



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1

RECOMENDAÇÃO N.º 011/2015

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, e

Considerando a instauração, pela 2ª Promotoria de Justiça de Paranaguá, do **Procedimento Administrativo nº MPPR 0103.15.00324-4**, que trata, em síntese, da apuração da regularidade do Loteamento Jardim do Bosque;

Considerando que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), e sua violação, assim como a prática de condutas visando a retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, poderá tipificar a prática de atos de **improbidade administrativa**, passíveis de responsabilização, o que inclui a possibilidade de perda da função pública (Lei n.º 8.429/92);

Considerando que constitui crime punível com detenção de 03 (três) meses a 01 (um) ano, e multa, retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (artigo 319, do Código Penal);

Considerando o meio ambiente como um bem jurídico unitário, que abarca os elementos naturais, o ambiente artificial (meio ambiente construído) e o patrimônio histórico-cultural, pressupondo-se uma interdependência ente todos os seus elementos;

Considerando que o artigo XXV, da Declaração Universal dos Direitos Humanos estatui que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar;

Considerando que a Declaração sobre o Meio Ambiente da ONU (Estocolmo 1972) determina, em seu artigo 1º, que o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e é portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras;

Considerando que a Constituição Federal de 1988 adotou, em seu artigo 225, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações;

Considerando que a Constituição Federal de 1988, ao prever os diversos princípios que regem o direito ambiental, consagrou o direito *jusfundamental* a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável, seguindo-se os princípios da função social da propriedade, da prevenção e da precaução;

Considerando o artigo 3º, III, da Lei nº 12.651/2012, que define **Reserva Legal** como a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

Considerando o art. 12, II, da Lei nº 12.651/2012, que estabelece que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei (...) II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento);

Considerando que nas matrículas nº 14587 e 15647, dos imóveis, que constam no presente procedimento, possuem a averbação da reserva legal de 20% da área do imóvel;

Considerando que, segundo a Lei nº 6.766/1979, no artigo 2º, o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante **loteamento** ou desmembramento, observadas as disposições da Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes; que se considera loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes e que se considera **infra-estrutura básica**, os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação;

Considerando que o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estatui a política de desenvolvimento urbano cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

Considerando o disposto no artigo 1.228, §§ 1º e 2º, do Código Civil, que instaura expressa implicação entre o exercício do direito de propriedade e a defesa do meio ambiente;

Considerando o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que conferiu eficácia aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana e evidenciam a relação umbilical entre o meio ambiente e as cidades;¹

¹ **Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol

Considerando a Lei Complementar Municipal nº 60/2007, que trata do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

Considerando a Lei Complementar Municipal nº 67/2008, que trata do Código de Obras do Município, especialmente os artigos 2º, 4º, XLIX, 32, 34, 38, 45, 52, 61, 70;²

Considerando que a Lei Complementar Municipal nº 67/2008 considera como "construção clandestina", a obra realizada sem prévia aprovação de projeto ou sem alvará (artigo 4º, XLIX);

Considerando que o artigo 188 da Lei Complementar Municipal nº 67/2008 determina que "a Municipalidade deverá instituir multa e cassar o licenciamento da terraplanagem, bem como o da pessoa física ou jurídica que estiver realizando o serviço, quando este estiver em desacordo com a aprovação do projeto."

Considerando que a construção é atividade sujeita a licenciamento pelo Poder Público e que a ausência de licenciamento presume um dano potencial à Administração e à coletividade, em decorrência da privação do exame do projeto de construção e na possibilidade de insegurança e inadequação da obra às exigências técnicas e urbanísticas legais;

do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

² **Código de Obras e Edificações (Lei nº 67/2007):**

Art. 2º Toda construção, reconstrução, reforma, ampliação ou demolição efetuada por particulares, entidades ou órgãos públicos no Município de Paranaguá é regulamentada por este Código, obedecidas as normas Federais e Estaduais relativas à matéria.

Art. 4º Para efeito deste Código, são adotadas as seguintes definições: (...)

