



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

Procedimento Administrativo nº MPPR-0151.20.003834-8

## RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 08/2022

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – GAEMA, Unidade Regionalizada de Umuarama/PR, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no artigo 127, caput, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos I e VI, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993; e artigo 58, incisos VII e XII, da Lei Complementar Estadual nº 85/1999.

CONSIDERANDO o teor da Resolução nº 4.859/2018 PGJ/MPPR, que instituiu no Ministério Público do Estado do Paraná os Grupos de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMAs), “*com abrangência regional, e com a finalidade de, sem prejuízo das atribuições do Promotor natural, atuar preventiva e repressivamente na proteção do meio ambiente, habitação e urbanismo, especialmente nos casos locais ou regionais de maior lesividade, repercussão, gravidade ou complexidade, observado o planejamento estratégico e as diretrizes gerais definidas pelo CAOPMAHU*” (art. 1º, caput);

CONSIDERANDO que, consoante a Resolução nº 4.859/2018 PGJ/MPPR, compete aos GAEMAs “*promover a mobilização das Promotorias de Justiça e elaborar o plano de ação regional, contendo os temas e atividades consideradas prioritárias*” (art. 1º, I).



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

**CONSIDERANDO** que, pelo Anexo à Resolução nº 4.859/201 PGJ/MPPR, estão sob a Coordenação do GAEMA Regional de Umuarama os municípios de Umuarama, Douradina, Maria Helena, Perobal, Alto Piquiri, Brasilândia do Sul, Cidade Gaúcha, Altônia, São Jorge do Patrocínio, Guaporema, Nova Olímpia, Rondon, Tapira, Cruzeiro do Oeste, Mariluz, Tapejara, Tuneiras do Oeste, Icaraíma, Ivaté, Iporã, Cafezal do Sul, Francisco Alves, Pérola, Esperança Nova, Xambrê e Alto Paraíso;

**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, de acordo com o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, uma das funções institucionais do Ministério Público consiste em “*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*”, o que significa a incumbência de fiscalizar o cumprimento da lei pelo Poder Público e pelos particulares, que devem se submeter às disposições previstas na Carta Maior e na legislação infraconstitucional, notadamente no que se refere às disposições da Lei Federal nº 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo no âmbito de todas as pessoas jurídicas de Direito Público Interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

**CONSIDERANDO** que o direito de propriedade é uma garantia fundamental, mas que o seu exercício depende do atendimento de sua função social, conforme os ditames da justiça social (CF, arts. 5º, incisos XXII e XXIII, 170, 182, §2º, e 186);



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

**CONSIDERANDO** que, de acordo com o artigo 23, incisos VI e VII da Constituição Federal é de competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”*;

**CONSIDERANDO** que é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre *“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição”* (CF, art. 24, inciso VI), cabendo aos Municípios legislar *“sobre assuntos de interesse local”* ou de forma a *“suplementarem a legislação federal e a estadual no que couber”* (CF, art. 30, incisos I e II);

**CONSIDERANDO** que o artigo 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 política de uso e ocupação do solo tem como função delimitar as áreas residenciais, rurais, industriais e de preservação ambiental, de modo a garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja proteção é expressa no art. 225, *caput*, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, nos termos previstos pela Lei Federal 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



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

da coletividade, adotando mínimas precauções em prol da sociedade;

**CONSIDERANDO** que o parcelamento do solo com fins urbanos tão 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 3, caput, da Lei Federal nº 6.766/79;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 53 da Lei Federal nº 6.766/79, o qual dispõe 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, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente”*;

**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 nº 55.891/165, levando-se em conta as características econômicas e ecológicas homogêneas de cada região/zona (artigo 5º da Lei Federal nº 4.504/64 – Estatuto Terra);

**CONSIDERANDO** que, conforme o artigo 65, caput e §1º, do Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/64), *“o imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”*, ainda que decorra da sucessão *causa mortis* viabiliza o fracionamento inferior ao módulo rural;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

**CONSIDERANDO** que a Lei Federal nº 5.868/72, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Cadastro Rural, em seu artigo 8º, traz 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 constituem exceções ao artigo 8º da Lei Federal nº 5.868/72: 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 rural;

**CONSIDERANDO**, nos termos do artigo 19, §4º, da Lei Federal nº 6.766/79, ser vedada a averbação junto ao Cartório de Registro de Imóveis, de fração da parte ideal inferior ao módulo rural, que no Estado do Paraná varia entre 2 (dois) a 3 (três) hectares ( $1ha = 10.000 m^2$ );

**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



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

caracterização, em tese, dos crimes previstos no artigo 171, caput, do Código Penal: artigo 50, inciso I, da Lei Federal nº 6.766/79; artigo 7º, inciso VII, da Lei nº 8.137/1990, dentre outros delitos;

