

## **A atuação do Ministério Público em fase que antecede ao Registro Imobiliário de Loteamentos**

*Cristiane Aparecida Ramos<sup>1</sup>  
Alair Koenig<sup>2</sup>  
Ítalo João Chiodelli<sup>3</sup>*

### **1. Exposição**

A atuação do Ministério Público nesta área está consolidada desde o advento da Constituição Federal de 1988, que veio para sacramentar atuações, que antes, eram meramente registrais e criminais, trazidas pela Lei Federal nº 6.766/1979.

Hoje, a atuação do Ministério Público, nesta área, se justifica na defesa do meio ambiente e na defesa do consumidor, com a força trazida pela Lei da Ação Civil Pública em 1985, pela Constituição de 1988 e pelo Código de Defesa do Consumidor de 1990. Sem contar que o artigo 1º da lei nº 7.347/85, sofreu alterações pela Medida Provisória nº 2.180-35 de 2001 incluindo, em seu inciso VI, a ordem urbanística entre os direitos tutelados pela ação civil pública.

O assunto, nos últimos anos tomou proporções importantes e tanto é assim que no Estado do Paraná passou a ser tratado por Centro de Apoio Operacional criado só para tratar deste assunto, como é o caso do CAOP da Habitação e Urbanismo criado em 2012 através da Resolução nº 1.355 da PGJ.

As demandas envolvendo o assunto crescem a cada dia e acompanham o boom imobiliário vivenciado no Brasil nos últimos anos. Este crescimento imobiliário não se resumiu apenas às grandes cidades, mas atingiu a maioria dos municípios indistintamente.

Arelado a este notório crescimento surgem os problemas relacionados a comercialização dos imóveis, que muitas vezes são repassados aos consumidores desacompanhados das estruturas necessárias e obrigatórias e até mesmo antes da realização do Registro do Parcelamento do Solo junto ao Registro de Imóveis, o que consiste em grande afronta aos direitos dos consumidores. Este detalhe em um primeiro momento pode se mostrar absurdo mas não raras as vezes em que lidamos com o assunto na prática profissional, podendo afirmar, com certeza, que em municípios de pequeno e médio porte a população ainda carece de esclarecimentos neste sentido e arriscam entregando suas economias na compra de um imóvel recém loteado sem ao menos tomar o cuidado de saber se este esta devidamente registrado junto ao Cartório competente.

Com o aumento demasiado da oferta de imóveis, o Ministério Público viu aumentar seu ônus fiscalizador no que tange a garantir o direito ao desenvolvimento urbano sustentável e de qualidade, preservando-se, assim, o meio ambiente dos Municípios e os direitos individuais e sociais de seus habitantes, além dos próprios consumidores adquirentes dos imóveis ofertados em época de expansão das áreas urbanas brasileiras.

Como fazer isso diante da grande demanda que enfrentamos diariamente?

Acreditamos que através da integração do Ministério Público com outros entes do Poder Público, como Executivo, Legislativo, Cartório de Registro de Imóveis, tem-se garantido um controle prévio ao registro do loteamento.

### **2. Mecanismos de Atuação**

#### **2.1 Inquérito Civil**

O inquérito civil como procedimento investigatório que é, possibilita ao promotor de justiça que o preside reunir um conjunto de informações e ao final chegar a uma conclusão sobre a matéria investigada. É através dele, também, que o promotor de justiça chegará a conclusão de qual será o melhor remédio para solução do problema, bem como se este será passível de uma solução extrajudicial ou não.

No que pertine ao assunto, é através do inquérito civil que diversos dos problemas poderão ser resolvidos e na maioria dos casos de forma extrajudicial, já que grande parte dos assuntos demandados na área urbanística permitirão esta solução, diferentemente de outras áreas de atuação.

#### **2.2 Recomendação Administrativa**

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça no Estado do Paraná

<sup>2</sup> Assessora Jurídica no Ministério Público no Estado do Paraná

<sup>3</sup> Estagiário de Graduação no Ministério Público do Estado do Paraná

Este é um instrumento de grande valia, pois através das Recomendações os promotores de justiça conseguem levar a público as condutas a serem adotadas, tornando possível o seu cumprimento espontâneo, evitando outras irregularidades e ilegalidades, bem como a mitigação de problemas anteriormente existentes.

No que tange ao assunto em pauta, foi através deste mecanismo que o Ministério Público de Palotina vem alcançando resultados positivos na estruturação dos novos loteamentos, evitando que problemas do passado continuassem a se repetir por inércia e até negligência de outros órgãos e serviços públicos.

Através deste mecanismo os holofotes foram voltados para a problemática do parcelamento do solo frente a grande expansão urbana municipal.

Parece pouco, mas este mecanismo tem eficácia solucionadora de conflitos em grande parte dos problemas enfrentados, sendo instrumento de garantia da tutela dos direitos individuais e sociais dos cidadãos.

### **2.3 Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta**

Pode ser referendado como o instrumento mais importante da atuação extrajudicial. É através dele que o Ministério Público na sua mais vasta área de atuação pode garantir a implementação de políticas públicas em respeito aos direitos sociais e fundamentais dos cidadãos.