XII - ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO - documento expedido pela Prefeitura que autoriza o funcionamento de uma determinada atividade ou serviço; (...) CIII - LICENÇA - ato administrativo, com validades determinadas, que autoriza execução de obras, instalações, localização de usos e atividades permitidas;

Art. 26 Todas as obras e serviços de construção, realizadas sobre o território do município de Paranaguá, serão executadas, obrigatoriamente, mediante licença ou alvará prévios, expedidos pela Prefeitura Municipal, obedecidas as normas desta Lei e das Leis Estaduais e Federais aplicáveis.

Art. 174º Não será concedido alvará de licença para as atividades mencionadas neste Código sem que o requerente tenha o seu projeto de edificação aprovado pela Municipalidade.

Art. 175º As transgressões às exigências prescritas nesta Subseção sujeitarão os infratores à multa por infração, prevista por este Código, acrescida em 20% (vinte por cento) em caso de reincidência. Parágrafo único. Se a multa revelar-se inócua para fazer cessar a infração, o órgão competente poderá efetuar cassação de licença para localização do estabelecimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Considerando o poder de polícia da Administração Pública que lhe possibilita embargar, imediata e sumariamente, o prosseguimento da obra e efetivar a demolição do que estiver irregular, com seus próprios meios, por inexistência de licenciamento regular, em razão da clandestinidade da construção, pelo auto de infração;

Considerando a Lei Complementar Municipal nº 68/2008, que trata do Código de Posturas do Município, especialmente os artigos 33, V, 1º, 43, II, 51, VIII, 54, 88;

Considerando que a Lei Complementar Municipal nº 68/2008 esclarece que o Código de Posturas é parte integrante do **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado** do município, que contém medidas de polícia administrativa, a cargo do Município, em matéria de higiene, segurança, ordem e costumes públicos e estatui as necessárias relações jurídicas entre o Poder Público e os munícipes, visando disciplinar o uso e gozo dos direitos individuais e do bem-estar geral.³

Considerando que o artigo 98, da Lei Complementar Municipal nº 68/2008 determina que a Municipalidade, por intermédio de seus órgãos competentes exercerá, em cooperação com os poderes do Estado e União, as funções de polícia de sua competência, regulamentando-as e estabelecendo medidas preventivas e repressivas no sentido de garantir a ordem, a moralidade, a segurança e a saúde pública;

Considerando que o artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº 68/2008 considera como infrator todo aquele que cometer, mandar, constranger ou auxiliar alguém a praticar infração, além dos

³ **Art. 5º** Sujeitam-se, igualmente, às normas do presente Código, no que couber, edificações e atividades particulares que no seu todo ou em parte, interfiram ou participem de alguma forma das relações cotidianas do meio urbano. **Art. 9º** É infração, para os fins da presente lei, todo e qualquer ato ou omissão que contrarie o disposto neste Código, ou outras Leis, Decretos, Resoluções ou Atos baixados pelo Poder Executivo Municipal no uso de seu poder de polícia. **Art. 10** Será considerado infrator todo aquele que cometer, mandar, constranger ou auxiliar alguém a praticar infração, além dos encarregados de executar este Código, que tendo conhecimento da infração, deixarem de aplicá-la. Parágrafo Único - Serão punidos de conformidade com o presente Código (...) III - os agentes fiscais que tendo conhecimento da infração, deixarem de aplicá-la.

encarregados de executar o Código, que tendo conhecimento da infração, deixarem de aplicá-la;

Considerando a Lei Complementar Municipal nº 95/2008 (Código Ambiental);

Considerando o Alvará Sanitário, emitido pelo Município, consoante os termos do Código de Obras e Edificações (Lei nº 67/2007, art. 4º, XIII) ⁴, Código de Posturas (Lei nº 68/2007, art. 208), Código de Saúde do Paraná (Lei nº 13.331/2001, artigo 13, XIII) ⁵ e Lei nº 6.437/1977;

Considerando que a proteção do meio ambiente urbano implica a defesa de um *direito fundamental*, que deve ser considerado na interpretação do papel do Estado ao formular políticas públicas urbanísticas;

Considerando que o Chefe do Poder Executivo Municipal é agente político mandatário, em cargo eletivo, e por isso deve pautar-se pelos princípios explícitos e implícitos que regem a Administração Pública, mais precisamente os princípios da legalidade, moralidade administrativa, eficiência, publicidade e impessoalidade, cuja inobservância autoriza a sua responsabilização através das medidas judiciais pertinentes.

