CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS N° 1.00224/2021-80

Relator:	Conselheiro Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior
Requerente:	Ministério Público Federal
Requerido:	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

E M E N T A

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ATRIBUIÇÃO PARA INVESTIGAR FATOS RELACIONADOS A SUPOSTO PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO RURAL. CANCELAMENTO DO CADASTRO DO IMÓVEL RURAL PELO INCRA. INCOMPETÊNCIA DA AUTARQUIA FEDERAL PARA ATESTAR A REGULARIDADE DA SITUAÇÃO DO IMÓVEL NO QUE SE REFERE AOS ASPECTOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS CONHECIDO PARA RESOLVER O CONFLITO E DECLARAR A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. Conflito negativo de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul para investigar fatos relacionados a suposto parcelamento irregular de solo rural em bem imóvel sob matrícula nº 74.551, na localidade da Linha da Serra, no município de Sinimbu/RS.

2. No âmbito cível, o juízo competente é fixado em razão da presença na relação processual das pessoas jurídicas de direito público previstas no rol do art. 109, I, da Constituição, seja como autora, ré, assistente ou oponente.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

3. A atuação do INCRA na matéria não é suficiente para que a competência seja federal, pois a autarquia federal atua na execução das atualizações cadastrais pertinentes (cancelamento de cadastro ou atualização de área remanescente), não lhe cabendo atestar a regularidade da situação do imóvel no que se refere aos aspectos ambientais e urbanísticos.

4. Pedido de Providências conhecido para resolver o conflito e declarar a atribuição do Ministério Público Estadual.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, por unanimidade, em conhecer o presente Pedido de Providências para declarar a atribuição do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do voto do Relator.

Brasília-DF, 5 de maio de 2021.

(documento assinado por certificação digital)
SILVIO ROBERTO OLIVEIRA DE AMORIM JUNIOR
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Providências - PP instaurado pelo Ministério Público Federal – MPF, com o objetivo de suscitar conflito negativo de atribuições com o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – MP/RS.

2. Os documentos que acompanham a inicial dão conta que o conflito em questão diz respeito à atribuição para atuar em Inquérito Civil Público – ICP instaurado com o fim de apurar suposto parcelamento irregular de solo rural "[...] no bem imóvel sob matrícula nº 74.551, na localidade da Linha da Serra, no município de Sinimbu/RS".

3. Intimado para prestar informações, o MPF defendeu que:

> [...] Provocado acerca da configuração de loteamento irregular em zona rural, no imóvel de 130.000,00m², e as providências que adotaria, o INCRA referiu: "encontramos a existência de cadastro de imóvel rural, declarado em nome de Sergio Moacir da Silva como Nu-proprietário e Voni da Silva como usufrutuário, localizado no município de Sinimbu/RS com a área de 13,0000 hectares, pela matrícula de nº 74.551, efetuado juntamente com duas outras frações perfazendo um total de 21,1000 hectares e estando registrado sob o código de imóvel rural nº 857.076.084.646-5" (grifou-se).
>
> Na sequência, o INCRA argumentou que procedeu à inativação do código de imóvel rural cadastrado, não cabendo a ele atestar a regularização de empreendimento voltado à urbanização. Referida inativação decorreu do entendimento de que o imóvel perdeu a destinação que o caracterizava como rural diante da aferição da "intenção das partes em fracionar uma área em duas glebas menores que a Fração Mínima de Parcelamento (FMP)". Ou seja, 2ha.
>
> Ocorre que, salvo engano, esta "intenção" não tem o condão de descaracterizar a área rural, com destinação rural, e transformá-la em área voltada à urbanização.
>
> A constatação do próprio MPF veio no sentido de que a área é rural, com parcelamento para fins rurais.
>
> O próprio INCRA referiu cadastro de imóvel rural com área de 13ha, com duas outras frações no total de 21,1ha.
>
> O Município de Sinimbu também confirmou que o parcelamento do solo se localiza em zona rural e para fins rurais, não se tratando de área urbanizada. A localidade, portanto, nunca foi utilizada para uso urbano e o imóvel não é urbano ou urbanizado. O cancelamento do cadastro do imóvel rural não correspondeu à realidade.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

> Logo, s.m.j., compreende-se não há como a intenção de uma irregularidade, consistente em fracionar área rural em gleba menor do que 2ha, transformar a totalidade do imóvel rural, com destinação rural, em urbana, e, a partir disso, caber a análise do parcelamento irregular rural, para fins rurais, pela municipalidade e, consequentemente, pelo Ministério Público Estadual.