**CONSIDERANDO** que nenhum loteamento pode ser implantado sem prévio projeto devidamente autorizado pelo Município ao qual pertence, conforme previsão dos artigos 6, 7 e 12 da Lei nº 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 artigos 37 e 38 da Lei Federal nº 6.766/79;

**CONSIDERANDO** que a comercialização fracionada de tais lotes causa graves danos coletivos, notadamente insegurança jurídica aos adquirentes, inclusive pela proibição de construção de moradias residenciais com a negativa da expedição de alvará de construção pelo Município, podendo acarretar, ainda, no embargo das obras que vierem a ser iniciadas e até mesmo eventual anulação dos atos registrais irregulares;

**CONSIDERANDO** que o Município tem o poder-dever de fiscalizar incessantemente o desempenho da atividade urbanística de parcelamento do solo para fins urbanos pelos sujeitos privados, evitando que estejam à margem da legislação de regência, sob pena de responder subsidiariamente por sua regularização, quando fática e juridicamente cabível;

**CONSIDERANDO** que a Resolução nº 237/1997 do



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

CONAMA disciplina o procedimento de licenciamento ambiental e prevê expressamente, em seu Anexo 1, a atividade de “*parcelamento do solo*” entre as atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental;

**CONSIDERANDO** que a Lei Estadual nº 10.066/1992 inclui entre os objetivos do Instituto Ambiental do Paraná (atual Instituto Água e Terra – IAT) o de “*fazer cumprir a legislação ambiental, exercendo, para tanto, o poder de polícia administrativa, controle, licenciamento e fiscalização*” e “*executar e fazer executar todos os atos necessários à proteção, conservação e recuperação do meio ambiente*” (art. 6º, incisos II e X);

**CONSIDERANDO** que a política de desenvolvimento urbano, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável significa um modelo de desenvolvimento baseado na garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações e, nesse sentido, em se tratando de parcelamento e loteamentos que porventura possam ser realizados em áreas de fragilidade ambiental, a observância de toda legislação ambiental é imprescindível;

**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 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



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

seus destinatários sobre a existência de normas vigentes e da necessidade de seu estrito cumprimento, sob pena de responsabilização;

**CONSIDERANDO** que o artigo 27, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93, estabelece que “no exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: IV – promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo [...]”;

**CONSIDERANDO** o teor do art. 15, *caput*, da Resolução nº 23 do CNMP, no sentido de que “o Ministério Público, nos autos do inquérito civil ou do procedimento preparatório, poderá expedir recomendações devidamente fundamentadas, visando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como aos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover”.

Resolve expedir a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao Município de Douradina/PR, na pessoa do atual Prefeito ou quem venha a lhe suceder na respectiva função, a fim de que, em cumprimento às disposições legais supramencionadas:

a) **abstenha-se** de conceder 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 aplicável à região;

b) **abstenha-se** de conceder alvará de construção em áreas resultantes de fracionamento ilegal do solo rural;





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

c) **exerça** efetivamente 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 dos procedimentos de autuações e de embargos, inclusive demolitórios, em atenção ao contido na Constituição Federal e na Lei Federal nº 6.766/79;

d) **informe** ao Ministério Público, quanto ao exercício do poder de polícia apontado no item anterior, as medidas que serão adotadas e, em especial, um cronograma de realização de fiscalização de toda a sua zona rural;

e) **determine** à Secretaria ou Departamento responsável pelas Finanças do Município que se abstenha de cadastrar as frações e/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 de emitir alvará de localização e funcionamento para imóveis que se enquadrem nessa situação;

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, e incluam nas consultas para parcelamento/construção/localização ("Consulta/Guia Amarela") informações sobre a situação do imóvel (se dentro do perímetro urbano ou em zona rural);

g) sem prejuízo do exercício do poder de polícia, seja o INCRA imediatamente comunicado de qualquer novo caso envolvendo parcelamento clandestino de solo no âmbito do Município recomendado, para a adoção das medidas



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO

cabíveis;

*h)* **cientifique** a Promotoria de Justiça da Comarca a respeito de qualquer iniciativa de pretensão de ampliação do perímetro urbano.

Fica estabelecido o **prazo de 15 (quinze) dias** para manifestação por escrito da autoridade destinatária quanto às medidas adotadas para cumprir esta Recomendação Administrativa, preferencialmente por meio de comunicação eletrônica, por intermédio do endereço: [gaema.umuarama@mppr.mp.br](mailto:gaema.umuarama@mppr.mp.br), a partir do seu recebimento, ficando cientes de que eventual descumprimento poderá resultar na adoção de medidas judiciais cominatórias e de responsabilização pessoal, devendo a resposta estar instruída com a correspondente comprovação documental.

Umuarama/PR, 9 de dezembro de 2022.

**Thiago Oliveira Ibler**

*Promotor de Justiça*

*Coordenador GAEMA/Umuarama*

**Paulo Roberto Robles Estebon**

*Promotor de Justiça*