RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 9

Súmula do Tema: Plano Setorial. MPPR. Ministério Público no Combate aos Fracionamentos Ilegais de Solo Rural. Identificação de vícios encontrados na legislação municipal 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: Cumprimento da legislação referente à expansão urbana municipal.

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

RECOMENDADO: CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA MÔNICA, pessoa jurídica de direito público, representado por seu Presidente **SIDNEI EVARISTO FERREIRA**, com endereço eletrônico: camara.protocolo@santamonica.pr.leg.br, telefone: 44 3455-1209, endereço físico: Marieta Mocellin, n.º 588, Centro, CEP: 87.915-000; VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MÔNICA (Srs. ….).

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. 3°.** 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;

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, 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.

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.**

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*

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.

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."*

RESOLVE expedir a presente

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

MEDIDA RECOMENDADA

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – Baseado na fundamentação lançada no corpo deste documento, **RECOMENDAMOS** aos vereadores de Santa Mônica – Poder Legislativo, que **SE ABSTENHAM** de aprovar legislação em dissonância com a ordem urbanística em vigor na forma explicitada na fundamentação deste documento. (**PRAZO**: IMEDIATO)

DO CORRETO PROCEDIMENTO PARA INCLUSÃO DE ÁREAS NO PERÍMETRO URBANO

2. CLÁUSULA SEGUNDA – 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; Resoluções n. 25/2005 e 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades; Lei Estadual 15.229/2006. (**PRAZO**: IMEDIATO)

2.1 PARÁGRAFO ÚNICO – 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 (**PRAZO**: IMEDIATO).

DO COMPARTILHAMENTO DO TEOR DESTA RECOMENDAÇÃO COM OS DEMAIS MEMBROS DE LEGISLATIVO

3. CLÁUSULA TERCEIRA – RECOMENDA-SE que o Presidente desta Casa Legislativa compartilhe com os demais Vereadores o teor desta Recomendação Administrativa, colhendo as respectivas assinaturas ou realizando a leitura em sessão legislativa, de forma que garanta ciência a todos os integrantes do Legislativo.

DA PUBLICAÇÃO DESTA RECOMENDAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

4. CLÁUSULA QUARTA – 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 da Câmara de Vereadores e disponibilize em seu Portal da Transparência. (**PRAZO**: 30 DIAS)

POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO

5. CLÁUSULA QUINTA – A aprovação de legislação municipal futura contendo os mesmos vícios, poderão redundar no manejo de Ação Civil buscando o reconhecimento judicial de inconstitucionalidade (controle difuso) ou representação à PGJ para o controle concentrado, estudo sobre eventual responsabilidade por ato de improbidade administrativa, responsabilização civil por

dano moral e material coletivo e ainda a responsabilização nos termos do artigo 1°, inciso XIV do DL 201/67.

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

1. Encaminhar o teor desta Recomendação ao destinatário (Poder Legislativo), com cópia ao Poder Executivo (correio eletrônico ao e-mail do Prefeito e Vereadores, Procuradoria Jurídica do Executivo e Legislativo, bem como Controle Interno de ambos, 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.

Santa Isabel do Ivaí, 22 de abril de 2020.

RAFAEL GUERRA ACOSTA:21465965890

Assinado de forma digital por RAFAEL GUERRA ACOSTA:21465965890
Dados: 2020.04.22 15:27:18 -03'00'

RAFAEL GUERRA ACOSTA
PROMOTOR DE JUSTIÇA