4. Em seguida, solicitei a inclusão do feito em pauta, tornando-o apto ao julgamento pelo Plenário.

É o relatório.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

E M E N T A

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ATRIBUIÇÃO PARA INVESTIGAR FATOS RELACIONADOS A SUPOSTO PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO RURAL. CANCELAMENTO DO CADASTRO DO IMÓVEL RURAL PELO INCRA. INCOMPETÊNCIA DA AUTARQUIA FEDERAL PARA ATESTAR A REGULARIDADE DA SITUAÇÃO DO IMÓVEL NO QUE SE REFERE AOS ASPECTOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS CONHECIDO PARA RESOLVER O CONFLITO E DECLARAR A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. Conflito negativo de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul para investigar fatos relacionados a suposto parcelamento irregular de solo rural em bem imóvel sob matrícula nº 74.551, na localidade da Linha da Serra, no município de Sinimbu/RS.

2. No âmbito cível, o juízo competente é fixado em razão da presença na relação processual das pessoas jurídicas de direito público previstas no rol do art. 109, I, da Constituição, seja como autora, ré, assistente ou oponente.

3. A atuação do INCRA na matéria não é suficiente para que a competência seja federal, pois a autarquia federal atua na execução das atualizações cadastrais pertinentes (cancelamento de cadastro ou atualização de área remanescente), não lhe cabendo atestar a regularidade da situação do imóvel no que se refere aos aspectos ambientais e urbanísticos.

4. Pedido de Providências conhecido para resolver o conflito e declarar a atribuição do Ministério Público Estadual.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

V O T O

5. Saliente-se, de início, que o Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da ACO nº 843, por maioria, firmou entendimento no sentido de que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP dirimir conflito entre os Ministérios Públicos dos Estados - MPEs ou entre estes e um ramo do Ministério Público da União - MPU.

6. Confira-se, a propósito, o teor da ementa do acórdão em questão:

> Ementa: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DIRIMIR CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS. EXERCÍCIO DO CONTROLE DA LEGALIDADE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. RESPEITO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. CF, ART. 130-A, § 2º, INCISOS I E II. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito de atribuições entre membros de ramos diversos do Ministério Público. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 2. Impossibilidade de encaminhamento do conflito de atribuição para o Procurador-Geral da República, enquanto autoridade competente, pois é parte interessada na solução da demanda administrativa, uma vez que acumula a Chefia do Ministério Público da União com a chefia de um de seus ramos, o Ministério Público Federal, nos termos da LC 75/1993. 3. Os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressalvando-se, porém, que só existem unidade e indivisibilidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo qualquer relação de hierarquia entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, entre o de um Estado e o de outro, ou entre os diversos ramos do Ministério Público da União. 4. EC 45/2004 e interpretação sistemática da Constituição Federal. A solução de conflitos de atribuições entre ramos diversos dos Ministérios Públicos pelo CNMP, nos termos do artigo 130-A, § 2º, e incisos I e II, da Constituição Federal e no exercício do controle da atuação administrativa do Parquet, é a mais adequada, pois reforça o mandamento constitucional que lhe atribuiu o controle da legalidade das ações administrativas dos membros e órgãos dos diversos ramos ministeriais, sem ingressar ou ferir a independência funcional. 5. Não conhecimento da Ação Cível Originária e encaminhamento dos autos ao Conselho Nacional do Ministério Público para, nos termos do artigo 130-A, incisos I e II, da Constituição Federal, dirimir o conflito de atribuições. (ACO 843, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020)

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

7. O novel posicionamento foi reafirmado pela Suprema Corte, também por maioria, no julgamento das petições - PETs nº 4891, 5091 e 5756, realizado na sessão virtual finalizada em 15/6/2020.

