



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

LUCIANA VOLPON FLORIAN

**OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA SOBRE PARCELAMENTO DO SOLO
NAS CIDADES DE BAURU E MARÍLIA (2000-2022)**

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart

BAURU
2025

LUCIANA VOLPON FLORIAN

**OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA SOBRE PARCELAMENTO DO SOLO
NAS CIDADES DE BAURU E MARÍLIA (2000-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Bauru, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Linha de Pesquisa: Planejamento e Avaliação do Ambiente Construído

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart

BAURU

2025

Autorizo a divulgação e reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail: luciana.florian@unesp.br

Florian, Luciana Volpon.

Os Termos de Ajustamento de Conduta sobre
parcelamento do solo nas cidades de Bauru e Marília
(2000-2022) / Luciana Volpon Florian. – Bauru, 2025
232 f.: il, tabs, fotos, mapas

Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual
Paulista (Unesp), Faculdade de Arquitetura, Artes,
Comunicação e Design, Bauru

Orientador: Jefferson Oliveira Goulart

1. Termo de Ajustamento de Conduta. 2. Bauru. 3.
Marília. 4. parcelamento do solo. I. Título.

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE LUCIANA VOLPON FLORIAN, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.

Aos 10 de dezembro de 2025, às 9h00, no endereço virtual meet.google.com/mte-rqgz-ops, realizou-se a defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de LUCIANA VOLPON FLORIAN, intitulada “OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA SOBRE PARCELAMENTO DO SOLO NAS CIDADES DE BAURU E MARÍLIA (2000-2022)”. A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Professor Associado JEFFERSON OLIVEIRA GOULART (Orientador - Participação Virtual), do Departamento de Ciências Humanas / UNESP / Câmpus de Bauru - FAAC; Professor Doutor ESTEVAM VANALE OTERO (Participação Virtual) do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo / UNESP / Câmpus de Bauru - FAAC; e Professor Doutor NELSON SAULE JÚNIOR (Participação Virtual), do Departamento Direitos Difusos / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Após a exposição pela mestranda e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que participaram do ato, de forma virtual, a discente recebeu o conceito final: APROVADA. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelo Presidente da Comissão Examinadora.

 Documento assinado digitalmente
JEFFERSON OLIVEIRA GOULART
Data: 10/12/2025 11:06:10-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Professor Associado JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

AGRADECIMENTOS

Agradeço...

A Deus, por tornar tudo possível até aqui.

Ao Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart, pelo apoio e orientação na pesquisa.

Ao Prof. Dr. Estevam Otero (PPGARQ/UNESP), pelas contribuições na Banca de Qualificação e na Banca de Defesa.

À Engenheira Michele de Almeida Corrêa, pela participação na Banca de Qualificação, bem como pelas suas precisas e valiosas anotações.

Ao Prof. Dr. Nelson Saule Júnior pela participação na Banca de Defesa, principalmente, pelas anotações no campo do Direito Urbanístico.

Ao Dr. Gustavo Zorzella Vaz, 2º Promotor de Justiça de Bauru, que autorizou meus afastamentos, férias e licenças, para que esse trabalho fosse concluído.

A Camila Dias dos Santos Adas, colega e analista jurídica da 2ª Promotoria de Justiça de Bauru, que me substituiu, incansavelmente, nos afastamentos que necessitei para a realização deste trabalho.

A Isabela Kawashima Sanches e Maitê de Godoi dos Santos Bueno de Campos, estagiárias da 2ª Promotoria de Justiça de Bauru, pelo auxílio prestado aos trabalhos da Promotoria, durante os períodos em que precisei me afastar para se dedicar para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos Dr. Henrique Ribeiro Varonez e Dr. Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, Promotores de Justiça da Habitação e Urbanismo de Bauru e Marília, que contribuíram para a coleta de dados da pesquisa.

