



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA 07/2024

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMA) da Regional de Santo Antônio da Platina, instituído pela Resolução nº 4859/2018-PGJ, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com especial fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso II, da Constituição da República; artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; e artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93;

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

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público promover a defesa do meio ambiente e *“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”* (artigo 129, inciso II, da Constituição da República);

CONSIDERANDO que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225, *caput*, da Constituição da República);

CONSIDERANDO que a Constituição da República prevê, em seu artigo 182, *caput* e § 1º, que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo o Plano Diretor seu instrumento básico;

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Paraná assim dispõe em seu artigo 152: *“O plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, expressando as exigências de ordenação da cidade e explicitando os critérios para que se cumpra a função social da propriedade urbana”*;



CONSIDERANDO que o Plano Diretor, parte integrante do processo de planejamento municipal, é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo observar os requisitos contidos nos artigos 42 e 42-A do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01);

CONSIDERANDO que a política de uso e ocupação do solo tem como função delimitar as áreas residenciais, rurais, industriais, de preservação ambiental, objetivando assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentre outros direitos constitucionalmente previstos;

CONSIDERANDO que o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, nos termos previstos pela Lei nº 6.766/79, incumbindo-se ao loteador exercer o direito de propriedade não mais unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas observando o interesse da coletividade, adotando mínimas precauções em prol da sociedade;

CONSIDERANDO que o parcelamento do solo urbano com fins urbanos somente é admissível em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por Lei Municipal, nos expressos termos do artigo 3º, *caput*, da Lei nº 6.766/79;

CONSIDERANDO que todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, conforme determina o artigo 53 da Lei nº 6.766/79;

CONSIDERANDO que nenhum loteamento pode ser implantado sem prévio projeto devidamente autorizado pela municipalidade, conforme exigência dos artigos 6º, 7º e 12 da Lei nº 6.766/79;

CONSIDERANDO que o fracionamento ilegal do solo rural para a implantação de loteamentos ou chacreamentos afronta a ordem urbanística e todo o planejamento estabelecido no Plano Diretor, importa em desvio de finalidade dos investimentos públicos e traz impactos ao meio ambiente e à própria produção agropecuária;



CONSIDERANDO que o fracionamento ilegal do solo rural pode afetar diretamente Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) e Bacias Mananciais de Abastecimento Público;

CONSIDERANDO que o fracionamento ilegal do solo rural para a implantação de loteamentos ou chacreamentos pode importar na caracterização, em tese, dos crimes previstos no artigo 171, *caput*, do Código Penal; artigo 50, inciso I, da Lei nº 6.766/79; artigo 7º, inciso VII, da Lei nº 8.137/90, dentre outros delitos;

CONSIDERANDO que, conforme o artigo 65 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) “o imóvel rural não é dividido em área inferior a constitutiva do módulo de propriedade rural”, e nem mesmo a sucessão *causa mortis* viabiliza o fracionamento inferior ao módulo rural (§§ 1º e 2º);

CONSIDERANDO que fica estabelecido como “módulo rural” a área cuja finalidade primordial estabeleça uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico (fração mínima de parcelamento), consoante dispõe o Decreto nº 55.891/65, levando em conta as características econômicas e ecológicas de cada região/zona (artigo 5º, Lei nº 4.504/64);

CONSIDERANDO que, em 29/07/2022¹ houve a publicação da Instrução Especial nº 05/2022 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que definiu a área do **módulo rural em 20.000m²** (vinte mil metros quadrados) em relação aos Municípios da área de atuação deste GAEMA²;

CONSIDERANDO que constituem exceções ao artigo 8º da Lei nº 5.868/72, os permissivos legais exclusivamente atinentes aos programas de apoio à agricultura familiar (reforma agrária), de regularização fundiária de interesse social; às situações de anexação de prédio rústico a outro imóvel lindeiro (mantendo o módulo); ou ainda a inclusão da gleba em zona urbana;

CONSIDERANDO que o fracionamento ilegal do solo rural para a implantação de loteamentos ou chacreamentos é ilícito que se constata de modo reiterado em praticamente a

¹ Instrução Republicada por ter saído com incorreção no original no DOU nº 144, de 1º de Agosto de 2022, Seção 1, Pág. 51.

