



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N° 05/2025
INQUÉRITO CIVIL N.º 0135.14.000508-7

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio da 2ª Promotoria de Justiça de São José dos Pinhais – Gabinete do 3º Promotor de Justiça, no exercício de suas atribuições constitucionais (arts. 127, *caput*, e 129, incisos II, III e IX, da Constituição Federal e arts. 114, *caput*, e 120, incisos II e XII, da Constituição do Estado do Paraná), legais (arts. 1º a 68 da Lei n.º 8.625/1993 e Lei Complementar Estadual nº 106/03 - Lei Orgânica do Ministério Públíco do Estado do Paraná), bem como das disposições regulamentares pertinentes (Resoluções nº 23/2007 e nº 164/2017, ambas do Conselho Nacional do Ministério Públíco, e com fundamento no Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP, especialmente em seus arts. 107 e seguintes, que consolidam e sistematizam o rito da Recomendação no âmbito da atuação extrajudicial civil do Ministério Públíco do Estado do Paraná, e, ainda,

CONSIDERANDO que o Ministério Públíco é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis; e que, no exercício de suas atribuições, pode expedir recomendações com o objetivo de promover a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como assegurar a proteção dos direitos difusos e coletivos – o que, no caso, abrange a tutela do meio ambiente, do urbanismo e do direito à moradia;

CONSIDERANDO que, segundo a Resolução n. 23/2007 do Conselho Superior do Ministério Públíco (art. 16), "cada Ministério Públíco deverá adequar seus atos normativos referentes a inquérito civil e a procedimento preparatório de investigação cível aos termos da presente Resolução, no prazo de noventa dias, a contar de sua entrada em vigor", redação esta complementada pelo Ato Conjunto n.º 001/2019-PGJ/CGMP, que dispõe no art. 108 que "*A Recomendação será expedida nos autos de Inquérito Civil, Procedimento Preparatório ou Procedimento Administrativo*", e em casos de insucesso de medidas extrajudiciais, ajuizar Ações Civis Públícas para reparação de danos ou promoção de regularizações;

CONSIDERANDO que a Recomendação, apesar de não ter o condão de vincular a atuação do Poder Públíco, deve servir para a reflexão do administrador, do legislador, dos agentes públícos a



quem ela se dirige e, com isso, contribuir para a proteção em abstrato e a efetivação em concreto de direitos constitucionais, especialmente os de dimensão coletiva, uma vez que, consoante magistério de Hugo Nigro Mazzilli:

Embora as recomendações, em sentido estrito, não tenham caráter vinculante, isto é, a autoridade destinatária não esteja juridicamente obrigada a seguir as propostas a ela encaminhadas, na verdade têm grande força moral, e até mesmo implicações práticas. Com efeito, embora as recomendações não vinculem a autoridade destinatária, passa esta a ter o dever de: a) dar divulgação às recomendações; b) dar resposta escrita ao membro do Ministério P\xfablico, devendo fundamentar sua decisão¹.

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

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 152, dispõe que "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 constitui parte integrante do processo de planejamento municipal e instrumento fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo observar os requisitos contidos nos artigos 42 e 42-A do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01);

CONSIDERANDO e que a Constituição Federal de 1988 também consagrou o direito social à moradia digna (art. 6º), a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 182) e o dever do Estado de prover as condições indispensáveis ao pleno exercício do direito à saúde – incluindo, como fatores determinantes, a moradia, o saneamento básico e o transporte – cabendo, ainda, ao Poder P\xfablico, especialmente aos Munic\xedpios, promover o adequado ordenamento territorial, a efetivação desses direitos e a garantia do bem-estar da população, em especial dos grupos em situação de vulnerabilidade;

¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 337.



CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 13.465/2017 e seu regulamento, o Decreto Federal nº 9.310/2018, instituíram a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas a incorporar esses núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a titular seus ocupantes, buscando melhorar as condições habitacionais, urbanísticas e ambientais.

CONSIDERANDO que a ocupação desordenada do solo urbano constitui um problema social e urbanístico crônico no Brasil – realidade que também se verifica em São José dos Pinhais – gerando assentamentos informais ou núcleos urbanos informais consolidados, os quais frequentemente carecem de infraestrutura básica, segurança da posse e condições de habitabilidade inadequadas.