A Cristiani Raquel Stradioto do Prado, Lucian Cardoso Neves e Márcia Aparecida dos Santos de Almeida, colegas e oficiais de promotoria das Promotorias de Justiça da Habitação e Urbanismo de Bauru e Marília, que apesar de seus inúmeros afazeres, atenderam às minhas solicitações ou aos pedidos de informações para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos colegas mestrandos, pelo companheirismo e troca de experiências.

Ao Prof. Dr. Jefferson Biajone, pelo carinho, afeto, estima, apreço, apoio e motivação ao longo de toda a jornada que foi da aspiração de se realizar o mestrado, realizar o processo seletivo e as disciplinas, desenvolver a pesquisa e defender a dissertação.

Aos meus pais Ladislau e Vilma e demais familiares, por toda a paciência, apoio incondicional e dedicação.

FLORIAN, Luciana Volpon. **Os Termos de Ajustamento de Conduta sobre parcelamento do solo nas cidades de Bauru e Marília (2000-2022)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, campus de Bauru, 2025.

RESUMO

Esta pesquisa analisa os contornos dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) de teor urbanístico, celebrados nos municípios de Bauru e Marília, no período 2000-2022. Como instrumento de mediação entre os interesses dos agentes do mercado imobiliário e do município, o TAC constitui um título executivo extrajudicial que prescinde de homologação pelo Poder Judiciário, destinado a assegurar a implantação das obrigações pactuadas na eventualidade de inadimplemento, em busca da efetivação do interesse público tutelado, o qual compreende obrigações e contrapartidas de investimentos de bens, serviços e políticas públicas. Para cumprir sua atribuição de exigir dos órgãos competentes a fiscalização e o cumprimento da lei, o Ministério Público, dentre outras funções, tem a prerrogativa de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos. A investigação examina a eficácia e a eficiência dos TACs celebrados nesses municípios, especialmente quanto ao cumprimento dos correspondentes compromissos, das imposições da normativa urbanística e de seus contenciosos quanto ao parcelamento do solo.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta; Bauru; Marília; parcelamento do solo.

ABSTRACT

This research analyzes the contours of the Terms of Adjustment of Conduct (TAC) of an urban planning nature, celebrated in the municipalities of Bauru and Marília, in the period 2000-2022. As an instrument of mediation between the interests of real estate market agents and the municipality, the TAC constitutes an extrajudicial executive title that does not require ratification by the Judiciary, intended to ensure the implementation of the agreed obligations in the event of default, in pursuit of the effective realization of the protected public interest, which includes obligations and counterparts of investments in goods, services and public policies. To fulfill its mandate of demanding that competent bodies oversee and enforce the law, the Public Prosecutor's Office, among other functions, has the prerogative to promote civil investigations and public civil actions for the protection, prevention, and reparation of damages caused to the environment, consumers, goods and rights of artistic, aesthetic, historical, touristic, and landscape value, and other diffuse, collective, and individual unavailable and homogeneous interests. The investigation examines the effectiveness and efficiency of the TACs (Terms of Adjustment of Conduct) signed in these municipalities, especially regarding compliance with the corresponding commitments, the impositions of urban planning regulations and its disputes regarding land subdivision.