8. Além disso, contra o acórdão proferido na ACO nº 843 foram interpostos embargos de declaração pelo Procurador-Geral da República, os quais, por maioria, foram rejeitados em decisão transitada em julgado em 24/2/2021.

9. Considerando, então, o novo entendimento firmado pelo STF acerca da competência do CNMP para dirimir conflitos de atribuição entre os MPEs ou entre estes e um ramo do MPU, tem-se que o presente PP deve ser conhecido, razão pela qual passo ao mérito.

10. A controvérsia a julgar diz respeito a conflito negativo de atribuições relacionado à atribuição para atuar em Inquérito Civil Público – ICP instaurado com o fim de apurar suposto parcelamento irregular de solo rural "[...] no bem imóvel sob matrícula nº 74.551, na localidade da Linha da Serra, no município de Sinimbu/RS.

11. Referido ICP foi objeto de declínio de atribuições pelo MP/RS, sob os seguintes fundamentos:

> [...] O presente Inquérito Civil foi instaurado com o objetivo de "apurar a ocorrência de possível parcelamento irregular, de imóvel sob matrícula nº 74.551, localizado em Linha da Serra, Município de Sinimbu".
> Com a instauração do Inquérito Civil, foi oficiado ao Município de Sinimbu, com os seguintes questionamentos (fl. 28):
> a) o parcelamento do solo objeto do RD está localizado em área urbana, de expansão urbana ou rural?
> b) O parcelamento do solo foi realizado para fins urbanos ou rurais?
> c) Se o parcelamento do solo estiver localizado em zona rural: a área está urbanizada?
> d) Houve abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes?
> e) Considerando os equipamentos públicos disponíveis para o parcelamento do solo, o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, e a localização das vias de circulação ou comunicação, pode-se dizer que a situação está consolidada?
> f) Quantas famílias residem no local da área parcelada? Quem são os responsáveis por cada família? Qual o nº de lotes existentes?
> g) Há alguma legislação municipal que discipline o parcelamento do solo urbano (loteamento, desmembramentos e similares)?
> h) Há algum óbice legal à realização do parcelamento do solo em questão (art. 3º, parágrafo único, da Lei Federal nº 6.766/79)?
> i) Qual a infraestrutura básica existente no parcelamento (art. 2º, § 5º, da Lei Federal nº 6.766/79)?
> j) É possível e regularização dos lotes por meio dos projetos More Legal 3 ou More Legal 4?

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

k) Enviar croqui, mapa ou levantamento topográfico com a identificação dos lotes e das pessoas/famílias que habitam ou constam como adquirentes/proprietários. Em resposta, o Município de Sinimbu informou que o parcelamento do solo em questão se localiza em zona rural, para fins rurais, não se tratando área urbanizada, sem abertura de logradouros ou vias públicas (fls. 30/37).
Corroborando, consta explicitamente na matrícula nº 74.551 que a fração de terras está cadastrada no INCRA sob código 857.076.084.646-50 (fl. 18/v).
Outrossim, das duas escrituras públicas de compra e venda de frações ideais (ambas impugnadas pela suspeita do parcelamento irregular), depreende-se que a fração de terras localiza-se em área e tem exploração rural (fls. 10/11v e 16/17).
Não bastasse, as fotografias acostadas pelo Município chancelam que se trata de imóvel rural, inclusive no que toca à finalidade (fls. 32/37).
Assim, verifica-se que, em tese, há interesse da União na investigação do parcelamento de área situada e com finalidade rural, pertencendo o controle à esfera federal, e não estadual.
Esta Promotoria de Justiça está legitimada para exigir a regularização de área urbana, pois, nos termos do artigo 1º, inciso VI, da Lei 7.347/85, poderá ajuizar Ação Civil Pública na defesa da ordem urbanística.
Mas, em se tratando de imóvel com finalidade rural, não possui o Ministério Público Estadual legitimidade para exigir dos adquirentes das frações ideais/rurais a regularização, seja mediante Termo de Ajustamento de Conduta, seja mediante ajuizamento de Ação Civil Pública.
Enfim, a atribuição para análise dos autos é do Ministério Público Federal.
Em face do exposto, declina-se da atribuição para análise do presente ao Procurador da República em Santa Cruz do Sul.
Com efeito, encaminhem-se os autos ao Conselho Superior do Ministério Público, para fins de eventual homologação da declinação de atribuição, a teor do Provimento nº 02/2016.
Antes, dê-se ciência deste despacho ao Registro de Imóveis de Santa Cruz do Sul. [...]

