RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

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 Loanda**. Possibilidade de saneamento pela via consensual. Expedição de Recomendação Administrativa.

Identificação do Procedimento:
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (GAEMA MGÁ) – MPPR-0088.19.001379-2
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (PJ LOANDA) – MPPR-0077.19.000715-1

Interessado: Ordem Urbanística. Direito Difuso. Município de Loanda. Ministério Público.

OBJETO: Abster-se de encaminhar e sancionar leis municipais casuísticas em desconformidade com o Plano Diretor e em ofensa à ordem urbanística e a Constituição Federal. Ampliação de zona urbana deve atentar à ordem jurídica em vigor.

RECOMENDANTE: Ministério Público do Paraná, representado pela Promotoria de Justiça de Substituição da Comarca de Loanda (loanda.1prom@mppr.mp.br).

RECOMENDADO: MUNICÍPIO DE LOANDA, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 76.972.074/0001-51, representado por seu Prefeito JOÃO NICOLAU DOS SANTOS, portador da CIRG nº 052073834-4 e inscrito no CPF/MF sob o nº 689.621.699-91, com endereço eletrônico: contato@loanda.pr.gov.br, telefone: 44 3425-8400, endereço físico: Rua Mato Grosso, n.º 345, Alto da Gloria, CEP: 87.900-000.

INTERESSADO: Procuradoria Jurídica do Município de Loanda, na pessoa do Advogado Dr. Fernando Smaniotto Marini (OAB/PR nº 37.793), endereço eletrônico: juridico@loanda.pr.gov.br, telefone 44 3425-8400.

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877

Assinado de forma digital por LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Dados: 2020.09.15 16:41:50 -03'00'

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.

LEIS CASUÍSTICAS. INCLUSÃO DE ZONA URBANA EM RURAL. INCONSTITUCIONALIDADE E IMPROBIDADE.

CONSIDERANDO que é competência privativa dos Municípios "*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*" (Constituição Federal, art. 30, VIII); no mesmo sentido o disposto na Lei Estadual n. 15.229/2006[1].

1 **Art. 3º.** Na elaboração, implementação e controle dos Planos Diretores Municipais os Municípios deverão observar as disposições do Estatuto da Cidade e **deverão ser constituídos ao menos de**:
(...)
III – legislação básica constituída de leis do Plano Diretor Municipal, Perímetro Urbano, **Parcelamento do Solo para fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural**, Sistema Viário, Código de Obras, Código de Posturas e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município;

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Assinado de forma digital por LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Dados: 2020.09.15 16:41:59 -03'00'

CONSIDERANDO que a "*política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*" (Constituição Federal, art. 182, *caput*);

CONSIDERANDO que a Política Urbana, cujas normas gerais estão dispostas no Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), "*tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*" (art. 2.º, *caput*) e como diretrizes gerais: **1)** a "*a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*" (art. 2.º, I); **2)** a "*ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar* [...] *a utilização inadequada dos imóveis urbanos;* [...] *o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana*; [...] *a poluição e a degradação ambiental*" (art. 2.º, VI, "a", "c" e "g"); e **3)** a "*proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico*" (art. 2.º, XII);

CONSIDERANDO que, desde o ano de 2012 (**Lei n. 12.608/2012**), os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano devem elaborar **projeto específico** que contenha, no mínimo a demarcação do novo perímetro urbano **(I),** a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais **(II),** a definição das diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais **(III)**, a definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda **(IV)**, a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido **(V)**, a definição de diretrizes e instrumentos específicos para a proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural **(VI)** e a definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultando da ação do poder público **(VII) – art. 42-B** do Estatuto da Cidade.

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Assinado de forma digital por LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Dados: 2020.09.15 16:42:08 -03'00'

CONSIDERANDO que as alterações pontuais e casuísticas do perímetro urbano mostram-se ofensivas aos princípios da isonomia e moralidade, conforme demonstrado na decisão do Tribunal de Justiça do Paraná[2]:

> INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – **LEI DO MUNICÍPIO QUE ALTERA PONTUALMENTE O ZONEAMENTO URBANO** – POSTERIOR REVOGAÇÃO DA LEI OBJETO DE CONTROLE DIFUSO – NECESSÁRIA VERIFICAÇÃO DOS EFEITOS PRODUZIDOS PELA NORMA – PERDA DE OBJETO NÃO RECONHECIDA – **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO EM OFENSA À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE** – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA.