Keywords: Conduct Adjustment Term; Bauru; Marília; land subdivision.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: As relações entre as cidades em uma rede urbana	25
Figura 2: Regiões Administrativas e Polos Regionais do Estado de São Paulo 1981-1991	27
Figura 3: Número de municípios e população por região: cidades de 100.000 a 500.000	20
Figura 4: Mapa com a reconstituição das doações de 1884 e 1893 para a cidade de Bauru	33
Figura 5: Evolução do crescimento populacional do município de Bauru (1940-2000)	34
Figura 6: Mapas de evolução do perímetro urbano do município de Bauru (1960-2018)	36
Figura 7: Mapa de localização do município de Bauru	37
Figura 8: Mapa da evolução urbana do município de Bauru (1910-2020)	40
Figura 9: Mapa do macrozoneamento do município de Bauru	42
Figura 10: Mapa de distribuição do uso residencial horizontal	45
Figura 11: Mapa de distribuição do uso residencial vertical	46
Figura 12: Mapa do município de Marília (1948)	50
Figura 13: Mapa de localização do município de Marília	51
Figura 14: Mapa da evolução da mancha urbana do município de Marília (1948 e 2024)	52
Figura 15: Vetores de expansão urbana e principais área com aptidão à ocupação do município de Marília	53
Figura 16: Mapa do usos do solo do município de Marília	57
Figura 17: Mapa da macrozona urbana do município de Marília	59
Figura 18: Mapa do macrozoneamento do município de Marília	61
Figura 19: Estatística do Poder Judiciário: Gestão Processual 2020-2025 (Justiça Federal: Bauru/SP)	85
Figura 20: Estatística do Poder Judiciário: Gestão Processual 2020-2025 (Justiça Federal: Marília/SP)	86
Figura 21: Estatística do Poder Judiciário: Gestão Processual 2020-2025 (Justiça Estadual: Bauru/SP)	87
Figura 22: Estatística do Poder Judiciário: Gestão Processual 2020-2025 (Justiça Estadual: Marília/SP)	88
Figura 23: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis	120
Figura 24: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis - Cidades Médias	121
Figura 25: Mapeamento da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis: Cidades Médias	121
Figura 26: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis - Tema	122
Figura 27: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis - Acordo	123
Figura 28: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis - prazo	124
Figura 29: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis – penalidade	125

Figura 30: Localização dos empreendimentos verticais “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”	128
Figura 31: Localização das quadras 3 e 4 da Rua Raja Gebara	133
Figura 32: Conclusão das obras de infraestrutura das quadras 3 e 4 da Rua Raja Gebara	133
Figura 33: Localização do Empreendimento “Barras do Tietê”	135
Figura 34: Localização do Empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte”	135
Figura 35: Vista de rua no empreendimento “Barras do Tietê”: pavimento em execução (dez/22)	140
Figura 36: Vista de rua no empreendimento “Barras do Tietê”: arborização concluída e pavimento em execução (mar/23)	140
Figura 37: Vista de rua no empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte”: pavimento em execução (dez/22)	141
Figura 38: Vista de rua no empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte”: pavimento concluído (mar/23)	141
Figura 39: Localização do empreendimento Residencial Vale do Canaã – Fase II	143
Figura 40: Planta do empreendimento Residencial Vale do Canaã – Fase II	146
Figura 41: Infraestrutura concluída: Residencial Vale do Canaã – Fase II (quadra C1 – lote 12)	147
Figura 42: Localização do loteamento “Jardim Marina”	149
Figura 43: Pavimentação asfáltica concluída na Av. José Rino - Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina”	151
Figura 44: Rede de energia elétrica concluída - Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina”	152
Figura 45: Localização do Loteamento “Residencial Silenzio Esmeralda”	153
Figura 46: Localização da área (fevereiro/2015)	156
Figura 47: Localização da área (janeiro/2016)	157
Figura 48: Localização da área (dezembro/2017)	157
Figura 49: Localização da área (maio/2018)	158
Figura 50: APP de corpo d’água – Ausência de vegetação na região do talude do salão de festas	158
Figura 51: Vista do aterro com o salão de festas do empreendimento, com obras em andamento e erosão no talude	159
Figura 52: Carreamento de sedimentos em direção ao corpo d’água decorrente das obras do salão de festas	159
Figura 53: APP de borda de tabuleiro: Detalhe do muro de divisa próximo ao campo de futebol	159
Figura 54: APP de corpo d’água – Detalhe do muro sobre o curso d’água	160
Figura 55: Localização da área (novembro/2018)	160
Figura 56: Localização da área (novembro/2019)	161
Figura 57: Localização da área (maio/2020)	161
Figura 58: Localização da área (novembro/2022)	162
Figura 59: Localização da área (setembro/2024)	162
Figura 60: Localização do loteamento “Bairro Figueirinha”	165