CONSIDERANDO que o Município possui papel central e de protagonismo na condução da Regularização Fundiária Urbana (REURB), por ser o ente federativo responsável pelo adequado ordenamento territorial e o mais próximo da realidade das ocupações informais, competindo-lhe a instauração, condução e aprovação dos procedimentos administrativos de regularização fundiária, com destaque para as seguintes atribuições:

- a) Identificar os núcleos urbanos informais por meio de ações de fiscalização, monitoramento, levantamentos topográficos, cadastrais e sociais, dados georreferenciados, ou ainda a partir de denúncias e requerimentos apresentados por legitimados (como a população, associações de moradores, proprietários, Defensoria Pública e Ministério Públíco), ou de ofício;
- b) Instaurar o procedimento administrativo da REURB, com a devida notificação dos titulares de domínio, confinantes, responsáveis pela implantação do núcleo informal e demais terceiros interessados, assegurando-lhes o direito à impugnação — cuja ausência será interpretada como concordância;
- c) Classificar a modalidade da REURB como de Interesse Social (REURB-S), voltada a núcleos predominantemente ocupados por população de baixa renda, ou de Interesse Específico (REURB-E), para os demais casos, sendo essa classificação essencial para definir as responsabilidades pelo custeio do projeto, implantação da infraestrutura essencial e gratuidade dos atos registrais (assegurada à REURB-S);



- d) Elaborar ou analisar o Projeto de Regularização Fundiária (PRF), que deve conter, no mínimo, levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado, diagnóstico das desconformidades, projeto urbanístico com demarcação de lotes, vias e áreas públicas, proposta de soluções ambientais e urbanísticas (especialmente quanto a APPs e áreas de risco), além do cronograma físico de serviços e obras;
- e) No caso de REURB-S, promover o início do processo com a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária, bem como com a implantação da infraestrutura essencial; e, no caso de REURB-E, assegurar que os custos sejam, via de regra, arcados pelos beneficiários, podendo o Município atuar de forma subsidiária nas hipóteses de áreas públicas ou de relevante interesse coletivo;
- f) Proceder à realocação dos ocupantes de áreas de risco quando não for viável a eliminação, correção ou adequada gestão desses riscos;
- g) Aprovar o projeto de regularização fundiária, expedindo a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), cuja averbação permite a abertura de matrículas individualizadas para os lotes e a incorporação automática das vias, áreas de uso comum e equipamentos urbanos ao patrimônio público.

CONSIDERANDO que a Lei Municipal nº 2.470/2014 de São José dos Pinhais institui a REURB em seu respectivo território, alinhando-se à legislação federal e detalhando procedimentos locais.

CONSIDERANDO que, embora a classificação da modalidade da Regularização Fundiária Urbana (REURB) seja uma atribuição central e discricionária do Poder Público municipal, que visa a identificar os responsáveis pela implantação ou adequação da infraestrutura essencial e a reconhecer o direito à gratuidade de custas e emolumentos, é atribuição do Ministério Públíco acompanhar a regularidade e a coerência técnica dessas decisões;

CONSIDERANDO a necessidade de o Município agir de forma proativa e eficiente na identificação, classificação e regularização dos loteamentos irregulares, garantindo o cumprimento da legislação pertinente e a proteção dos direitos dos cidadãos.



CONSIDERANDO que essa realidade configura uma lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e ao ordenamento da cidade, afetando diretamente o meio ambiente artificial constituído pela infraestrutura e pelos serviços urbanos, e que a inação deliberada do Poder Público em promover a regularização ou fiscalizar o uso do solo pode configurar ato de improbidade administrativa.