12. Em 5/6/2014, o Conselho Superior do MP/RS homologou o aludido declínio, em decisão assim ementada:

[...] Analisado o processado, verifica-se que deve ser declinada a atribuição.

Com efeito, as escrituras públicas de compra e venda de frações ideais (fls. 10/11v e 16/17) e a resposta do Município de Sinimbu aos questionamentos formulados pela agente ministerial (fls. 30/37) não deixam dúvidas de que o imóvel objeto do parcelamento irregular encontra-se situado em área rural, possuindo cadastro junto ao INCRA sob o nº 857.076.084.646-50.

Além disso, verifica-se que o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.190/70 transferiu ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades que antes pertenciam ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), incluindo-se, nessas últimas, a direção e fiscalização das atividades colonizadoras públicas ou particulares, nos termos do art. 14 do Decreto nº 59.428/66.

Diante destas circunstâncias, e pelo fato de o INCRA se tratar de entidade autárquica federal, vinculada ao Ministério da Agricultura, voto pela

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL
PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

> homologação da declinação de atribuição para o Ministério Público Federal, nos termos da promoção de fls. 38/39. [...]

13. Recebidos os autos, o MPF proferiu manifestação no seguinte sentido:

> [...] Trata-se de Inquérito Civil instaurado a fim de verificar a atuação do INCRA em possível parcelamento irregular de solo rural incluso no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). cuja atribuição fiscalizatória advém do disposto na Lei n' 5 868/72, que instrumentaliza a política de acesso à propriedade rural estabelecida no Decreto Federal no 59.428/66. [...]
>
> Dessa forma, considerando que a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) no Município de Sinimbu corresponde a 2,0 hectares (http://www incra.gov.br/tabelamodulo-fiscal). ao analisar a cópia da Escritura Pública de Compra e Venda n' 08.376 (impugnada; fls. 17 a 19). inferiu-se a intenção das partes em fracionar uma área em duas glebas menores que a FMP.
>
> Tal fracionamento em extensão inferior ao mínimo legal indica a intenção de mudança da destinação do imóvel para fins não-agrícolas, mas urbanos, como o caso dos sítios de recreio, de tal modo a afastar a atribuição de fiscalização do INCRA [...]
>
> Observe-se que a prévia audiência do INCRA que o dispositivo transcrito impõe se delimita em caráter meramente consultivo e informativo, restando o poder de polícia incumbido ao ente municipal
>
> Esse entendimento é explicitado no Capítulo VI da Instrução Normativa nº 82/2015 expedida pelo INCRA, didaticamente exposto nos itens 3, "b" e "e.2", e 4 "d' da Nota Técnica INCRA/DF/DFC/N' 02/2016 [...]
>
> Ainda conforme a Lei n' 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano). Especialmente seus arts. 6' a 12, é atribuída ao Município (ou ao Distrito Federal, quando for o caso) a responsabilidade pelo parcelamento do solo com fins urbanos,cabendo a regularização da situação a esse ente federado.
>
> A atuação do INCRA limita-se a verificar a hipótese de descaracterizar o imóvel como rural para fins de parcelamento urbano, cancelando o CCIR com base no art. 11, III, "a", da citada instrução Normativa INCRA nº 82, de 27/03/2015 diante da perda da destinação rural do bem após a sua inserção no perímetro urbano.
>
> E de se observar que apenas nos casos de loteamentos rurais para fins agrícolas (o que não é o caso de parcelamento do solo em terrenos menores do que a Fração Mínima de Parcelamento) é que caberá ao INCRA a aprovação do projeto, de acordo com o art. 61 da Lei 4.504/64, não se justificando o deslocamento da competência para a Justiça Federal processar e julgar eventual ação que vier a ser proposta contra o Município.
>
> Com efeito, no caso em tela, ocorreu apenas dois desmembramentos do solo rural no bem imóvel sob matrícula nº 74.551, sendo que as poucas atividades rurais realizadas no local (cultivo de fumo, de milho e piscicultura) seriam destinadas à subsistência dos adquirentes dos lotes parcelados
>
> Assim, ultrapassada a questão de eventual responsabilidade do INCRA/RS quanto à omissão no processo de fiscalização de situações de irregularidades