² **Municípios integrantes deste GAEMA/SAP:** Abatiá, Andirá, Arapoti, Bandeirantes, Barra do Jacaré, Cambará, Carlópolis, Congonhinhas, Conselheiro Mairinck, Cornélio Procópio, Curiúva, Figueira, Guapirama, Ibaiti, Itambaracá, Jaboti, Jacarezinho, Japira, Joaquim Távora, Jundiá do Sul, Leópolis, Nova Fátima, Pinhalão, Quatiguá, Rancho Alegre, Ribeirão Claro, Ribeirão do Pinhal, Salto do Itararé, Santa Amélia, Santa Mariana, Santana do Itararé, Santo Antônio da Platina, Santo Antônio do Paraíso, São José da Boa Vista, Sapopema, Sertaneja, Siqueira Campos, Tomazina, Uraí e Wenceslau Braz.



integralidade dos Municípios integrantes deste GAEMA;

CONSIDERANDO a importância de atuação articulada para o combate ao fracionamento ilegal do solo rural para a implantação de loteamentos ou chacreamentos, inclusive por meio da participação dos Municípios e seus órgãos correspondentes;

CONSIDERANDO que, no ano de 2022, o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMA) de Santo Antônio da Platina elegeu como tema do seu Plano Setorial “o combate aos chacreamentos/parcelamentos irregulares ou clandestinos do solo rural”;

CONSIDERANDO que, no âmbito do referido Plano Setorial, em 20/06/2022, expediu-se a Recomendação Administrativa nº 01/2022 aos Prefeitos Municipais a fim de que enfrentassem o combate ao fracionamento de áreas rurais fracionadas de forma ilegal e exercessem seu poder de polícia para conter a instalação de novos empreendimentos;

CONSIDERANDO que, em síntese, o referido documento visou recomendar aos entes municipais que não mais procedessem a anuência ao parcelamento de imóveis localizados em zonas rurais, os quais resultassem em lotes ou unidades autônomas de dimensão inferior ao módulo rural, assim como exercessem uma fiscalização eficaz para impedir, prevenir e reprimir a criação indevida de núcleos habitacionais em área rural, não condizente com o Plano Diretor e com a legislação fundiária;

CONSIDERANDO que, por sugestão do Ministério Público, os Municípios constituíram uma **comissão** própria para a apuração de todos os loteamentos rurais/chacreamentos irregulares ou clandestinos e realização ao estudo da viabilidade de regularização de cada um deles, uma vez que é o Poder Executivo Municipal o legitimado a garantir a efetivação de políticas públicas atinentes sobre habitação e urbanismo;

CONSIDERANDO que, como diligências iniciais, a comissão realizou o levantamento dos possíveis fracionamentos irregulares do solo rural existentes no Município e, para cada um dos casos, instaurou procedimento administrativo com vistas a realizar o levantamento e o registro das características de cada local;

CONSIDERANDO que, para subsidiar o trabalho da comissão, o Instituto Água e Terra, Escritórios Regionais de Cornélio Procópio e Jacarezinho, vem realizando visitas *in loco* em



cada um dos Municípios a fim de realizar Informação Técnica referente aos fracionamentos irregulares do solo rural detectados;

CONSIDERANDO que os loteamentos rurais/chacreamentos irregulares ou clandestinos identificados pela comissão são, em sua maioria, de difíceis ou não passíveis de regularização, devido à localização, à inviabilidade técnica e ambiental, ou não enquadramento nos requisitos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), entre outros fatores determinantes;

CONSIDERANDO que é imperiosa a atuação municipal frente aos fracionamentos já detectados pela comissão para que não haja a consolidação de novos núcleos urbanos informais e a expansão dos núcleos urbanos informais já existentes;