É uma arma que o Ministério Público tem, enquanto defensor da sociedade, para solucionar de maneira mais célere os problemas enfrentados e com força de Título Executivo Extrajudicial.

Quando se trata de parcelamento do solo urbano normalmente são tomados compromissos de entes do Poder Executivo e das loteadoras através de seus representantes. Com este instrumento, o Ministério Público traz de volta a tranquilidade a sociedade e garante a qualidade de vida através do correto desenvolvimento urbano.

### **2.4 Audiências Públicas**

As audiências públicas tão em alta na atuação ministerial paranaense e consiste em um dos modos de atuação extrajudicial do Ministério Público.

É a reunião na qual a sociedade e as pessoas que sejam interessadas possam debater a respeito de determinado assunto que seja de interesse da sociedade, colhendo opiniões e sugestões, cabendo ao Ministério Público utilizar o que foi discutido para apurar qual procedimento a ser efetuado. Através dela o Ministério Público sai dos Gabinetes e se aproxima da comunidade perante a qual atua e através dela também leva ao cidadão o conhecimento da atuação ministerial e da importância da participação social na solução dos problemas.

Outra forma de utilizar este mecanismo é para colher subsídios para a instrução de procedimentos ou inquéritos civis públicos. O promotor de justiça convoca uma audiência pública para que todas as partes interessadas, assim como representantes da sociedade civil, exponham suas posições sobre um determinado assunto.

Em certos casos, ao seu final, a audiência pública pode acabar em solução do caso, em que as partes podem firmar um acordo (Termo de Ajustamento de Conduta) com o MPE.

Note-se que o próprio artigo 27 da lei 8.625 que é a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dispõe em seu inciso IV que cabe a ele:

*“...promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais...”*

Sobre o tema, podemos citar a lição de Hugo Nigro Mazzilli:

*“as audiências públicas competidas ao Ministério Público, considerada a sua relevância para o desempenho da missão institucional do Parquet. Observa que se trata de um mecanismo novo na legislação orgânica da Instituição, importado de outros países onde servia para que os cidadãos participassem da gestão da coisa pública, envolvendo-os no próprio processo de decisão do Governo, revestindo, assim, a decisão, de maior publicidade e legitimidade”.*

Através desta forma de contato do Ministério Público com a sociedade, esta poderá ser informada, no caso do assunto tratado, sobre seus direitos, desde como proceder na compra dos imóveis tão ofertados como saber das responsabilidades do loteador em relação a infraestrutura que deve proceder nos loteamentos, entre outras.

Enfim, trata-se de mecanismo que traz credibilidade ao Ministério Público frente a sociedade.

## 2.5 Interação com os Poderes Executivo e Legislativo

Quando se trata de loteamentos/parcelamento do solo urbano é de suma importância que haja interação do agente ministerial com os demais órgãos públicos, como representantes do Poder Executivo e Legislativo para esclarecimentos no modo de atuação, a importância na conscientização da política pública de urbanização levando-se em conta não apenas no aspecto econômico, mas também no desenvolvimento sustentável, qualitativo da cidade como forma de garantir o bem estar de seus habitantes.

Claro que essa interação deve limitar-se aos esclarecimentos legais pertinentes e sobre a atuação que será firmada na área de parcelamento do solo, sempre respeitando a esfera do Poder e sua discricionariedade.

Na prática esta interação pode ser muito produtiva e inclusive resultar na solução de problemas e prevenção da mitigação de outros, principalmente porque destes contatos interativos algumas das posições legais defendidas podem inspirar a criação de legislação municipal específica para regulamentar os assuntos tratados, e quem ganha é a sociedade.

## 2.6 Ação Civil Pública

Este mecanismo, juntamente com a Constituição Federal de 1988, servem de marcos históricos para o Ministério Público no exercício de suas atribuições.

Instituída no ordenamento jurídico nacional através da Lei nº 7.347/85, alcançou seu status de garantia constitucional fundamental pela Carta magna de 1988, ao ser prevista no artigo 129, inciso III.

Através desta ação podemos alcançar cominações das mais variadas ordens em face de loteadores, ente públicos, especialmente na omissão dos deveres relacionados ao parcelamento do solo urbano, que vão desde, atos de improbidade, como obrigações de fazer e não fazer.

Em que pese a importância e o peso da Ação Civil Pública, a solução dos conflitos se torna mais rápida quando utilizados os demais mecanismos já mencionados, sendo esta, a última solução para a resolução dos conflitos. Sempre que ocorre a judicialização, a resposta ao caso será mais demorada e a aplicabilidade da sentença proferida muitas vezes ainda está sujeita a execução, atrasando ainda mais a solução de questões que de outras formas poderiam ser resolvidas de maneira mais célere.

A morosidade no julgamento das demandas é um dos motivos pelo qual a propositura da ação na solução dos conflitos foi colocada em segundo plano, vindo após a tentativa dos mecanismos extrajudiciais.

Nem sempre a propositura de uma ação gera sensação de dever cumprido ao promotor de justiça, ao contrário gera a ansiedade até o final julgamento que nem sempre lhe é favorável. Especialmente porque em Compromissos de Ajustamento de Condutas as cláusulas podem ser mais abrangentes do que a decisão judicial.