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

no parcelamento de imóveis com fins rurais, tanto que houve o cancelamento do cadastro pela autarquia federal, em razão da perda de sua destinação rural, quando constatada a irregularidade no parcelamento do solo rural no imóvel em tela (fls. 59-60), é de se considerar que a responsabilidade pela cogitada regularização é do Município (art. 40 da Lei 6.766/79), cabendo ao INCRA participação meramente acessória no processo, pois não obstante o art. 53 da Lei nº 6.766/79 exija a prévia audiência da autarquia federal, o dispositivo legal atribui ao Município a regularização da área correspondente ao loteamento para fins urbanos. Observe-se que, diante da expansão urbana no Município de Sinimbu perante a demanda social por moradias, não cabe buscar um retorno ao status quo ante, recuperando-se utilização rural para localidades, de fato, há muito destinadas ao uso urbano, mesmo que ainda não atendidas plenamente por equipamentos urbanos

Além disso, a regularização e registro de loteamento de imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que localizados em zona rural, obedece ao disposto no Provimento n' 21/2011-CGJ da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Projeto “More Legal IV”), tramitando diante do judiciário estadual, como se observa da redação do art. 511 da Consolidação Normativa Notarial e Registral, com redação dada por esse Provimento [...]

Inexiste nos autos, portanto, demonstração de interesse direto e específico da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, apto a atrair a competência da Justiça Federal. não sendo suficiente a menção a interesse genérico da autarquia federal, sendo necessária a constatação de um interesse direto e específico e não mera participação no processo de consulta.

Outrossim, a relevância da atuação do Ministério Público nas questões relacionadas aos chamados loteamentos irregulares se deve justamente pelos princípios de direito urbanístico que devem ser preservados, aí também relacionadas as questões ambientais, demandas estas a serem direcionadas em face do ente municipal

Aliás, eventual atuação do Parquet Federal em detrimento do INCRA não traria outra consequência jurídica além do já efetivado cancelamento do Cadastro Rural do imóvel, em nada alterando a realidade fática colocada, que somente ocorrerá exigindo-se do ente municipal a urbanização da área, com a observância das normas de direito ambiental, consumidos (acesso aos serviços) e administrativo, matéria a ser tratada pelo Ministério Público Estadual. Não por outro motivo, o art. 19 da Instrução Normativa nº 82/2015 do INCRA dispõe que, quando o imóvel perder a destinação que o caracterizava como rural, proceder-se-á à atualização cadastral a requerimento do titular do domínio ou do Município.

Quanto a eventual interesse no uso rural de parte da propriedade já loteada irregularmente para fins urbanos ao não se observar a fração mínima, ainda sob mesmo número de matrícula de imóvel, trata-se de questão de interesse privado, não coletivo, de forma que não se constitui em causa atrativa de atribuição do Parquet. [...]

