



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 11

Súmula do Tema: Plano Setorial. MPPR. Ministério Público no Combate aos Fracionamentos Ilegais de Solo Rural. Identificação de vícios encontrados na legislação municipal e na organização e atuação administrativa do **Município de Santa Mônica**. Possibilidade de saneamento pela via consensual. Expedição de Recomendação Administrativa.

Identificação do Procedimento:

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (GAEMA MGÁ) – MPPR-0088.19.001390-9

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (PJ SANTA ISABEL DO IVAÍ) – MPPR-0128.19.000398-7

Interessado: Ordem Urbanística. Direito Difuso. Município de Santa Mônica. Ministério Público.

OBJETO: 1. Prefeito, engenheiro e Diretora de Departamento. Responsabilidade de fiscalizar e entoar providências contra fracionamentos ilegais; 2. Nomeação ou designação de fiscal nos temas de ordem urbanística;

RECOMENDANTE: Ministério Público do Paraná, representado pela Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí (santaisabeldoivai.prom@mppr.mp.br).

RECOMENDADOS: 1. **MUNICÍPIO DE SANTA MÔNICA**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 95.641.916/0001-37, representado por seu Prefeito SÉRGIO JOSÉ FERREIRA, portador da CIRG nº 4.980.799-6 e inscrito no CPF/MF sob o nº 018.372.809-24, com endereço eletrônico: prefeitura@santamonica.pr.gov.br, telefone: 44 3455-1107, endereço físico: Rua Marieta Mocellin, n.º 588, Centro, CEP: 87.915-000; 2. **HELIO BORGES MONTEIRO LIMA**, brasileiro, divorciado, engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Santa Mônica, CIRG nº 4012996 SSP/RJ; 3. **GÉSSICA FERNANDA PERUZZO**, brasileira, solteira, arquiteta, CIRG nº 11131833-6, ocupante do cargo comissionado de **Diretora do Departamento de Arquitetura de Engenharia** da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Meio-Ambiente de Santa Mônica.



INTERESSADO: Procuradoria Jurídica do Município de Santa Mônica, na pessoa do Advogado Dr. João Paulo Januário Russo (OAB/PR nº 79.754), endereço eletrônico: procuradorjuridico@santamonica.pr.gov.br, telefone 44 3455-1107.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIREITO DIFUSO URBANÍSTICO

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público, nos termos da Constituição da República (art. 127, *caput*) “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

CONSIDERANDO que são funções institucionais do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” e “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (Constituição Federal, art. 129, II e III);

CONSIDERANDO que a Constituição da República, ao mesmo tempo em que erige o direito de propriedade à categoria de direito fundamental, consoante o art. 5.º, inc. XXIII, condiciona sua proteção (seja da propriedade urbana ou rural) ao atendimento de sua função social, conforme os ditames da justiça social, nos termos dos arts. 182, § 2.º, 186 e 170;

CONSIDERANDO o estudo técnico fundamentado introduzido nos procedimentos indicados em epígrafe, denominado ‘apoio técnico’ o qual detectou anomalias passíveis de correção, com preliminar incursão de solução consensual, ora registrada nesta Recomendação Administrativa.

O MUNICÍPIO E O DEVER DE MANUTENÇÃO DE EQUIPE TÉCNICA CAPACITADA PARA ATUAÇÃO NA SEARA URBANÍSTICO-AMBIENTAL

CONSIDERANDO que a competência municipal para a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, decorre da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe no art. 31, VIII.



CONSIDERANDO que em sua faceta de controle, tal **atuação do poder de polícia administrativo** se dá, previamente, por meio dos *licenciamentos* e, *ex post factum*, através dos *procedimentos de fiscalização urbanística*, na toada de **José Carlos de Freitas**:

O Executivo promove a tutela da ordem urbanística na medida em que *aplica* corretamente a respectiva legislação e **fiscaliza seu cumprimento pelos administrados**. Mas pode ocorrer negligência nessa conduta, gerando danos à coletividade, quando deixa de exercer seu poder de polícia, na contenção das irregularidades.

