

**RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 011/2020**

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MPPR-0105.20.000545-9**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por sua Promotora de Justiça adiante assinada, em exercício no GAEMA – Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, no uso de suas atribuições, com fulcro no art. 1º, VI da Lei 7.347/1985, bem como pelo artigo 129, incisos II e IX da Constituição Federal, que conferem ao Ministério Público a função institucional de *“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”*,

**CONSIDERANDO** ser atribuição do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, podendo promover as medidas necessárias para tanto (art. 129, inciso II, CF/88);

**CONSIDERANDO** a tramitação neste GAEMA dos autos de Procedimento Administrativo MPPR 0105-20.000545-9 com o objetivo de levantar informações e propor conjunto de medidas, com as Promotorias de Justiça de Meio Ambiente e Habitação/Urbanismo da Região Sudoeste do Paraná, para a prevenção e repressão de fracionamentos do solo rural, em especial aqueles relacionados a empreendimentos imobiliários;

**CONSIDERANDO** que a Constituição da República, ao mesmo tempo em que erige o direito de propriedade a um direito fundamental, consoante o artigo 5.º, inciso XXIII, condiciona a sua proteção, seja a propriedade urbana ou

rural, ao atendimento de sua função social, conforme os ditames da justiça social, nos termos dos artigos 182, § 2º, 186 e 170, e ainda, atribui aos municípios, através do artigo 30, inciso VIII, a competência para promover o adequado ordenamento territorial, com observância dos parâmetros estabelecidos pela legislação federal;

**CONSIDERANDO** que o art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal, dispõe que compete aos Municípios *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”*

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal determina que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput, CF/88);

**CONSIDERANDO** que em âmbito municipal o Plano Diretor é o instrumento básico para fins de política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º, CF/88 e art. 40 da Lei Federal 10.257/01);

**CONSIDERANDO** que integram o Plano Diretor materialmente as demais normas urbanísticas, tais como as que disciplinam o parcelamento do solo para fins urbanos, previstas no art. 3º, III da Lei Estadual 15.229/2006;

**CONSIDERANDO** as diretrizes do planejamento e da justa distribuição espacial da população e das atividades, insculpidas no art. 2º, IV, do Estatuto da Cidade, *“de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”*;

**CONSIDERANDO** que o parcelamento do solo urbano é regido pela Lei Federal 6.766/79, sendo imprescindíveis o licenciamento e a autorização municipal para desempenho de tal atividade de relevância pública, constituindo, ainda, obrigação do Poder Público Municipal zelar pela regular implementação de tais projetos, com permanente fiscalização e poder de polícia;

**CONSIDERANDO** que a jurisprudência pátria é pacífica no sentido da responsabilidade do Município para a fiscalização e regularização dos loteamentos:

*RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO. 1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual. 2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população. 3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira “contraditio in terminis” a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas. (...). 5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 6. Se ao Município é imposta, “ex lege”, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do “facere”, às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental. 5. Recurso especial provido. (REsp 448216/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, 1ª Turma do STJ. DJ 17/11/2003 p. 204).*

**CONSIDERANDO** que a atuação negligente dos agentes públicos, nesta seara, gera imponderável passivo urbanístico-ambiental, além de ônus futuro ao erário, podendo ensejar a configuração de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal 8.429/92;

**CONSIDERANDO** que o parcelamento do solo urbano com fins urbanos tão somente é admissível somente em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal, nos expressos termos do art. 3º, *caput*, da Lei Federal 6.766/79;

**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 Federal 55.891/1965, levando-se em conta as características econômicas e ecológicas homogêneas de cada região/zona (art. 5º, Lei Federal 4.504/64 – Estatuto da Terra);

**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 Federal 6.766/79;

**CONSIDERANDO** o teor da Nota Técnica INCRA/DF/DFC 02/2016 a qual esclarece que:

*a) todo parcelamento para fins urbanos deve ocorrer nas áreas adequadamente delimitadas pelo zoneamento municipal (...) A denominação empregada pela legislação municipal para as referidas zonas é indiferente, desde que respeitado o respectivo*

regime jurídico; (...)