Figura 61: Foto de andamento das obras de infraestrutura no empreendimento “Bairro Figueirinha” (março/2023)	168
Figura 62: Foto de andamento das obras de infraestrutura no empreendimento “Bairro Figueirinha” (março/2023)	168
Figura 63: Foto de andamento das obras de infraestrutura no empreendimento “Bairro Figueirinha” (setembro/2024).....	169
Figura 64: Foto de andamento das obras de infraestrutura no empreendimento “Bairro Figueirinha” (setembro/2024).....	169
Figura 65: Localização do Loteamento Residencial Cascata I	170
Figura 66: Vista aérea das obras de infraestrutura no Loteamento Residencial Cascata I (janeiro/2019)	171
Figura 67: Vista aérea das obras de infraestrutura no Loteamento Residencial Cascata I (janeiro/2019)	172
Figura 68: Placa andamento das obras de infraestrutura no Loteamento Residencial Cascata I (setembro/2022)	173
Figura 69: Pavimentação asfáltica e emplacamento nas vias no Loteamento Residencial Cascata I (setembro/2022)	174
Figura 70: Reservatório de água no Lote.....	174
Figura 71: Localização do empreendimento “Altos do Nova Marília”	176
Figura 72: Estado da pavimentação no empreendimento “Altos do Nova Marília” (2022)	178
Figura 73: Estado da pavimentação no empreendimento “Altos do Nova Marília” (2022)	178
Figura 74: Localização do Loteamento “Residencial Terra Verde”	180
Figura 75: Projeto completo: Construção Residencial de Interesse Social – Rua Anésio Gualtieri, 348 – Unidades I e II – Bairro Sérgio Roim (SE Construtora e Incorporadora Ltda.)	180
Figura 76: Fachada: Construção Residencial de Interesse Social – Rua Anésio Gualtieri, 348 – Unidades I e II – Bairro Sérgio Roim (SE Construtora e Incorporadora Ltda.)	181
Figura 77: Localização dos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III”	185
Figura 78: Estado da pavimentação nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (2022).....	185
Figura 79: Pavimentação nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” – Programa Melhor Caminho (julho/2024 - concluído)	189
Figura 80: Poço e reservatório nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (julho/2024 – concluído)	189
Figura 81: Rede de galeria pluvial nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (julho/2024 – 90% concluída)	190
Figura 82: Emplacamento das vias públicas nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (julho/2024 – concluído).....	190
Figura 83: Pavimentação nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (fevereiro/2025)	192
Figura 84: Localização do Loteamento “Alphaville Bauru”	194
Figura 85: Localização do Loteamento “Estância L.M.”	195
Figura 86: Localização do Loteamento “Recanto dos Rodoviários”	196
Figura 87: Localização do Empreendimento “Amigos da Mata”	197

Figura 88: Localização do Empreendimento “Chácaras Tibiriçá”	199
Figura 89: Localização do Empreendimento “Chácaras de Lazer em Tibiriçá”	200
Figura 90: Localização do Empreendimento “Amigos do Rio Verde”	202

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Taxa de urbanização: Bauru (1940-2000)	34
Tabela 2: Participação do município de Bauru no PIB estadual (2019-2021)	38
Tabela 3: Evolução da população urbana do município de Bauru (1970-2022).....	38
Tabela 4: Lançamentos imobiliários verticais em Bauru – 2006 a 2025	47
Tabela 5: Evolução da população urbana do município de Marília (1970-2022)	55
Tabela 6: Participação do município de Marília no PIB estadual (2019-2021)	55
Tabela 7: Usos do solo do município de Marília	57
Tabela 8: Sistematização da pesquisa de documentos MPF (TACs).....	116
Tabela 9: Sistematização da pesquisa de documentos MPF (TACs: Tema de atuação)	117
Tabela 10: Sistematização da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis, ...	119
Tabela 11: Sistematização da pesquisa de documentos MPE (TACs); Inquéritos cíveis / Ações Cíveis Públicas	127
Tabela 12: Tabela 12: Resumo TACs – IC: Bauru	127
Tabela 13: EIV - Impactos Negativos: Empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”	131
Tabela 14: Medidas mitigadoras e contrapartidas: Termo de Compromisso (Processo nº 63153/2012)	132
Tabela 15: Resumo TACs – IC: Marília	142
Tabela 16: Resumo TACs – ACP: Marília	164
Tabela 17: Resumo – ACP: Bauru	193