Em face do exposto, nos termos do art. 65 da Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), tem-se que o imóvel rural não pode ser dividido em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural, a exemplo do objeto

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

> deste Inquérito Civil. Assim, conclui-se que a definição de imóvel rural também leva em consideração o aspecto da dimensão. Por sua vez, o §7º do mesmo artigo prevê que a divisão de imóvel rural para a formação de imóveis de área inferior à do módulo de que trata o caput caracteriza parcelamento do solo para fins urbanos e rege-se pela lei 6.766/1979, devendo ser incluído em zona de expansão urbana por lei municipal.
>
> Por fim, cumpre ressaltar que o INCRA, quando constatou o referido parcelamento irregular, não se omitiu de efetivar as medidas cabíveis no âmbito de sua competência, ou seja, promoveu o cancelamento do cadastro do imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).
>
> Dessa forma, não se vislumbra atribuição do Ministério Público Federal para atuar no presente caso, entendendo-se que os fatos devem ser apurados pelo MP do Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, o Parques Estadual já havia declinado de sua atribuição nos documentos encaminhados a esta Procuradoria (Inquérito Civil nº 00861.00039/2017; fls. 3 a 47), cabendo, no caso, suscitar conflito negativo de atribuição. [...]

14. A partir da referida manifestação, foram encaminhados os autos para análise do conflito negativo de atribuições.

15. Traçado o panorama fático, registre-se que da análise dos argumentos do MPF, verifica-se que o declínio de atribuições se fundamentou na constatação de que a atuação do INCRA na matéria não é suficiente para que a competência seja federal.

16. A Procuradoria-Geral da República - PGR, em apreciação de procedimentos de conflito de atribuição em casos semelhantes ao presente, expressou o seguinte entendimento:

> NO 150/2019 -- AJCA/SGJ/GABPGR
>
> PROCEDIMENTO DE CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO 1.29.007.000146/2016-97
>
> SUSCITANTE: Ministério Público Federal
>
> SUSCITADO: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
>
> CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA FIXADA EM RAZÃO DO CRITÉRIO RATIONE PERSONAE. AUSÊNCIA DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO DO ROL DO ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO DO PARQUET ESTADUAL
>
> 1. Procedimento preparatório para apurar a prática de parcelamento irregular de área rural em dimensão menor que a Fração Mínima de Parcelamento (FMP).
>
> 2. Incumbe ao Município autorizar o parcelamento do solo, bem como redefinir a zona rural em zona urbana ou de expansão urbana. Assim, a audiência prévia do Incra prevista no art. 53 da Lei 6.766/1979 não tem caráter

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

vinculativo para autorizar ou não o Poder Público Municipal a alterar o seu zoneamento.

3. A autarquia federal atua na execução das atualizações cadastrais pertinentes (cancelamento de cadastro ou atualização de área remanescentes), não lhe cabendo atestar a regularidade da situação do imóvel no que se refere aos aspectos ambientais e urbanísticos.

4. Em matéria cível, o juízo competente é fixado em razão da presença das pessoas jurídicas de direito público previstas no rol do art. 109-1 da Constituição na relação processual - seja como autora, ré, assistente ou oponente --, o que não se demonstra presente in casu. Atribuição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. (Decisão da Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, em 18 de março de 2019)

Nº 176/2019 -- AJCA/SGJ/GABPGR

PROCEDIMENTO DE CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO 1.29.007.0001622012-56

SUSCITANTE: Ministério Público Federal

SUSCITADO: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA FIXADA EM RAZÃO DO CRITÉRIO RATIONE PERSONAE. AUSÊNCIA DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO DO ROL DO ART. 109-1D A CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO DO PARQUET ESTADUAL

1. Inquérito civil para apurar a prática de parcelamento irregular de área rural com fins urbanos.

2. Incumbe ao Município autorizar o parcelamento do solo, bem como redefinir a zona rural em zona urbana ou de expansão urbana. Assim, a audiência prévia do Incra prevista no art. 53 da Lei 6.766/1979n ão tem caráter vinculativo para autorizar ou não o Poder Público Municipal a alterar o seu zoneamento.

3. A autarquia federal atua na execução das atualizações cadastrais pertinentes (cancelamento de cadastro ou atualização de área remanescente) não lhe cabendo atestar a regularidade da situação do imóvel no que se refere aos aspectos ambientais e urbanísticos.

