



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 06/2025
INQUÉRITO CIVIL N.º 0135.14.000500-4

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 Público do Estado do Paraná), bem como das disposições regulamentares pertinentes (Resoluções nº 23/2007 e nº 164/2017, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público, 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 Público do Estado do Paraná, e, ainda,

CONSIDERANDO que o Ministério Público 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 Público (art. 16), “cada Ministério Público 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 Cíveis Públicas para reparação de danos ou promoção de regularizações;

CONSIDERANDO que a Recomendação, apesar de não ter o condão de vincular a atuação do Poder Público, deve servir para a reflexão do administrador, do legislador, dos agentes públicos 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 Público, 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 Público 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 Público, especialmente aos Municípios, 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 Público), 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 Público 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 do loteamento clandestino verificado no imóvel de Matrícula n.º 42.756, situado na localidade Borda do Campo, em São José dos Pinhais, que se caracteriza, em tese, como um núcleo urbano informal consolidado, com divisão de fato em lotes, ocupação para fins de moradia, ausência de licenciamento ambiental válido e falta da infraestrutura essencial exigida por lei.

CONSIDERANDO que parte considerável do loteamento irregular encontra-se ocupada para fins de moradia, caracterizando típica situação de núcleo urbano informal passível de Regularização Fundiária Urbana (REURB), conforme expressamente previsto pela Lei nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.310/2018.

CONSIDERANDO que a análise preliminar do caso indica que a ocupação clandestina de lotes tem crescido no loteamento, resultando no aumento de infrações urbanísticas e ambientais.

CONSIDERANDO, por fim, que a mera notificação dos loteadores e dos adquirentes dos lotes e a instauração de processos administrativos ambientais não têm sido suficientes para conter a ocorrência de danos à ordem urbanística e ambiental.

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 medidas administrativas cabíveis para a efetiva apuração e sanção da irregularidade no loteamento clandestino situado no Imóvel de Matrícula n.º 42.756, situado à Rua Anna Didi Baptista Gabardo, em São José dos Pinhais, para além da notificação do loteador e sua autuação, dentre elas:

(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 da autuação 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 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) apresente um plano de ação concreto e cronograma para a efetiva regularização ou reordenamento da área objeto do loteamento clandestino, considerando suas competências e deveres, 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 áreas 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 ressarcimento integral das importâncias despendidas



ou a despendar pelo Poder Público Municipal, e, por fim, exercício 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).

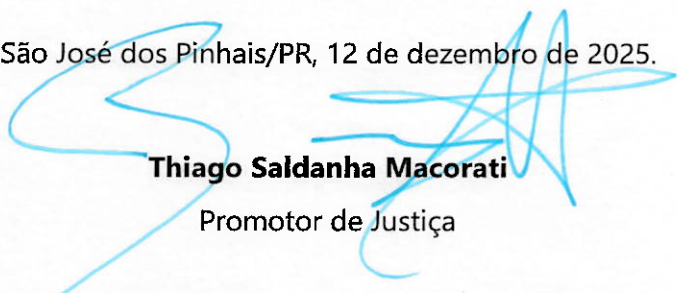
Assinala-se, no mais, às autoridades e órgãos destinatários desta Recomendação Administrativa que, **no prazo de 10 (dez) dias a contar do seu recebimento**, informem a esta Promotoria de Justiça sobre o acatamento das medidas recomendadas, por meio de ofício circunstanciado, e em caso de ausência de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

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 inércia 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 Público 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, 12 de dezembro de 2025.


Thiago Saldanha Macorati
Promotor de Justiça