No entanto, quando buscamos a solução pela via da ação é porque todos os outros mecanismos falharam.

Em relação ao parcelamento do solo urbano, a tramitação de uma ACP pode levar anos, especialmente em Comarcas de alta demanda processual, razão pela qual defendemos deva este mecanismo, em que pese sua importância, ser utilizada somente quando não há outra forma de solução para o conflito apresentado.

## 2.7 Ação Penal Pública

Não podia ser esquecida a arma que deu origem a atuação do Ministério Público.

A ação penal pública quase sempre será proposta quando na solução de conflitos na área do parcelamento do solo, funciona quase que concomitantemente.

Repassamos, resumidamente, as hipóteses que se constituem em crimes afetos ao parcelamento do solo e praticados contra a Administração Pública, descritos na Lei n. 6.766/79:

*a) dar início ou efetuar, de qualquer modo, loteamento ou desmembramento urbano, sem autorização da autoridade competente (art. 50, inc. I, primeira parte. Pena: reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);*

Esse crime ocorre caso seja iniciado qualquer ato de execução do parcelamento, como desmatamento, terraplanagem, demarcação de ruas, dos espaços livres, dos lotes, das quadras, etc., sem a licença da autoridade competente, via de regra, expedida pelo Município.

*b) dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento, para fins urbanos, com autorização do órgão público competente, mas em desacordo com as normas da Lei Federal n. 6.766/79 (art. 50, inc. I, segunda parte. Pena: reclusão de 1 a 4 anos, e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);*

Esta hipótese diferencia-se da anterior em vista da existência de autorização do órgão público competente, cujos atos executórios estejam em desconformidade ao teor da autorização, ao arrepio do disposto na Lei n. 6.766/79. Deste modo, ainda que em conformidade com norma municipal, haverá a conduta delituosa caso descumprida a Lei Federal do Parcelamento do Solo, salvo se mais restritiva for a exigência urbanística. É fundamental que o parcelamento ocorra para fins urbanos.

*c) dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento, para fins urbanos, com autorização do órgão público competente, mas em desacordo com as normas pertinentes do Distrito Federal, dos Estados e Municípios (art. 50, inc. I, parte final. Pena: reclusão de 1 a 4 ano e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);*

A Constituição Federal, em seu art. 24, atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal a competência para legislar, de forma concorrente, sobre direito urbanístico. Já o art. 30, incs. I e II, estendeu essa atribuição também aos Municípios. Desse modo, conforme tais dispositivos, compete ao Município, em relação à União e aos Estados, e aos Estados, em relação à União, a tarefa de suplementar (compreenda-se complementar, e não contrariar) a legislação existente.

Assim, o crime será consumado pela prática de atos executórios de parcelamento do solo para fins urbanos, ainda que existente a autorização pelo órgão competente, mas em desacordo com as demais normas municipais ou estaduais aplicáveis à espécie que complementam, nas esferas Estadual ou Municipal, a Lei do Parcelamento do Solo (ex.: descumprimento de norma que estabeleça maior restrição de recuo ou metragem mínima de lotes por força de lei municipal ou estadual).

*d) dar início, de qualquer modo, ou efetuar parcelamento do solo urbano sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença (art. 50, inc. II. Pena: reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);*

O tipo penal estará configurado no caso de descumprimento, pelo parcelador, ao teor do ato administrativo da licença expedida ao empreendimento. Deste modo, o tipo penal poderá estar configurado na hipótese de o ato contrariar leis formais e também os atos administrativos regulares expedidos pelos respectivos níveis de governo e órgãos competentes.

*e) fazer ou veicular proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de parcelamento do solo para fins urbanos (art. 50, inc. III, primeira parte. Pena: reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do país)*

Trata-se de um caso específico de crime de falso previsto na Lei do Parcelamento do Solo, o qual atenta diretamente contra o interesse público, no tocante à situação de regularidade de parcelamento do solo para fins urbanos, e não apenas a fé pública, induzindo também em erro o terceiro interessado na aquisição de lote. Há necessidade de comprovar-se a respectiva falsidade, inadmitindo-se a sua presunção para a configuração do crime.

*f) ocultar fraudulentamente fato relativo a parcelamento do solo urbano para fins urbanos (art. 50, inc. III, segunda parte. Pena de reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);*

Trata-se de crime de perigo, não importando o resultado danoso, consumando-se mediante a ocultação intencional de fato impeditivo ou limitador à aprovação do parcelamento, tais como: a existência de córrego, nascente, declividade de morro, condições sanitárias insuportáveis e de risco, linhas de alta tensão, ou situação de irregularidade, ou clandestinidade do parcelamento.

Hipóteses de qualificação do delito do art. 50:

O parágrafo único do art. 50 prevê as qualificadoras do delito, identificados com hipóteses de parcelamentos de solo clandestinos, elevando a pena do crime, em tais hipóteses, de um a cinco anos de reclusão:

*“Parágrafo Único. O crime definido neste artigo é qualificado se cometido:*

*I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente;*

*II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.*

*Pena: reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de dez a cem vezes o maior salário mínimo vigente no País.”*

*Obs.: A mesma pena será aplicada ao mandatário de loteamentos, direto ou gerente de sociedade (art. 52).*

Há ainda a responsabilidade criminal do Oficial do Registro de Imóveis.

