estatísticas*. Rio de Janeiro, [2022]. Cód. CD91. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD91&t=populacao-situacao-domicilio-populacao-presente-residente>. Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º dez. 1964.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Código Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de

Cadastro Rural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1972.

BRASIL. **Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o módulo fiscal dos imóveis rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 1979.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera dispositivos da Lei nº 6.766/1979, para estabelecer critérios urbanísticos específicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º fev. 1999.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.** Altera dispositivos da Lei nº 5.868/1972, sobre o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e altera dispositivos da Lei nº 6.766/1979. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.112.646/SP**, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 10/06/2009, DJe de 26/06/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.317.547/RS**, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/02/2017, DJe de 15/03/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.164.893/SE**, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016, DJe de 1º/07/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.865/DF**. Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RE 654833/AC**. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Tema 999. Constitucional. Dano Ambiental. Reparação. [...] Relator: Min. Alexandre De Moraes. Brasília, 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, Delton Winter de. **Prática e Estratégia – Gestão Jurídica Ambiental**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

FREITAS, Gilberto Passos. **Algumas Anotações sobre Chácaras ou Sítios de Recreio**. Revista Justitia, v. 116, São Paulo, 1982, p. 37.

FREITAS, Gilberto Passos. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FREITAS, José Carlos de. **Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão**. 2000.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 2022.

GALIZONI, Flávia Maria. **Rural e ruralidades: reflexões para o Programa Nacional de Saneamento Rural**. BRASIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Programa Nacional de Saneamento Rural PNSR: aspectos conceituais da ruralidade no Brasil e interfaces com o saneamento básico. Brasília: Funasa, 2021. 127 p.: il.–(Série Subsídios ao Programa Nacional de Saneamento Rural; v. 1), 2021

GOIÁS (Estado). **Ministério Público do Estado de Goiás. Manual de Atuação Ministerial sobre Parcelamento do solo. 2018**. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/09/22/10_50_34_92_Manual_de_Atua%C3%A7%C3%A3o_Ministerial_Parcelamento_do_Solo_CAOMA_2018.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

GRANZIANO DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. 2 ed. Ver. – 1ª reimpr. Campinas; SP: UNICAMP, IE, 2002. (coleção Pesquisas, 1). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/pesquisa/O-novo-rural-Brasileiro.pdf> Acesso em: 10 jan. 2025.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Dados disponíveis em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em 2020.

IWASAKI, Micheli Mayumi. **Função social da propriedade rural e a proteção jurídica do meio ambiente**. Revista Eletrônica de CEJUR, v. 1, n. 2, 2007.

LOCATEL, Celso Donizete. Da dicotomia rural-urbano à urbanização do território no Brasil. **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 12, n. 2, p. 85-102, 2013.

LORENZETTI, Ricardo Luis, LORENZETTI, Pablo, BARBOSA, Fernanda Nunes. **Direito Ambiental**. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4475>. Acesso em: 5 fev. 2025.

MALTEZ, Rafael Tocantins; ROCHA, Charles dos Santos Cabral. **As cavidades naturais subterrâneas como bens ambientais especialmente protegidos**. In: Cadernos Jurídicos / Escola Paulista da Magistratura 2019, v. 18 (47 - 48)- São Paulo: Escola Paulista da Magistratura.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p. ISBN 978-85- 7983-014-3. Disponível em : <https://static.scielo.org/scielobooks/s3vn9/pdf/maniglia-9788579830143.pdf> Acesso em: 24 nov. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDONÇA, Sofia Queiroz Furtado de. **O acesso à propriedade rural por meio do parcelamento do solo rural**. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária**. São Paulo: MP-SP, 2022.

MOTA, Suetônio. **Urbanização e Meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: ABES, 2003

OLIVEIRA, Lara Menezes de Oliveira. **Campanha Lote Legal**. 2024. Disponível em: <http://operacaolotelegal.com.br/category/operacoes/>. Acesso em: 5 fev. 2025.

PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto e FARIAS Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de estudos agrários e desenvolvimento rural, 2005, p. 17.

RIZZARDO, Arnaldo. **O Uso da Terra no Direito Agrário**. 3ed. Rio de Janeiro: Aide, 1985. p. 35.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário — Agrariedade, ruralidade e rusticidade**. 1 ed. (2007), 3.' reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

SÃO PAULO (Estado). **Ministério Público do Estado de São Paulo. Manual de parcelamento do solo e regularização fundiária**. 2022. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes_MP/Todas_publicacoes/Manual-de-parcelamento-do-solo-e-regularizacao-fundiaria-2022.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SCHIMITT, Janine Bertuol. **Loteamento ilegal, irregular ou clandestino**. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/loteamento-ilegal-irregular-ou-clandestino/751261790>. Acesso em: 24 no. 2024.

SCHNEIDER, Sergio. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/MWKqhnDFRzCwv9DKsFWZZhv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Tiago Oliveira Pereira da. *Ação Civil Pública c/c Pedido de Tutela Antecipada*. Tianguá, CE: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2012. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/downloads/2015/02/acp-loteamentos-def.-1.pdf> Acesso em: 5 fev. 2025.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Os imóveis rurais na prática notarial e registral—noções elementares. 2014.

Trindade (Município). **Ministério Público de Goiás realiza segunda fase da operação Lote Legal, em Trindade**. 2023. Disponível em: <https://trindade.go.gov.br/ministerio-publico-de-goias-realiza-segunda-fase-da-operacao-lote-legal-em-trindade/> Acesso em: 20 dez. 2024.

VASCONCELOS. Yago de Carvalho. **O parcelamento do solo rural para fins não agrários**. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-parcelamento-do-solo-rural-para-fins-nao-agrarios/865707050> Acesso em: 8 jan. 2025.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O parcelamento do solo urbano**. 1985.