c) a IN 82/2015 emprega a terminologia “perímetro urbano” como gênero que engloba todas as zonas destinadas a fins urbanos, independentemente das denominações empregadas na legislação municipal (...) (p. 19)

(...)

a) somente é admitido o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social, definidas pela legislação municipal, no contexto de adequado ordenamento territorial e eficiente execução da política urbana;

b) é vedado o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora das zonas referidas no item anterior, incluídos na vedação os empreendimentos destinados à formação de núcleos urbanos, sítios de recreio ou à industrialização, com base no item 3 da revogada Instrução 17-b/80;

(...)

d) a prévia audiência do INCRA para alteração de uso do solo rural para fins urbanos, a que se refere o art. 53 da Lei 6.766/79, deve ser interpretada como realização das operações cadastrais pertinentes, nos termos do Capítulo VI da Instrução Normativa n. 82/2015; (...);

**CONSIDERANDO** que, conforme o artigo 65 do Estatuto da Terra (Lei Federal 4.504/64), “o imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”, e nem mesmo a sucessão *causa mortis* viabiliza fracionamento inferior ao módulo rural (§§1º e 2º);

**CONSIDERANDO** que a Lei Federal, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Cadastro Rural, em seu artigo 8º, traz a vedação de qualquer divisão ou desmembramento de imóvel rural em tamanho inferior à fração mínima (módulo mínimo), assim como dispõe em seu § 3º que “são considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos

*Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos”;*

**CONSIDERANDO** que somente constituem exceções ao artigo 8º da Lei Federal 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 nenhum loteamento pode ser implantado sem prévio projeto devidamente autorizado pela municipalidade, conforme exigência dos arts. 6º, 7º e 12 da Lei Federal 6.766/79;

**CONSIDERANDO** que é vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado, que inclusive poderá ser suspenso por iniciativa do Município ou do Ministério Público, conforme previsão dos arts. 37 e 38 da Lei Federal 6.766/79<sup>1</sup>;

**CONSIDERANDO** que a Lei de Registros Públicos (Lei Federal

---

<sup>1</sup>“Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado. Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

§ 1º. Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao registro de imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do artigo 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação do loteador prevista no caput deste artigo”.

6.015/1973) assevera que as nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no por completo, independentemente de ação direta (art. 214);

**CONSIDERANDO** o Provimento 249/2013 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que estabelece normas para o Foro Extrajudicial e determina em seu art. 598: *“Nos registros de partes ideais inferiores ao estabelecido na lei de zoneamento e nos que ultrapassem 1/3 (um terço) do total da área do imóvel, que configurem a possibilidade de criação de loteamento irregular, deverá o registrador comunicar o fato ao juiz da Vara de Registros Públicos e ao Município, acompanhado das respectivas certidões”;*

**CONSIDERANDO** o que dispõe o Código de Normas do Foro Extrajudicial do Estado do Paraná no seu artigo 693: *“Sob pena de responsabilidade, o notário não poderá lavrar, no caso de desmembramento, escrituras de parte de imóvel rural se a área desmembrada e a remanescente não forem iguais ou superiores à fração mínima de parcelamento impressa no certificado de cadastro correspondente.”*

**CONSIDERANDO** ser vedada a averbação, junto ao Cartório de Registro de Imóveis<sup>2</sup>, de fração de parte ideal inferior ao módulo rural, o qual varia de 2 (dois) a 3 (três) hectares no Estado do Paraná;

---

<sup>2</sup>Lei Federal nº 6.766/79“Art. 19, § 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

[...]

Art. 52 - Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado”.