O art. 52 da Lei Federal n. 6.766/79 prevê ainda a responsabilidade do oficial de registro de imóveis, com pena de detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo, para a hipótese de ocorrência de registro de loteamento, ou desmembramento, não aprovado pelos órgãos competentes, ou registro de compromisso de compra e venda, cessão ou promessa de cessão de direitos, ou ainda o registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Importante frisar que é na atuação prévia ao registro que as ações penais públicas são propostas. Assim, o atuar do Ministério Público neste momento é fundamental.

Em caso de ação penal por crime de parcelamento ilegal do solo, a concessão da suspensão condicional do processo ou da pena deve estar condicionada à reparação do dano, devendo a forma como esta se dará ser especificada. Consistindo, também em mecanismo utilizado para rapidamente alcançar a regularização do loteamento e reparação dos danos advindos da conduta do denunciado.

### **3. Experiência na Comarca**

Após a expedição da Recomendação Administrativa nº 02/2012, o Cartório de Registro de Imóveis já encaminhou à análise do Ministério Público 06 situações que convertidos em notícias de fato, tiveram sua análise prontamente realizada, inclusive com auxílio direito do Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo.

Destas Notícias de Fato, a maioria foram arquivadas vez que nenhuma irregularidade foi encontrada especialmente no que tange aos questionamentos envolvendo sobreposição da reserva legal pela área verde do loteamento.

No entanto, situações irregulares também foram constatadas e geraram a instauração de inquéritos civis, especialmente no que tange a permuta das áreas comuns (verde e institucional), bem como a colocação destas fora da área a ser loteada. Situações como esta foram resolvidas através da integração necessária com outros órgãos e realizando Termos de Ajustamento de Conduta, sempre no afã de preservar o direito dos consumidores.

Outro problema sério a ser enfrentado foi cobrar do Município acerca da postura adota na cobrança da realização da malha asfáltica em áreas loteadas ou a serem loteadas (por loteadores de médio e grande porte) e em cujas áreas houve pavimentação asfáltica realizada parcialmente por obras financiadas pelo PAC 2, uma vez que a legislação municipal local coloca o loteador como responsável pelo asfalto no loteamento.

Na solução de um dos conflitos envolvendo esta problemática foi realizado TAC (Termo de Ajustamento e Compromisso de Conduta), o qual foi assinado pelos representantes legais da loteadora, Município e Ministério Público, prevendo a compensação da malha asfáltica realizada com a verba pública (pelo PAC 2) em outras ruas escolhidas pelo Município e que não seriam contempladas.

Na prática também foram ajuizadas várias denúncias por infração ao artigo 50 § único da Lei nº 6.766/79, uma vez que os casos vinham do registro de imóveis dando conta de permuta de áreas comuns, e no atuar para solucionar o problema, descobria-se que os lotes na sua totalidade ou quase já haviam sido comercializados de maneira ilegal e criminosa.

#### 4. Conclusão

Nem sempre, no entanto, o parcelamento ilegal do solo urbano chega ao conhecimento do Ministério Público em seu estágio inicial. Ao contrário, muitas vezes a situação já está consolidada, seja pela demora na comunicação do fato, seja pela rapidez com que se dá a ocupação. Infelizmente, nesse caso, não será possível evitar a ocorrência de danos, restando ao Promotor de Justiça buscar sua reparação.

Por conta disso, a atuação ministerial na fase que precede ao registro imobiliário do parcelamento do solo urbano se mostra essencial, vez que, a solução aos conflitos quase sempre é alcançada sem judicialização, consistindo numa forma preventiva e rápida de atuação, ganhando a sociedade local que tem em seu favor a urbanização organizada e modelo do local em que vivem, garantindo qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

#### 5. Referências Bibliográficas

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito Civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. Editora Saraiva, ano 2000.

Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/biblioteca\\_virtual/bv\\_artigos/bv\\_art\\_urbanismo/O\\_PAPEL\\_DO\\_MP\\_NO\\_PARCELAMENTO\\_DO\\_SOLO\\_URBANO](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/biblioteca_virtual/bv_artigos/bv_art_urbanismo/O_PAPEL_DO_MP_NO_PARCELAMENTO_DO_SOLO_URBANO)>.

Acessado em: 25 ago. 2013.

Estatuto da Cidade – fonte [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257)

Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/nucleo-de-eventos/audiencia-publica>>. Acessado em: 25 ago. 2013.

Disponível em: <[http://www.urbanismo.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/guia\\_parcelamento\\_web.pdf](http://www.urbanismo.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/guia_parcelamento_web.pdf)>.

Acessado em: 25 ago. 2013.

#### 6. Anexo – Modelos já utilizados pela Promotoria de Justiça

##### **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº \*\*\***

**O MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, através dos Promotores de Justiça que esta subscrevem, com atribuições na Defesa dos Direitos do Consumidor, Meio Ambiente e Patrimônio Público, no uso das funções e atribuições que lhes são conferidas pelos artigos 127 “caput” e 129, inciso II da Constituição Federal; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625, de 12 de Fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); artigo 68, XIII, item 18, da Lei n.º 85/99 (Lei Complementar Estadual do Ministério Público) e art. 8º, § 5º, da Lei Complementar Federal n.º 75, de 20 de maio de 1993 (Estatuto do Ministério Público da União) c/c o art. 80 da Lei n.º 8.625/93;

(...)