CONSIDERANDO que as leis que alteram o perímetro urbano devem observância ao devido processo legal substancial garantidor do princípio constitucional da **participação da sociedade na condução da política urbana**, conforme ensina Toshio Mukai[3]:

> Em tal planejamento, por estar incluído, como uma de suas partes vitais, **o plano diretor deve ter, como já dito, a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal"** sob pena de, não o fazendo, **trazer eivas de inconstitucionalidade àquilo que seja aprovado com a ausência de sua participação.**
> (...)
> Quanto ao Município, o art. 29 prevê que os mesmos organizar-se-ão segundo Leis Orgânicas próprias, ou seja, segundo suas Constituições Municipais. O artigo referido arrola dentre as matérias que necessariamente deverão constar da Lei Orgânica Municipal, o disciplinamento da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inc. XII), **o que obriga que o plano diretor não possa mais ser elaborado, como sempre ocorreu neste País, sem a participação da comunidade.**

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Assinado de forma digital por LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Dados: 2020.09.15 16:42:18 -03'00'

CONSIDERANDO que o Município de Loanda possui uma série de leis municipais que incluíram áreas rurais no perímetro urbano sem observar a formalidade legalmente exigida.

CONSIDERANDO a necessidade de que doravante o ente seja formalmente cientificado quanto à inconstitucionalidade de se utilizar leis casuísticas que desatendam a ordem jurídica em vigor com possível repercussão em responsabilidade civil e por ato de improbidade administrativa.

2 TJPR. Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.115.242-4/01. Rel. Des. Luiz Osório Morais Panza. DJe 17/11/2014

3 MUKAI, Toshio. *Plano Diretor nas Constituições Federal e Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais*. In Revista de Direito Público nº 94, p. 152-153.

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 1° 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 3°: "*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.*"

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877

RESOLVE expedir a presente

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Assinado de forma digital por LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Dados: 2020.09.15 16:42:28 -03'00'

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.

DO CORRETO PROCEDIMENTO PARA INCLUSÃO DE ÁREAS NO PERÍMETRO URBANO (PRAZO: IMEDIATO)

2. CLÁUSULA QUINTA – RECOMENDA-SE que o **RECOMENDADO**, pretendendo incluir áreas rurais no perímetro urbano, o faça via revisão do Plano Diretor ou atendendo aos requisitos dispostos no art. 42-B do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), com a redação dada pela Lei Federal nº 12.608/2012, e ainda no quanto dispõe as Resoluções nº 25/2005 e nº 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades e pela Lei Estadual 15.229/2006. (PRAZO: IMEDIATO)

2.1 PARÁGRAFO PRIMEIRO – RECOMENDA-SE que as áreas que forem objeto de lei municipal de inclusão no perímetro urbano sejam definidas por estudos técnicos por profissionais habilitados, e não escolhidas pela autoridade pública de forma casuística e pessoal (PRAZO: IMEDIATO).

2.2 PARÁGRAFO SEGUNDO – RECOMENDA-SE que o Município não dê início ou sancione projetos de parcelamento do solo para áreas incluídas no perímetro urbano por Leis que não atendam ao disposto nas normativas indicadas no *caput* desta Cláusula (PRAZO: IMEDIATO).

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Assinado de forma digital por LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Dados: 2020.09.15 16:42:37 -03'00'

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

3. 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

4. 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

5. CLÁUSULA NONA. 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**:

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877

Assinado de forma digital por LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Dados: 2020.09.15 16:42:46 -03'00'

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).

4. Anote-se. Cumpra-se.

Loanda, *data da assinatura digital.*

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877

Assinado de forma digital por LUCAS MARQUES DE TAVARES OLEA:40396958877
Dados: 2020.09.15 16:42:56 -03'00'

LUCAS MARQUES DE TAVARES OLÉA
Promotor Substituto