CONSIDERANDO que a proliferação desses núcleos com fins notoriamente urbanos nas zonas rurais enseja, de forma sempre crescente, exacerbado lucro a quem vende e ônus ao poder municipal que terá que atender às solicitações dos demais serviços essenciais, como fornecimento de água, coleta de resíduos, transporte público, iluminação pública, segurança;

CONSIDERANDO que a inércia do Município frente aos casos irregulares incentiva a especulação imobiliária com ganhos vultuosos sem nenhuma contrapartida e desencadeia uma série de graves problemas estruturais como a ocupação desordenada da área rural com esses loteamentos irregulares, o adensamento populacional caótico e desprovido de equipamentos urbanos e comunitários, além de inúmeros e irreparáveis danos ambientais e urbanísticos, ficando com o poder público responsável na solução destes problemas;

CONSIDERANDO que o artigo 54 da Lei Federal nº 13.097/2015, que trata sobre o "princípio da concentração dos atos" na matrícula de imóveis, estabelece que todas as ocorrências relevantes ao imóvel devem ser registradas na matrícula com o intuito de resguardar a segurança jurídica das transações imobiliárias, a saber:

Art. 54. *Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:*

I – registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II – averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, de que a execução foi admitida pelo juiz ou de fase de cumprimento de sentença,



procedendo-se nos termos previstos no art. 828 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; [...]

CONSIDERANDO que a recomendação é um importante instrumento de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, alertando seus destinatários sobre a existência de normas vigentes e da necessidade de seu estrito cumprimento, sob pena de responsabilização;

RECOMENDA, nos termos do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, ao(à) **Excelentíssimo(a) Senhor(a) Prefeito(a) Municipal**, ou a quem lhe suceder ou representar, que:

I) Seja verificada a existência de previsão legal, nos instrumentos normativos do Município, acerca da decretação de embargo administrativo nos casos de atos que atentem contra as disposições do Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, ou ainda, das normas de âmbito Federal e Estadual, e que visem fracionar irregularmente o solo rural.

I.1) Em caso de inexistência de dispositivo legal que preveja o referido embargo, seja elaborado ato normativo para criação de dispositivo legal neste sentido e encaminhado à Câmara Municipal.

II) Havendo previsão do embargo administrativo na legislação municipal, sejam tomadas as seguintes providências:

a) proceda o **embargo administrativo** dos fracionamentos irregulares do solo rural identificados pela comissão nomeada para apurar todos os loteamentos rurais/chacreamentos irregulares ou clandestinos, no sentido de proibir a venda, a promessa de venda, a subdivisão e a transferência das áreas desmembradas ou divididas irregularmente e que possuam área menor que o módulo rural.

b) conste no referido embargo a proibição de edificações, continuidade de obras já iniciadas no local ou a realização de quaisquer obras de novas de melhorias ou de infraestrutura com



vistas à implementação do loteamento até que haja a devida regularização do empreendimento perante os órgãos federais, estaduais e municipais competentes.

c) adote as providências necessárias para dar conhecimento público aos casos de fracionamento irregular do solo rural detectados, notadamente:

c.1) disponibilize em *site* oficial do Município campo destinado à indicação dos loteamentos rurais/chacreamentos irregulares ou clandestinos já embargados, fazendo constar o número do processo administrativo atinente ao embargo administrativo expedido, o nome nos autuados, a localização do empreendimento e indicação do local em que foi dada publicidade ao Decreto Municipal (como sugestão vide endereço eletrônico <<https://www.jacarei.sp.gov.br/segovplan-areas-clandestinas-embargadas/>>);

c.2) a colocação de placa nos loteamentos/chacreamentos irregulares conforme sugestão constante do Anexo I;

c.3) registre as áreas embargadas no mapa do Plano Diretor vigente;

c.4) proceda a averbação do embargo administrativo na respectiva matrícula do imóvel embargado.

Estabelece-se o **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento, para que informe expressamente se acatou esta Recomendação, bem como as providências tomadas.

Santo Antônio da Platina, 18 de outubro de 2024.

KELE CRISTIANI DIOGO BAHENA
Promotora de Justiça