**CONSIDERANDO** que ao Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista que, dentro desta relevante atribuição ministerial, deve fiscalizar o exato cumprimento da lei pelo Poder Público Municipal de Palotina, que deve obediência à Constituição Federal, Constituição Estadual e a Lei Federal nº. 6.766/79 (que disciplina o parcelamento do solo urbano para todas as pessoas jurídicas de Direito público interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios);

**CONSIDERANDO** que no Procedimento Preparatório nº MPPR-\*\*\* foi constatado que diversos loteamentos desta cidade de \*\*\*/PR foram dispensados de destinarem ao Município a área institucional, social e verde, e em alguns casos ocorreu permuta de áreas, sendo que a área institucional, social e verde se encontram em loteamentos diversos dos originais, inclusive a uma distância considerável e em áreas não vantajosas ao Município;

**CONSIDERANDO** que para evitar que se repitam novas situações como as acima relatadas, instaurou-se o Procedimento Preparatório nº MPPR-\*\*\*;

**CONSIDERANDO** que a Lei 6.799/79 estabelece, entre outras disposições, que o empreendedor, ao criar um loteamento Urbano, deverá destinar áreas para instalação de equipamentos comunitários (art. 4º, *caput*), que são aqueles destinados às áreas de saúde, educação, cultura e lazer (art. 4º, §2º);

**CONSIDERANDO** que essas áreas, denominadas áreas de uso institucional, são definidas por lei para a consecução de fins comunitários (espaços livres e áreas verdes) e passam a integrar o domínio público da Municipalidade, constituindo-se, nos termos do arts. 17 e 22 da Lei 6.766/79, bens de uso comum do povo;

**CONSIDERANDO** que as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes e institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originalmente estabelecidos posteriormente alterados, conforme dispõe o artigo 17 da referida Lei, salvo nas hipóteses legais previstas (caducidade da licença ou desistência do loteador, devendo ser observado aqui o previsto no art. 28 da citada lei);

**CONSIDERANDO** que não pode o Poder Público aprovar loteamento sem a prévia reserva de toda a área institucional, já que o objetivo desta norma é destinada à edificação de equipamentos comunitários, consoante o dispõe a Lei nº. 6.766/79, possuindo o Município apenas uma mera discricionariedade em definir a destinação dessas áreas de acordo com os anseios da sociedade (edificação de parque, escola, creche, praça, etc.), sem que possa suprimir ou reduzir a área destinada a tal fim;

**CONSIDERANDO** assim que, salvo nas hipóteses acima previstas, não pode o Poder Público, ao receber essas áreas institucionais, doá-las, desafetá-las, ou de qualquer forma torná-las bens dominicais de livre disponibilidade pelo Município, exatamente porque este não recebeu um presente do particular/loteador, já que os imóveis estão jungidos a uma finalidade devidamente estabelecida pela lei e pelo projeto arquitetônico, devendo ser, portanto, obrigatoriamente destinada à edificação de equipamentos comunitários, consoante o dispõe a Lei nº 6.766/79, possuindo o Município apenas uma mera discricionariedade em definir a destinação dessas áreas de acordo com os anseios da sociedade (edificação de parque, escola, creche, etc.), sem, porém, mitigar a finalidade a que a área se destina;

**CONSIDERANDO** que o art.50 da Lei Federal 6.799/79 pune criminalmente quem efetuar ou autorizar loteamento em desacordo com as disposições da citada lei, elencando tal conduta como crime contra a administração pública;

**CONSIDERANDO** que é incumbência do Poder Público Municipal autorizar um loteamento dotado de infra-estrutura necessária à existência digna do cidadão, sendo ato eivado com desvio de poder desafetar bens repassados ao município em prol da edificação de áreas comunitárias destinadas à satisfação dos interesses única e exclusivamente de uma classe de pessoas, ou de particular;

**CONSIDERANDO** que a desafetação de imóveis de natureza institucional especificamente destinados aos equipamentos comunitários, para realizar fim diverso daquele estabelecido pela Lei nº. 6.766/79, além de consubstanciar inegável desvio de poder, desgarra o fim legal predefinido e macula a Constituição Federal de 1988;

**CONSIDERANDO** que o Legislativo Municipal, no exercício de sua competência complementar estabelecida pelo artigo 30, inciso II da Constituição Federal, limita-se a adequar as peculiaridades locais às diretrizes essenciais delimitadas pela lei nacional (a quem compete editar normas gerais de direito urbanístico – art. 24, I da CF);

**CONSIDERANDO** que, nesta esteira, atribui-se ao Administrador Público local (Prefeito Municipal) e ao Legislador Municipal (vereador), cada qual no exercício de sua competência que lhes foram outorgadas pela Constituição Federal, executar suas correspondentes atividades públicas tendo por escopo atingir o fim visado pela norma, não desvirtuando a “ratio legis” do diploma legal, sob pena de incorrer no já mencionado desvio de poder;