**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 para a implantação de loteamentos ou chacreamentos pode importar na caracterização, em tese, dos crimes previstos nos artigos 171, caput, do Código Penal; 50, inciso I, da Lei Federal 6.766/79 (por empreendimento); 7º, inciso VII, da Lei Federal 8.137/90, dentre outros crimes;

**CONSIDERANDO** que os parcelamentos do solo são empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente, sobretudo mais danosos quando implantados de forma irregular, à margem dos licenciamentos urbanísticos e ambientais e das obras de saneamento legalmente exigidos para evitar, mitigar e compensar os danos ambientais, urbanísticos e sociais decorrentes do parcelamento do solo;

**CONSIDERANDO** que os danos ambientais provocados pela ocupação desordenada do solo prejudicam a qualidade de vida das gerações atuais e vindouras, gerando impactos negativos principalmente sobre nossos recursos hídricos, cuja quantidade e qualidade são essenciais à manutenção do equilíbrio ecológico e da saúde da população;

**CONSIDERANDO**, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, e o dever incumbido à coletividade e ao Poder Público de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, imposição



da qual decorre o princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal no sentido de evitar e prevenir danos ambientais;

**CONSIDERANDO** a atribuição do Ministério Público na defesa da ordem urbanística, consignada no 1º, VI, da Lei 7.347/1985, podendo, para tanto, valer-se de todos os instrumentos judiciais e extrajudiciais cabíveis;

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ** expede a presente

### **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Ao Sr. **Prefeito do Município de Mangueirinha/PR**, para que, em cumprimento às disposições legais mencionadas, adote as medidas administrativas necessárias para garantir que:

**a)** não se conceda autorização ou anuência para parcelamento de imóveis localizados nas suas zonas rurais que resultem em lotes ou unidades autônomas de dimensão inferior ao módulo rural;

**b)** não se conceda alvará de construção em áreas resultantes de fracionamento ilegal do solo rural;

**c)** exerça o seu poder de polícia para fiscalizar, impedir, prevenir e reprimir o fracionamento ilegal do solo rural e a pretensa implantação de empreendimentos imobiliários na zona rural sem o devido respeito à legislação e, em especial, ao módulo rural mínimo, utilizando-se, inclusive, dos procedimentos de autuações, de embargos e dos demolitórios, sem prejuízo dos bloqueios a serem registrados nos cadastros imobiliários municipais das respectivas inscrições imobiliárias ou indicações fiscais e das medidas para inibir o fornecimento da infraestrutura básica nos termos da Lei Federal 6.766/79;

**d)** notifique todas as imobiliárias que possuem inscrição municipal em seu território para que não exponham à venda e não comercializem

fração ou parcela ou imóvel rural que possua dimensão inferior ao módulo rural mínimo;

**e)** determine à Secretaria ou Departamento responsável pelas Finanças do Município para que se abstenha de cadastrar as frações ou parcelas ou imóveis rurais localizadas fora do perímetro urbano, que possuam dimensão inferior ao módulo rural mínimo, como imóvel urbano para fins de lançamento do IPTU, assim como para que se abstenha da emissão de alvará de localização e funcionamento;

**f)** determine aos setores responsáveis que disponibilizem em seus portais da transparência, da forma mais acessível à população, os mapas do zoneamento urbano e do perímetro urbano atualizados, bem como que incluam nas consultas para parcelamento/construção/localização, informações sobre a situação do imóvel (se dentro do perímetro urbano ou em zona rural);

**g)** cientifique a Promotoria de Justiça da comarca e o GAEMA a respeito de qualquer iniciativa de pretensão de ampliação do perímetro urbano.

Assinala-se o **prazo de 30 (trinta) dias úteis** para que a autoridade mencionada comunique ao Ministério Público através do GAEMA (pelo e-mail: [gaema.patobranco@mppr.mp.br](mailto:gaema.patobranco@mppr.mp.br)) quanto à adoção das providências para o atendimento do inteiro teor da presente recomendação, expressando seu acatamento ou não.

Pato Branco, 15 de outubro de 2020.

**IVANA OSTAPIV RIGAILO**

Promotora de Justiça

Coordenadora do GAEMA