ABREVIATURAS, ACRÔNIMOS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ANAP	Associação Amigos da Natureza da Alta Paulista
APP	Área de Preservação Permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAEMP	Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público
CDC	Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 9.078/1990)
CF	Constituição Federal (1988)
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
EC	Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (USP)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Inquérito Civil
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LOAMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/1993)
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal/Bauru nº 2339/1982)
MCidades	Ministério das Cidades
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MPESP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MPT	Ministério Público do Trabalho
PDDI	Política de Desenvolvimento e Desconcentração Industrial
PDU	Política de Desenvolvimento Urbano
PDP	Plano Diretor Participativo (Lei Municipal/Bauru nº 5.631/2008)
PEUC	Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

PPGARQ	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (FAAC/UNESP)
REGIC	Regiões de Influência das Cidades (IBGE)
REURB	Programa de Regularização Fundiária Urbana (Lei Federal nº 13.465/2017)
REURB-S	Programa de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
REURB-E	Programa de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJ	Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal
UNIVAG	Universidade de Várzea Grande
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

Sumário	14
INTRODUÇÃO	16
CAP. 1	22
URBANIZAÇÃO E O PROCESSO URBANIZADOR NO BRASIL	22
1.1 Principais características do processo de urbanização	22
1.2 Desconcentração industrial e a interiorização do desenvolvimento.....	26
CAP. 2	34
OS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO EM BAURU E MARÍLIA.....	34
2.2 Características socioeconômicas, urbanísticas e demográficas de Bauru.....	39
2.3 Legislação	43
2.3.1 Lei Municipal nº 2339/82 (LUOS).....	43
2.3.2 Lei Municipal nº 5.631/08 – Plano Diretor Participativo do Município de Bauru.....	44
2.4 Principais características do processo de urbanização em Marília	51
2.5 Características socioeconômicas, urbanísticas e demográficas de Marília.....	53
2.6 Legislação Urbanística Municipal.....	57
2.6.1 Lei Complementar Municipal nº 54/1992 (Lei de Zoneamento) e Lei Municipal nº 4455/98 (LUOS)	57
2.6.2 Lei Complementar nº 973, de 30 de novembro de 2023 (Plano Diretor do Município de Marília)	62
2.6.3 Lei Ordinária nº 9.256, de 30 de abril de 2025 (Institui o Instrumento Jurídico Urbanístico da Contrapartida e dá outras providências)	64
CAP. 3	66
LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	66
3.1 Lei Federal nº 6.766/79 (“Lei Lehmann”).....	66
3.2 Constituição Federal de 1988.....	68
3.4 Lei Federal nº 13.465/17 (Reurb)	74
3.5 Breve histórico da responsabilidade do loteador na legislação urbanística.....	81
3.6 Competência jurídico-administrativa em matéria urbanística.....	84
CAP.4	91
O MINISTÉRIO PÚBLICO.....	91
4.1 Histórico do MP	91
4.2 Estrutura e atribuições do Ministério Público Federal e Estadual.....	94
4.3 Atuação do Ministério Público na resolução de conflitos urbanísticos.....	95
CAP. 5	100
INSTRUMENTOS PARA A TUTELA DA ORDEM URBANÍSTICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO .	100
5.1 Interesses transindividuais (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos)	100
5.2 Inquérito Civil.....	101
5.3 Termo de Ajustamento de Conduta.....	104