**CONSIDERANDO**, assim, que a competência legislativa dos municípios é supletiva à competência da União e dos Estados, de modo que as leis municipais não podem contrariar nem a lei federal nem a estadual, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal;

**CONSIDERANDO** que o art.22 da Lei Federal nº. 6.766/79, estabelece que desde a data do registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, reforçando a necessidade de delimitação da área de uso institucional;

**CONSIDERANDO** que as áreas definidas em projeto de loteamento se transformam em bens de uso comum do povo quando surgem com a inscrição ou registro de um parcelamento do solo no ofício predial (art. 3º, Decreto-lei 58/37; art. 4º, Decreto-lei 271/67; art. 22, Lei 6.766/79);

**CONSIDERANDO** que para a doutrina de CARVALHO SANTOS (Código Civil Brasileiro Interpretado, vol. II, 11ª edição, pág. 103), PONTES DE MIRANDA (Tratado de Direito Privado, Parte Geral, vol. II, ed. Borsoi), PAULO AFFONSO LEME MACHADO (Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros Editores, 4ª edição, pág. 254) e HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, 20ª edição, Malheiros Editores, págs. 428/9), os bens de uso comum do povo pertencem ao domínio eminente do Estado (*lato sensu*), que submete todas as coisas de seu território à sua vontade, como uma das manifestações de Soberania interna, mas seu titular é o povo. Não constitui um direito de propriedade ou domínio patrimonial de que o Estado possa dispor, segundo as normas de direito civil. O Estado é gestor desses bens e, assim, tem o dever de sua vigilância, tutela e fiscalização para o uso público. Afirma-se que “*o domínio eminente é um poder sujeito ao direito; não é um poder arbitrário*” (HELY LOPES MEIRELLES, *op. cit.*, pág. 429);

**CONSIDERANDO** que a fruição desse bem destinado à área de uso institucional é coletiva, já que, “*os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados são por todos os membros da coletividade - uti universi - razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes*” (HELY L. MEIRELLES, *op. cit.*, pág. 435);

**CONSIDERANDO** que numa acepção de Direito Urbanístico, existem bens afetados a cumprir específicas funções sociais na cidade (habitação, trabalho, circulação e recreação), caracterizando-se como espaços não edificáveis de domínio público: “*Encontramos, assim, espaços não edificáveis em áreas de domínio privado, como imposição urbanística, e espaços não edificáveis de domínio público como elementos componentes da estrutura urbana, como são as vias de circulação, os quais se caracterizam como áreas ‘non aedificandi’, vias de comunicação e espaços livres, áreas verdes, áreas de lazer e recreação*” (JOSÉ AFONSO DA SILVA, Direito Urbanístico Brasileiro. Malheiros Editores, 2ª ed., pág. 242);

**CONSIDERANDO**, nessa esteira, que as vias urbanas visam à circulação de veículos, pedestres e semoventes, as praças, jardins, parques e áreas verdes destinam-se à ornamentação urbana (fim paisagístico e estético) e têm função higiênica, de defesa e recuperação do meio ambiente; atendem à circulação, à recreação e ao lazer e que as chamadas áreas institucionais são afetadas para comportar equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde, lazer e similares;

**CONSIDERANDO** que essas áreas são bens predispostos ao interesse coletivo e que desfrutam de especial proteção para que sua finalidade urbanística, não devendo ser desvirtuada por ação do Estado ou de terceiros (v.g. esbulho), pois qualificam-se pela inalienabilidade peculiar (art. 100 do Código Civil) e indisponibilidade e inalterabilidade de seu fim pelo parcelador (art. 17, Lei 6.766/79: espaços livres, vias e praças, áreas institucionais) e do próprio pelo Poder Público;

**CONSIDERANDO** que no tocante ao aspecto ambiental, mesmo que não tenham sido implantados os parques, jardins, áreas verdes e afins nessas áreas, “*nada altera para elas a proteção criada pela legislação dos loteamentos, na medida em que a tutela ecológica se faz não só em relação à situação fática presente, mas também visando a implantação futura dos melhoramentos ambientais*”, pois, caso contrário, “*estar-se-á em franca afronta à proteção do meio ambiente, no que ele tem de maior realce para a vida cotidiana das pessoas, isto é, o meio ambiente urbano, pondo por terra a garantia dos cidadãos, já tão frágil e incompleta, de viverem em condições mais favoráveis (ou menos desfavoráveis) de salubridade*” (Ap. Cível 167.320-1/3, 5ª Câmara Civil TJSP, Re. Des. Marco César, j. 07/05/92, v.u., in RT 684/79-80 ou RJTJESP-LEX 138/26);

**CONSIDERANDO** que, em não havendo o atendimento integral das disposições da presente recomendação, poderá o Ministério Público buscar a anulação judicial do ato que autorizou destinação não querida pela lei a essas áreas institucionais, mediante manejo de ação civil pública, sem prejuízo da promoção de ação cível pública visando apurar eventual responsabilização desses autorizadores;