4. Em matéria cível, o juízo competente é fixado em razão da presença das pessoas jurídicas de direito público previstas no rol do art. I09-1 da Constituição na relação processual - seja como autora, ré, assistente ou oponente --, o que não se demonstra presente in casu. - Atribuição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. (Decisão da Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, em 9 de abril de 2019)

17. Referido entendimento encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, conforme se verifica da decisão proferida na ACO 2542/SP (sem destaque no original):

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

DECISÃO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. IRREGULARIDADES EM LOTEAMENTO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR O CONFLITO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. [...]

1. Conflito negativo de atribuições apresentado neste Supremo Tribunal Federal, em 28.10.2014, e autuado como ação cível originária, relativo ao desempenho de função do Ministério Público de São Paulo e do Ministério Público Federal para apuração de loteamento irregular de terra às margens do reservatório da Usina Hidrelétrica de Estreito, no Município de Pedregulho/SP.

2. O Ministério Público de São Paulo (Promotoria de Justiça de Pedregulho) encaminhou à Procuradoria da República no Município de Franca documentos, noticiando o parcelamento irregular de imóvel rural localizado às margens do reservatório da Usina Hidrelétrica de Estreito, no Município de Pedregulho/SP.

O órgão ministerial estadual declinou de sua atribuição em favor do Ministério Público Federal, argumentando que o loteamento em zona rural sujeita-se à fiscalização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, submetido à Justiça Federal. [...]

8. No caso em exame, não há elemento a permitir inferência de haver interesse legítimo e direto da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra porque, como ponderado pelo Juízo de Direito da Comarca de Pedregulho/SP, a análise dos documentos apresentados pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis de Pedregulho/SP "suge[re] crime previsto na Lei nº 6.766/79".

Os fatos narrados no inquérito mencionado apontam indícios de irregularidades em loteamento em imóveis registrados no Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas de Pedregulho, não se cogitando de lesão direta a bem, serviço ou interesse da União a atrair a competência da Justiça Federal, estabelecida no art. 109, incs. I e IV, da Constituição da República, e a atuação do Ministério Público Federal.

9. Assim, a apuração dos fatos denunciados e as medidas de natureza cível a serem adotadas na apuração de irregularidades devem ser coordenadas e promovidas pelo Ministério Público de São Paulo, na esteira do parecer do Procurador-Geral da República.

Tanto não impossibilita, contudo, eventual manifestação de interesse da União ou de suas autarquias em ação ajuizada na Justiça Comum estadual a ensejar o deslocamento da competência para a Justiça Federal.

10. Pelo exposto, **conheço da presente Ação Cível Originária e declaro a atribuição do Ministério Público do Estado de São Paulo** para investigar os fatos narrados no Inquérito Civil Público n. 1.34.005.000020/2013-20 e propor eventuais medidas administrativas ou judiciais

Remetam-se os autos à Promotoria de Justiça responsável pela Comarca de Pedregulho/SP.

Publique-se.

Brasília, 11 de fevereiro de 2015.

Ministra CÁRMEN LÚCIA

Relatora

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47

18. Na hipótese, deve ser aplicado o mesmo entendimento, pois não há elementos aptos à inferência de que há interesse legítimo e direto da União e, mais especificamente, do INCRA.

19. Consta dos autos que o INCRA promoveu, inclusive, o cancelamento do cadastro do imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o que denota sua pronta atuação e, portanto, ausência de omissão.

20. Conclui-se, de fato, que eventual atuação em detrimento do INCRA seria desnecessária, visto que buscaria consequência jurídica já tomada por aquele Órgão da União, a saber, o cancelamento do Cadastro Rural do imóvel em questão.

21. No que diz respeito à eventual exigência para que o ente municipal promova a urbanização da área, com a observância das normas de direito ambiental, consumidor e administrativo, trata-se de matéria de atribuição do Ministério Público Estadual.

22. Diante do exposto, conheço do presente Pedido de Providências para resolver o conflito e declarar a atribuição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente, para analisar tudo o que envolve a temática da urbanização do solo em causa.

É como voto.

Brasília-DF, 5 de maio de 2021.

(documento assinado por certificação digital)
SILVIO ROBERTO OLIVEIRA DE AMORIM JUNIOR
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:47