Quanto à *fiscalização*, o Município detém competência constitucional para promover o adequado ordenamento territorial, mediante o *controle* do **uso**, do **parcelamento** e da **ocupação do solo urbano**, assim como *ordenar* o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, arts. 30, VIII, e 182, *caput*).

Esse *controle se faz exercendo o poder de polícia*, que é o poder-dever de aplicar multas, expedir notificações, executar administrativamente embargos, interdições e demolições, as chamadas *medidas de polícia repressiva*, que derivam de sua atividade de fiscalização obrigatória, portanto de natureza vinculada.

Para obras não licenciadas (clandestinas), compete-lhe o embargo das edificações e sua demolição sem procedimento formal, mediante ordem sumária precedida de simples constatação por auto de infração.

A falta de comando, de fiscalização, de exercício do poder de polícia pelas autoridades e agentes municipais sobre o processo de urbanização predatória e irracional, irradia efeitos pela comunidade, razão por que eventual inércia pode gerar tanto a responsabilização do Município em ação civil pública (por omissão), quanto do agente ou servidor público omissor, ora por improbidade administrativa (Lei 8.429/1992, art. 11, II) e crime de prevaricação ou, conforme o caso, em se tratando de loteamentos clandestinos, por crime tipificado no art. 50 da Lei 6.766/1979, na forma de delito comissivo por omissão penalmente relevante.¹

CONSIDERANDO o entendimento do **Superior Tribunal de Justiça**, no sentido de que a competência pelo ordenamento territorial é vinculada, passível de controle pelo Poder Judiciário e ensejadora de **culpa in vigilando**, na hipótese de desídia ou omissão:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO. LOTEAMENTO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. Nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, **competete aos Municípios** “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” **Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada. Dessarte, “se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e**

1 FREITAS, José Carlos de. *A Ação Civil Pública, a Ordem Urbanística e o Estatuto da Cidade*. In: MILARÉ, Édis. *A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 264-265.



parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever” (REsp 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002).²

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER DEVER. LEGITIMIDADE PASSIVA. ARTS. 30, VIII, DA CF, E 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO. (...) **3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que 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.** 4. Legitimidade passiva do ente municipal para figurar em ação civil pública que objetiva a regularização de loteamento irregular. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.³

CONSIDERANDO que o dever dos Municípios de prestação adequada dos serviços de regulação e **fiscalização** urbana é inafastável, abrangendo medidas preventivas, repressivas e regularizadoras, tendentes à garantia do bem-estar da saúde e da segurança dos cidadãos, devendo, para tanto, dispor de **setor específico, com equipe técnica suficiente e capacitada**.

CONSIDERANDO a importância que o ente tenha uma equipe técnica com capacidade para fiscalizar o desenvolvimento urbanístico da cidade, devendo recair sobre pessoa alheia a quaisquer interesses locais sobre o mesmo tema, preferenciando concursados em vez de comissionados ou contratados.

CONSIDERANDO que a quantidade de pessoas a fazerem parte dessa equipe depende das dimensões e necessidades do ente, todavia, a qualificação técnica deve ser aquela bem definida pelo seu órgão de classe, normalmente estabelecida em legislação federal e em Resoluções emitidas pelo órgão de classe.

CONSIDERANDO as dificuldades apresentadas pelo Município de Santa Mônica na fiscalização da expansão urbana, notadamente dos parcelamentos clandestinos executados em seu território, em virtude da falta de profissional com atribuição específica para tanto ou de ausência de orientação ou designação pelo Gestor de quem o faça.