**CONSIDERANDO**, particularmente em relação ao Oficial do Registro de Imóveis, a disposição constante do artigo 19, parágrafo 4º, da referida Lei Federal nº 6.766/79, a qual preconiza que “*a realização do registro em desacordo com as exigências da lei sujeitará o registrador à imposição de multa equivalente a dez vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis*”, impondo-se portanto ao serventuário o dever de obediência às determinações do uso do solo urbano, notadamente objetivando a prevenção de situações irregulares, dentre tais a violação da regra concernente à indisponibilidade dos espaços institucionais;

**RECOMENDA ADMINISTRATIVAMENTE** este Órgão Ministerial ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de \*\*\*, Senhor \*\*\*, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de \*\*\*, Senhor \*\*\*, e ao Oficial do Registro Imobiliário da Comarca de \*\*\*, Paraná, Senhor \*\*\*, respectivamente, bem como a quem venha lhes suceder ou substituir nos seus respectivos cargos:

**I** – Que, no limite de suas atribuições, **SE ABSTENHAM** de aprovar e registrar loteamentos que não tenham delimitado e reservado as áreas de uso institucional, social e verde ao Município de \*\*\* conforme disposto na Lei Federal 6.766/79 e Lei Complementar Municipal nº 88/2008;

**II** – Que, no limite de suas atribuições, **SE ABSTENHAM** de autorizar a permuta ou a compensação de áreas de uso institucional, social e verde dos loteamentos implantados nesta cidade de \*\*\* em locais outros que não nos limites e confrontações do próprio loteamento implantado, principalmente quando

serão permutados/compensados em áreas distantes do loteamento original, cujas áreas são inadequadas aos fins desejados pela Lei Federal 6.766/79, sob pena da adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis pelo Ministério Público;

**III** – Que, no limite de suas atribuições, **SE ABSTENHAM** de autorizar a edificação, implantação ou alteração nas áreas de uso institucional, social e verde do Município, submetidas à aplicação da Lei Federal nº 6.766/79 e demais normas correlacionadas, para fim diverso daquele pré-estabelecido, alterando assim a finalidade a que efetivamente se destinam essas áreas, sob pena de imediata adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis de parte do Ministério Público, órgão que deve estar empenhado no combate a toda espécie de ilegalidade no âmbito da Administração Pública, para bem cumprir seus elevados misteres constitucionais, sob pena da adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis pelo Ministério Público;

**IV** – Que, no limite de suas atribuições, em porventura já tendo sido dada destinação diversa à estabelecida pela lei nas áreas de uso institucional, sejam eventuais expedientes sobrestados e imediatamente desfeitos, a fim de que seja mantida à destinação querida pela lei a essas áreas, **PROVIDENCIANDO** os meios necessários a fim de cumprirem a presente recomendação - sob pena da adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis pelo Ministério Público, órgão que deve estar empenhado no combate repressivo da ilegalidade no âmbito da Administração Pública;

**V** – **REQUISITA-SE** que as autoridades destinatárias da presente recomendação, nos limites de suas atribuições, **PROVIDENCIEM** empréstimo de publicidade e divulgação adequada e imediata dos seus termos em local visível;

**VI** – **REQUISITA-SE** que as autoridades destinatárias da presente recomendação, nos limites de suas atribuições, encaminhem resposta por escrito aos representantes do Ministério Público local, no prazo máximo de 10 (dez) dias, informando sobre o acolhimento ou não da presente recomendação, sob pena de adoção das providências extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie.

(cidade), (data).

---

**Promotor de Justiça**

## **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

Aos dias 07 do mês de agosto de 2013, nesta cidade e comarca de \*\*\*, Estado do Paraná, de um lado, na qualidade de compromitentes, a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo e Defesa do Consumidor da Comarca de Palotina, ora representada pela \*\*\*, Promotora de Justiça, e de outro lado, o senhor \*\*\* (**1º Compromitente**), brasileiro, casado, arquiteto e empresário, portador do RG nº \*\*\*, inscrito no CPF sob nº \*\*\*, nascido em data de \*\*\*, filho de \*\*\*, residente e domiciliado na Rua \*\*\*/PR; na qualidade de proprietário dos imóveis de matrículas \*\*\* registrados junto ao Ofício de Registro de Imóveis desta Comarca; e o **MUNICÍPIO DE \*\*\* (3º Compromitente)**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ/MF sob nº \*\*\*, com sede na Rua \*\*\*/PR, neste ato representado pelo Prefeito Municipal, senhor \*\*\*, nos autos do **Inquérito Civil nº. MPPR-\*\*\***, que trata do parcelamento do solo urbano:

**CONSIDERANDO** a função sócio-ambiental da propriedade prevista nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, § 2º, 186, inciso II e 225, da Constituição Federal, e os princípios jurídicos da prevenção, da precaução e do poluidor pagador;

**CONSIDERANDO** competir aos Municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII, da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** que as diretrizes, princípios e os instrumentos jurídicos, políticos e técnicos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257/2001, fixa normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e demais normas vigentes aplicáveis à disciplina da ocupação e do uso do espaço urbano;

**CONSIDERANDO** que as políticas municipais de desenvolvimento urbano devem seguir as diretrizes de ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a edificação, o parcelamento ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura;