RECOMENDA, nos termos do artigo 27, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93, ao **Prefeito Municipal de Paranaguá**, ao **Secretário de Urbanismo** e ao **Secretário de Meio Ambiente**, que:

1. Previamente à expedição de **Alvará de Construção** de imóveis nos lotes, observe a regularidade do Loteamento, especialmente a disposição do artigo 2º, § 5º da Lei nº 6.766/1979, que trata da necessária existência de **infra-estrutura básica**, ou seja, dos equipamentos

⁴ **Código de Obras e Edificações (Lei nº 67/2007):**

Art. 4º Para efeito deste Código, são adotadas as seguintes definições: (...)

XIII. ALVARÁ SANITÁRIO - documento fornecido pela Autoridade de Saúde, que autoriza a ocupação e uso de imóvel recém construído ou reformado e/ou funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, agropecuários, através de vistoria prévia das condições físico-sanitárias do mesmo;

⁵ **Código de Saúde do Paraná**

Art. 13. Compete à direção municipal do SUS, além do constante na Lei Orgânica da Saúde: (...)

XIII. expedir licença sanitária para todos os estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, com exceção da competência exclusiva do Estado;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação;

2. Previamente à expedição de **Alvará de Construção** de imóveis nos lotes, observe a averbação da **reserva legal**, na matrícula do imóvel, na porcentagem legal e a proteção das áreas de preservação permanentes;

3. Estabeleça procedimento administrativo, com número de protocolo rastreável pelo Portal da Transparência, para acompanhamento dos autos de infração urbanístico e ambiental e para o acompanhamento dos pedidos fundamentados no Código de Obras, Código de Posturas e Código Ambiental, como construções, reconstruções, reformas, ampliações, demolições, expedição de alvará de localização e funcionamento, anuências ambientais, autorizações e licenças ambientais e urbanísticas, conferindo-se transparência e impessoalidade aos procedimentos;

4. Implemente, nos procedimentos administrativos supra referidos, o georreferenciamento dos imóveis, objeto de licenciamento ou auto de infração/embargo, com vistas ao melhor acompanhamento dos procedimentos e mais adequada defesa do meio ambiente rural e urbano;

5. Implemente as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis, com a notificação dos responsáveis, pessoas físicas e jurídicas, lavratura dos autos de infração, embargo da construção e demolição das áreas irregulares, por inexistência de licenciamento regular e outras medidas decorrentes do poder de polícia;


6. Se necessário, acione a Polícia Ambiental e o IAP, para apoio às fiscalizações.

Assinala-se ao Município de Paranaguá o prazo de 15 (quinze) dias para que informe, de modo expresso, se houve acatamento da presente recomendação, bem como para que encaminhe a esta Promotoria de Justiça, oportunamente, os documentos e informações sobre as providências adotadas para o seu cumprimento.


A presente Recomendação Administrativa deve ser encaminhada, pela Prefeitura Municipal, com anotação da respectiva ciência, ao: **i)** Procurador-Geral do Município; **ii)** Procurador da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; **iii)** Secretário Municipal da Fazenda e respectivos fiscais; **iv)** Fiscais, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; **v)** Fiscais, da Secretaria Municipal de Urbanismo; **vi)** Secretário Municipal de Serviços Urbanos e respectivos fiscais; **vii)** Secretário Municipal de Saúde; **viii)** Coordenador da Vigilância Sanitária e respectivos fiscais; **ix)** Guardas Municipais Ambientais; **x)** Engenheiros da Câmara Técnica, da Secretaria Municipal de Urbanismo e **xi)** Conselho Municipal do Meio Ambiente e respectivos conselheiros.

A presente Recomendação Administrativa deve ser encaminhada também às seguintes autoridades: **i)** Corpo de Bombeiros, **ii)** Polícia Militar Ambiental, **iii)** IAP - Instituto Ambiental do Paraná, **iv)** Câmara Municipal e **v)** Polícia Civil.

Paranaguá, 15 de Julho de 2015.



Priscila da Mata Cavalcante
Promotora de Justiça
Coordenadora Regional da Bacia Litorânea



Andressa Chiamulera
Promotora de Justiça