CONSIDERANDO a existência de parcelamento clandestino do solo, com danos ambientais e urbanísticos, supostamente praticados por Iluir Zanoncine, com a intermediação da empresa "Só Chácaras Promotora de Negócios LTDA", na área rural vinculada ao "Condomínio Residencial Aruanã" ou "Fazenda Aruanã" (matrícula n.^o 13.925), adjacente ao "Chácara Monte Verde" (matrícula 13.926), localizada na região de Inhaíva, no Município de São José dos Pinhais/PR, e que a conduta consiste na subdivisão irregular e clandestina das oito glebas inicialmente desmembradas formalmente/regularmente por Iluir Zanoncine em frações ainda menores, que possuíam menos de 20.000 m², metragem mínima exigida para imóveis situados em zona rural, e, ainda que essa subdivisão foi realizada sem qualquer licenciamento urbanístico ou ambiental, configurando um parcelamento clandestino do solo;

CONSIDERANDO que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) e a Secretaria Municipal de Urbanismo (SEMU) identificaram e tiveram ciência formal da clandestinidade do parcelamento do solo no Condomínio Residencial Campestre Aruanã no ano de 2019;

CONSIDERANDO que, após a identificação formal da clandestinidade do Condomínio Residencial Campestre Aruanã pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) e Secretaria Municipal de Urbanismo (SEMU) no ano de 2019, equipes da SEMU realizaram vistorias no local, por meio do Relatório Técnico n.^o 18/2019, identificando a ocorrência de danos ambientais em diversos pontos da área, como a remoção de vegetação para a construção de chácaras de recreio e abertura de vias de acesso,

RECOMENDA

à Excelentíssima Senhora **MARGARIDA MARIA SINGER**, Prefeita Municipal de São José dos Pinhais/PR, e aos Secretários **LUCAS GRUBBA PIGATTO**, responsável pela Secretaria de Urbanismo, Transportes e Trânsito, e **PETERSON KALED**, responsável pela Secretaria de Habitação, além do Dr.



GUSTAVO AÉCIO BARBOSA LOPES, responsável pela Procuradoria-Geral do Município, para que, em conjunto e de acordo com as competências específicas de cada pasta, adotem as seguintes medidas, voltadas ao aprimoramento dos serviços públicos e à garantia dos direitos e interesses tutelados pelo Ministério Público:

a) Implementem as medidas administrativas necessárias à verificação da natureza e da finalidade do parcelamento identificado na área citada acima, atualmente classificada como área rural, mas cuja destinação concreta e características efetivas ainda são incertas, especialmente quanto à existência de uso urbano ou rural (como atividades agrícolas, pastoris ou extrativistas), com a devida análise do zoneamento, da compatibilidade com o Plano Diretor e da legislação municipal vigente, incluindo nessas medidas:

(i) a instauração de procedimento administrativo próprio para a regularização fundiária da área, mesmo que os moradores não tenham tomado a iniciativa de requerê-la, visto que o Município é expressamente legitimado para promover a REURB de ofício;

(ii) a realização imediata de vistorias técnicas e levantamentos (topográficos, cadastrais, sociais e ambientais) para aprofundar a identificação da situação fática da ocupação, bem como para subsidiar a elaboração de um projeto de regularização fundiária (PRF) completo;

(iii) a aplicação efetiva das sanções de poder de polícia cabíveis, o que compreende, mas não se limita, a embargo de obras e construções irregulares no local, bem como o recolhimento de equipamentos utilizados em parcelamentos clandestinos, conforme previsão legal, e a cobrança judicial da multa decorrente de autuações de infrações ambientais já lavrados, visto que a simples publicação em diário oficial não garante sua efetividade.

(iv) a formal notificação de todos os ocupantes dos lotes, de forma pessoal, postal ou editalícia, sobre a situação jurídica do loteamento e a necessidade de adoção de medidas voltadas à regularização fundiária.

(v) implemente mecanismos eficazes de fiscalização e monitoramento contínuo, com o objetivo de prevenir tanto a formação de novos núcleos urbanos informais, irregulares ou clandestinos no Município, quanto a expansão de parcelamentos já existentes, ainda



não regularizados, evitando o aumento do número de moradores em áreas sem a devida infraestrutura e planejamento. Para tanto, recomenda-se a utilização de ferramentas disponíveis, como levantamentos topográficos, cadastrais e sociais, bases de dados georreferenciadas, Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e imagens aéreas atualizadas.