**CONSIDERANDO** o poder-dever de fiscalização do Poder Executivo Municipal sobre os loteamentos urbanos quando da execução das obras e serviços de infra-estrutura;

**CONSIDERANDO** que o parcelamento do solo urbano, objeto das matrículas nº \*\*\* (chácaras nº \*\*\*) do Ofício de Registro de Imóveis desta Comarca, denominado Loteamento \*\*\*, já se encontra devidamente registrado no RI;

**CONSIDERANDO** a constatação de irregularidades na execução das obras de infra-estrutura do parcelamento do solo urbano, em área de responsabilidade do Compromitente, objeto das matrículas nº \*\*\* (chácaras nº \*\*\*) do Office de Registro de Imóveis desta Comarca;

**CONSIDERANDO** que as obras do PAC 2 deveriam ser executadas em locais onde o loteador à época não realizou todas as obras de infra-estrutura, em especial, ausência de pavimentação asfáltica;

**CONSIDERANDO** que o 1º e 2º Compromitentes assumem a responsabilidade de compensar as obras de asfalto realizadas com recursos provenientes do PAC 2 em loteamento de sua responsabilidade;

**CONSIDERANDO** a possibilidade e a necessidade de fixação de obrigações, com respectivos prazos, para solucionar as irregularidades detectadas em razão da implantação do parcelamento de solo para fins urbanos sem observação das Leis de Parcelamento do Solo Municipal e Federal;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

**CONSIDERANDO** consistir função institucional do Ministério Público promover Inquérito Civil, promover ação civil pública e compromissos de ajustamento de conduta para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, bem como a proteção da ordem urbanística e função social das cidades;

**CONSIDERANDO** ser possível a solução do problema e regularização do loteamento através de Compromisso de Ajustamento de conduta, resolvem as partes firmarem o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUCTA**, com fulcro no disposto no parágrafo 6º do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/85, c/c art. 585, incisos II e VII, do Código de Processo Civil, nos seguintes termos:

**CLÁUSULA PRIMEIRA:** o 1º e 2º Compromitentes se obrigam a compensar o asfalto executado à custa do PAC 2 na Avenida \*\*\* (\*\*m<sup>2</sup> totalizando R\$ \*\*\*), vias que circundam o Loteamento objeto do presente termo, executando às suas custas o asfalto na Rua \*\*\*, trecho entre a \*\*\* e a quadra \*\*\* (\*\*m<sup>2</sup> totalizando R\$ \*\*\*) e para compensar a diferença de valores deverá ser executado mais \*\*m<sup>2</sup> de asfalto na Rua \*\*\*, seguindo as demais especificações constantes dos documentos de fls. \*\*\*.

**CLÁUSULA SEGUNDA:** a exigência da cláusula anterior somente será considerada cumprida mediante apresentação de laudo vistoria devidamente aprovado pelo Município, onde ateste que foram cumpridas todas as especificações, especialmente no que tange ao material utilizado para a pavimentação asfáltica que deverá ser de qualidade garantindo a durabilidade da obra.

**CLÁUSULA TERCEIRA:** o Município de \*\*\* (3º Compromitente) se compromete a realizar todas as vistorias e laudos necessários ao bom andamento da execução das obras, não devendo incorrer em nenhuma omissão ou fraude, bem como apresentar as outras obras asfálticas a serem executadas as expensas do 1º Compromitente, conforme cláusula primeira.

**CLÁUSULA QUARTA:** O cumprimento das obrigações assumidas pelo presente compromisso não dispensa o 1º Compromitente de satisfazer quaisquer outras exigências previstas na legislação federal, estadual ou municipal.

**CLÁUSULA QUINTA:** O descumprimento injustificado de qualquer das obrigações assumidas nas cláusulas anteriores pelos Compromitentes, os sujeitará ao pagamento de multa diária no valor de R\$ \*\*\* (\*\*\*), corrigida monetariamente pelo IGP-M e acrescida de juros legais, incidente a partir do término do prazo da obrigação assumida e descumprida pelos Compromitentes até seu efetivo cumprimento, bem como comunicação formal ao Coordenador Nacional do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2 para adoção das medidas administrativas cabíveis em face dos Compromitentes.

**Parágrafo Primeiro:** O montante da penalidade aplicada deverá ser revertido para o Fundo Municipal de \*\*\*.

**Parágrafo Segundo:** Para a execução da multa acima referida será suficiente auto de constatação ou documento equivalente lavrado pelos órgãos competentes, bem como relatório de diligência realizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO.

**Parágrafo Terceiro:** Caso fique comprovado, ao término das obras de compensação asfáltica, que as obras foram executadas em desconformidade com o acordado neste Termo, será realizada a comunicação formal ao Coordenador Nacional do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

**CLÁUSULA SEXTA:** Eventuais casos omissos deverão ser submetidos à apreciação do MINISTÉRIO PÚBLICO.

**CLÁUSULA SÉTIMA:** O presente compromisso de ajustamento possui eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85, e do artigo 585, VII, do Código de Processo Civil.

Estando os presentes ajustados quanto aos termos deste compromisso, segue assinado em três vias de igual teor e forma.

(cidade), (data).

**Promotor de Justiça**

**Prefeito do Município de \*\*\***

**1º Compromitente**