CONSIDERANDO a obrigação inata do servidor público revelar e representar formalmente ao seu superior hierárquico, inclusive Prefeito, eventuais irregularidades administrativas detectadas no âmbito do Município do qual desenvolve atividade afeta ao tema da ilicitude;

² STJ. REsp 432.531/SP, Rel. Min. Franciulli Netto. 2ª Turma. DJ 25/04/2005.

³ STJ. REsp 447.433/SP, Rel. Min. Denise Arruda. 1ª Turma. DJ 22/06/2006.



A RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO MEIO PRÉVIO CONSENSUAL DE TENTATIVA DE SANEAMENTO DE IRREGULARIDADES

CONSIDERANDO que o Ato Conjunto n. 01/2019-PGJ/CGMP, **artigo 107** (com correlação no mesmo sentido ao artigo 1º da Resolução CNMP nº 164/2017) denota que “*A Recomendação Administrativa é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas*”.

CONSIDERANDO o quanto dispõe a Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017, Art 3º: “*O Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, nos autos de inquérito civil, de procedimento administrativo ou procedimento preparatório, poderá expedir recomendação objetivando o respeito e a efetividade dos direitos e interesses que lhe incumba defender e, sendo o caso, a edição ou alteração de normas.*”

CONSIDERANDO o quanto dispõe o artigo 26, VII e 27, parágrafo único IV da Lei nº 8.625/93: “*Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: VII – sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor (...); Art. 27. (...) Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: IV – promover (...) recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.*”

RESOLVE expedir a presente

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA



DO PROCEDIMENTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

(PRAZO: 30 DIAS)

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – Com o objetivo de documentar, acompanhar e entregar efetividade nas etapas do cumprimento desta Recomendação Administrativa, o **RECOMENDADO** deverá comunicar ao RECOMENDANTE **sobre o acolhimento ou não desta Recomendação** e, se positivo, formalizar um Procedimento Administrativo próprio, nomeando um servidor para acompanhar todos os atos necessários ao seu cumprimento, de tudo dando ciência ao RECOMENDANTE **no prazo de 30 DIAS**.

1.1 – PARÁGRAFO ÚNICO – A não manifestação no prazo desta cláusula será interpretada como **PLENA CIÊNCIA** e **RECUSA** de seu teor por parte do **RECOMENDADO**, servindo de termo para reação do Ministério Público no esgotamento de solução consensual para o tema, com consequente reflexão e reações no encaminhamento de manejos judiciais que visem obrigação de fazer ou não fazer ou mesmo responsabilidade por ato de improbidade administrativa em situações concretas que venham a se apresentar.

DA EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO DOS PARCELAMENTOS DO SOLO

(PRAZO: 180 DIAS)

2. CLÁUSULA SEGUNDA – Recomenda-se ao **RECOMENDADO** a instituição e manutenção de equipe com habilitação técnica adequada e em número suficiente para suportar o ônus/responsabilidade afeta à seara urbanística e meio ambiente, especialmente para acompanhamento do desenvolvimento territorial do Município (e outros temas relacionados ao meio ambiente/urbanismo), **mediante a criação e provimento do cargo de fiscal de obras**.

2.1 PARÁGRAFO ÚNICO – Sugere-se, como alternativa ao disposto no *caput*, contando com auxílio de sua procuradoria jurídica, a verificação dentre as atribuições descritas nas normas municipais relativas aos vários cargos públicos já existentes, em especial cargos técnicos (engenheiro e/ou arquiteto), a possibilidade de interpretação da legislação municipal local para orientação (emissão de Portaria ou outro) interna aos atuais engenheiro e arquiteto para função fiscalizatória de eventuais loteamentos ou fracionamentos ilícitos.



DO DEVER DE NOTIFICAÇÃO DAS ILEGALIDADES VERIFICADAS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA (PRAZO: 90 DIAS)

3. CLÁUSULA TERCEIRA – RECOMENDA-SE que o **RECOMENDADO (Gestor/Prefeito)**, via memorando ou documento formal equivalente, alerte os servidores municipais sobre a necessidade de comunicação ao superior hierárquico ou agente com função fiscalizatória das ilegalidades das quais tomem conhecimento no exercício de suas funções, especialmente quanto aos parcelamentos do solo executados clandestinamente.