b) adote as medidas cabíveis caso constatada a existência de núcleo urbano informal consolidado — caracterizado pela divisão de fato em lotes menores, ocupação com finalidade habitacional e presença de infraestrutura urbana, como fornecimento de energia elétrica —, ainda que sob a aparência de parcelamento rural com fins urbanos dissimulados (como a criação de chácaras de recreio ou núcleos habitacionais), o qual deverá incluir:

- (i) a abertura formal de procedimento de Regularização Fundiária Urbana (REURB) da área em questão, conforme previsto na Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018, demonstrando que o Município, como legitimado, tomou a iniciativa para iniciar o processo, mesmo que os moradores não tenham requerido;
- (ii) a realização de diagnóstico socioeconômico e físico-ambiental da área, a fim de classificar a modalidade da REURB (REURB-S ou REURB-E) e subsidiar a elaboração do projeto de regularização;
- (iii) a notificação dos moradores, caso a área venha a ser enquadrada como objeto de regularização fundiária de interesse específico (REURB-E), para que seja orientada quanto à documentação necessária para instrução do procedimento, garantindo-se, assim, a transparência e a ampla participação dos ocupantes no processo de regularização;
- (iv) as medidas específicas a serem adotadas para a implantação da infraestrutura essencial (redes de água potável, esgoto, energia elétrica, drenagem, sistema viário) e as compensações urbanísticas e ambientais, indicando a responsabilidade pelo custeio conforme a modalidade da REURB; e
- (v) o ajuizamento de Ação Civil Pública (ACP) para reparação integral dos danos, contemplando, conforme o caso, a demolição de imóveis irregulares onde a ocupação for incompatível com a legislação ou representar risco, a recuperação da vegetação e



das \xe1reas degradadas, a cobrança judicial das multas decorrentes dos autos de infração administrativos lavrados, dado que a atuação não se limita apenas à notificação e autuação, mas também à efetiva cobrança, a propositura de medidas cautelares, como o embargo de obras e construções irregulares no local e o recolhimento de equipamentos utilizados em parcelamentos clandestinos, inclusive via pedido liminar, a adoção de procedimentos judiciais cautelares necessários para assegurar a regularização do loteamento e o resarcimento integral das importâncias despendidas ou a despender pelo Poder P\xfablico Municipal, e, por fim, ex\xccrc\xcco de direito de regresso pelos custos da regularização se o Município, diante da omissão do loteador, assumir a regularização do loteamento (incluindo a implantação da infraestrutura).

Assinala-se, no mais, às autoridades e órgãos destinatários desta Recomendação Administrativa que, no prazo de 10 (dez) dias a contar do seu recebimento, informem a esta Promotoria de Justiça se haverá o acatamento das medidas recomendadas, por meio de ofício circunstanciado das ações a serem implementadas, e em caso de ausência de resposta ou o não cumprimento injustificado da presente Recomendação serão adotadas medidas jurídicas que se fizerem pertinentes, inseridas no âmbito das atribuições do Ministério P\xfablico.

Obtempere-se que a presente Recomendação Administrativa tem como propósito inequívoco demonstrar e formalizar a mora do Município de São José dos Pinhais no cumprimento de seu indeclinável dever constitucional e legal de fiscalização e atuação preventiva/repressiva em face de loteamentos clandestinos e irregulares.

A inéria administrativa, evidenciada pela tolerância ou pela ausência de medidas eficazes para coibir e regularizar essas ocupações, não apenas fomenta a desordem territorial, mas também precariza a qualidade de vida da população, gera riscos ambientais – até mesmo de ordem artificial – e urbanísticos, e onera o erário público com as futuras demandas de infraestrutura.

Por fim, para assegurar a máxima transparência dos atos administrativos, possibilitar o efetivo controle social sobre as ações e omissões do Poder P\xfablico e fomentar o debate público e a cooperação institucional na busca por soluções adequadas aos graves problemas urbanísticos decorrentes de loteamentos irregulares, que seu(s) destinatário(s) confira(m) a ampla publicidade da



presente recomendação, inserindo a sua reprodução no Portal da Transparência do Município, à guisa da Lei 12.527/2011.

São José dos Pinhais/PR, 09 de dezembro de 2025.

Thiago Saldanha Macorati

Promotor de Justiça