



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Tema: Conversão de área rural em urbana

Detalhamento: Lei municipal que transforma lote rural em urbano em desconformidade com o plano diretor e contrário ao ordenamento jurídico em vigor e com ofensa aos princípios da administração pública. Importante corresponsabilidade dos vereadores e prefeito na atividade legislativa e de gestão, respectivamente, no ordenamento urbano do município de Loanda.

IDENTIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO:

INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO MPPR-0077.20.001055-9 (1ª PJ de LOANDA)

Interessados: 1. Ordem urbanística e ambiental do município de Loanda; 2. Direito difuso; 3. Prefeito e Vereadores; 4. Cidadãos loandenses.

Objeto: Abster-se de aprovar e sancionar leis municipais casuísticas em desconformidade com o Plano Diretor e em ofensa à ordem urbanística e ambiental. Prevenir responsabilização por ato de improbidade administrativa e corresponsabilidade civil.

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

DESTINATÁRIOS DA RECOMENDAÇÃO:

1 MUNICÍPIO DE LOANDA, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 76.972.074/0001-51, representado por seu **Prefeito JOSÉ MARIA PEREIRA FERNANDES**, portador do CPF n. 389.032.969-15, nascido em 2.12.1960, filho de Ruth Pereira Fernandes, residente na Avenida Brasil, 1116, Centro, Cep 87900-000, Loanda/PR.

2 VEREADORES (Legislatura 2021-2024):

2.1. PEDRO DIEGO TEODORO DE OLIVEIRA; 2.2 GABRIEL FEITOZA NORTE; 2.3 JANDIRA DE FÁTIMA L. SANTOS; 2.4 LUIZ GERALDO DOMINGUES; 2.5 ISAIAS DE PAULA LOPES; 2.6 JOSÉ EDILSON VALDEVINO DOS SANTOS; 2.7 EDMAR ROBERTO GEROSA; 2.8 BRUNO ANTONELLO PERES; 2.9 JOSÉ SIDENIR PEREIRA.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Primeira Promotoria de Justiça da Comarca de Loanda

INTERESSADOS:

1. Procuradoria Jurídica do **Município de Loanda**, na pessoa do Advogado Dr. João Paulo Januário Russo (OAB/PR nº 79.754), endereço eletrônico: procuradoriajuridica@loanda.pr.gov.br, telefone 44 3425-8400.
2. Procuradoria Jurídica da **Câmara Municipal de Loanda**, na pessoa do Advogado Dr. Lysias Elias da Silva Filho (OAB/PR nº 11.605), endereço eletrônico: camaraloanda@uol.com.br e lysiasfilho@uol.com.br, telefone 44 3425-1818.

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);

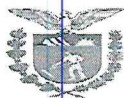
CONSIDERANDO que a Constituição da República, ao mesmo tempo em que erige o direito de propriedade à categoria de direito fundamental, consoante o art. 5.º, inc. XXIII, condiciona sua proteção (seja da propriedade urbana ou rural) ao atendimento de sua função social, conforme os ditames da justiça social, 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

Primeira Promotoria de Justiça da comarca de Loanda – Paraná
Rua Roma, 1062 -, Alto da Glória - fone 44 3425-1746
Loanda/PR - CEP 87.900-000 – loanda.1prom@mppr.mp.br



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. 15.229/2006¹.

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

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;



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.

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 Paraná²:

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 Mukai³:

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.**

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.



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.

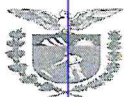
CONSIDERANDO a necessidade de que doravante o Executivo e o Legislativo sejam formalmente cientificados quanto à inconstitucionalidade de se utilizar leis casuísticas que desatendam a ordem jurídica em vigor com possível repercussão em responsabilidade civil e por ato de improbidade administrativa.

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-SE 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, os **RECOMENDADOS** deverão comunicar ao **RECOMENDANTE** **sobre o acolhimento ou não desta Recomendação** .

1.1 – PARÁGRAFO ÚNICO – A não manifestação no prazo desta cláusula será interpretada como **PLENA CIÊNCIA e RECUSA** de seu teor por parte dos **RECOMENDADOS**, 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 SEGUNDA – RECOMENDA-SE que os **RECOMENDADOS**, pretendendo incluir áreas rurais no perímetro urbano, **o façam 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/aprove projetos de lei e pedido de procedimento administrativo de parcelamento do solo para áreas incluídas



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Primeira Promotoria de Justiça da Comarca de Loanda

no perímetro urbano por Leis que não atendam ao disposto nas normativas indicadas no *caput* desta Cláusula (**PRAZO**: IMEDIATO).

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

3. CLÁUSULA TERCEIRA – 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, os **RECOMENDADOS** (Prefeito e Presidente da Câmara) publiquem no órgão oficial do Município e Câmara e também disponibilizem no Portal da Transparência do Executivo e Legislativo.

DAS CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO

4. CLÁUSULA QUARTA – 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 civil e 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 QUINTA. 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, tanto pelo Executivo (Prefeito) quanto pelo Legislativo (Vereadores) está definido na CLÁUSULA PRIMEIRA.

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

1. Encaminhar o teor desta Recomendação ao Poder Executivo, via correio eletrônico, na pessoa do Prefeito e Vereadores, bem como suas respectivas procuradorias jurídicas,

Primeira Promotoria de Justiça da comarca de Loanda – Paraná
Rua Roma, 1062 -, Alto da Glória - fone 44 3425-1746
Loanda/PR - CEP 87.900-000 – loanda.1prom@mppr.mp.br



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Primeira Promotoria de Justiça da Comarca de Loanda

com cópia ao 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 órgão oficial de publicações do MPPR (artigo 112 do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP).

4. Anote-se. Cumpra-se.

Loanda, *data da assinatura digital.*

DEBORA REGINA Assinado de forma digital por
GOBBE:04657361902 DEBORA REGINA
902 GOBBE:04657361902
 Dados: 2021.06.11 09:48:18
 -03'00'

DÉBORA REGINA GOBBE

Promotora Substituta

1ª Promotoria de Justiça da comarca de Loanda