3.1 – PARÁGRAFO ÚNICO. RECOMENDA-SE ao atual engenheiro concursado (**Hélio Borges Monteiro Lima**, engenheiro civil do Município de Santa Mônica) e arquiteta ocupante de cargo comissionado **Géssica Fernanda Peruzzo - Diretora do Departamento de Arquitetura de Engenharia** da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Meio-Ambiente para que, tomando conhecimento de irregularidades administrativas e em afronta a ordem jurídica, especialmente no que pertine à ordem urbanística (fracionamento irregular de solo ou ocupação irregular de área pública), procedam formalmente representação ao Prefeito e Procuradoria Jurídica para provocação formal da necessária reação administrativa ou judicial cabível.

DA NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DOS ATOS RELATIVOS AO PARCELAMENTO DO SOLO

4. CLÁUSULA QUARTA – RECOMENDA-SE que sejam instaurados procedimentos administrativos específicos para análise de casos concretos relacionados ao parcelamento do solo, seja para a análise de projetos submetidos à apreciação da Prefeitura Municipal ou para documentar os atos fiscalizatórios executados pelo ente público.

4.1. PARÁGRAFO ÚNICO – Os procedimentos administrativos mencionados no *caput* devem ter natureza formal e ser constituídos por capa, portaria de instauração definindo precisamente o objeto e sequência lógica/cronológica de atos em páginas numeradas sequencialmente.

DA PUBLICAÇÃO DESTA RECOMENDAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (PRAZO: 30 DIAS)



5. CLÁUSULA QUINTA – RECOMENDA-SE que, quanto a esta Recomendação Administrativa, na forma do quanto dispõe o artigo 27, parágrafo único, IV da Lei nº 8.625/93 e artigo 111, inciso VI do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP, o **RECOMENDADO** publique no órgão oficial do Município e disponibilize no Portal da Transparência.

DAS CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO

6. CLÁUSULA SEXTA – A recusa ou não acolhimento e efetivação das recomendações constantes deste instrumento no prazo individualmente referenciado em suas cláusulas, poderão resultar em manejo de Ação Civil ao Poder Judiciário com o objetivo de angariar obrigação de fazer/não fazer, bem como a eventual responsabilidade por ato de improbidade administrativa que vier a se afigurar em casos concretos resultantes justamente da não aplicação do quanto aqui se alerta/recomenda.

DO PRAZO PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS

7. CLÁUSULA SÉTIMA. Os prazos para cumprimento de cada item da Recomendação encontram-se definidos nas próprias cláusulas, sendo que O PRAZO PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS sobre o acolhimento ou não desta Recomendação está definido na CLÁUSULA PRIMEIRA.

De tudo exposto e fundamentado (artigo 111 do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP), **DELIBERO**:

1. Encaminhar o teor desta Recomendação ao Poder Executivo, via correio eletrônico, na pessoa do Prefeito e Procurador Jurídico, com cópia ao Poder Legislativo (Presidente da Câmara e procuradoria jurídica), bem como órgão de controle interno do Executivo, procedendo-se “confirmação de recebimento”, anexando aos autos
2. Aguardar o prazo a que se refere a Cláusula Primeira, quando, se silenciada a prestação de contas ou recusada, venha tudo com vista para o fim do que projeta o artigo 113 e 114 do Ato Conjunto 001/2019-PGJ/CGMP).
3. Seja publicada no Portal da Transparência do MPPR (artigo 112 do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP).



Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí

4. Anote-se. Cumpra-se.

Santa Isabel do Ivaí, *data da assinatura digital.*

RAFAEL GUERRA ACOSTA
PROMOTOR DE JUSTIÇA