5.4 Contrapartida Urbanística	110
5.5 Ação Civil Pública	111
CAP. 6.	116
OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM BAURU E MARÍLIA	116
6.1. Considerações sobre a metodologia e abrangência da pesquisa	116
6.2 Resultados da pesquisa	117
6.2.1 Ministério Público Federal: análise quantitativa e temática dos TACS em IC e ACP	117
6.3 Ministério Público Estadual	120
6.3.1 Análise quantitativa e caracterização dos TACS em Inquéritos Cíveis (1º levantamento)	120
6.3.2 Análise quantitativa dos TACS em Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas (2º levantamento)	127
6.3.3 Caracterização dos TACS em IC: Bauru.....	129
6.3.4 Caracterização dos TACS em IC e ACP: Marília.....	144
6.3.5 Caracterização de ACPs: Bauru	194
CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
REFERÊNCIAS	214
ANEXOS.....	228
ANEXO 1: Monitoramento do TAC: Empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”	228
ANEXO 2: Monitoramento do TAC: Empreendimentos “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”	229
ANEXO 3: Monitoramento do TAC: “Residencial Vale do Canaã – fase II”	229
ANEXO 4: Monitoramento do TAC: Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina”	230
ANEXO 5: Monitoramento do TAC: Loteamento “Residencial Silenzio Esmeralda”	230
ANEXO 6: Monitoramento do TAC: “Bairro Figueirinha”	230
ANEXO 7: Monitoramento do TAC: “Loteamento Residencial Cascata I”	231
ANEXO 8: Monitoramento do TAC: “Residencial Altos do Nova Marília”	231
ANEXO 9: Monitoramento do TAC: “Loteamento Terra Verde”	232
ANEXO 10: Monitoramento do TAC: “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III”	232

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tomou como objeto de análise os efeitos de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) nos processos de expansão urbana e parcelamento do solo em dois municípios de porte médio do interior do estado de São Paulo, Bauru e Marília, tendo como recorte temporal o período 2000-2022.

O TAC é um instrumento patrocinado pelo Ministério Público (MP) que constitui um título executivo extrajudicial que prescinde de homologação pelo Poder Judiciário, cujo objetivo consiste em assegurar a implantação de obrigações pactuadas na eventualidade de inadimplemento, em busca da efetivação do interesse público tutelado (Nery, 2017 *apud* Motta, 2021).

Em síntese, com base em investigação empírica, objetiva-se analisar se o TAC é um instrumento eficaz de mediação entre dois atores, os agentes do mercado imobiliário e o município (poder público), tanto no cumprimento das obrigações e contrapartidas que cabem aos primeiros quanto no estabelecimento de investimentos e políticas públicas que competem ao segundo, analisando-se de forma complementar seus impactos nos padrões de expansão urbana nos municípios selecionados.

A motivação pela pesquisa surgiu por se tratar de estudo duplamente original: primeiro pela temática, a saber, a eficácia e a incidência dos Termos de Ajustamento de Conduta quanto às formas de parcelamento do solo e aos padrões de expansão urbana; segundo, pelo objeto, pois é conhecida a lacuna de estudos urbanísticos de realidades não-metropolitanas e interioranas, posto que há diferenças significativas nos termos contemporâneos em que forjam os processos de estruturação e reestruturação urbanas.

A seleção das cidades de Bauru e Marília se justifica, de um lado, pela ausência de estudos similares sobre estes municípios e, de outro, pela disponibilidade dos dados censitários do recorte temporal escolhido (2000-2022), os quais confirmam tendências históricas do crescimento dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes. Esse fator de crescimento das cidades médias implica o investimento e desenvolvimento de políticas públicas, bem como a análise das relações dessas cidades com o território.

As cidades médias concentram grande parte dos serviços públicos e dos serviços especializados em âmbito regional, refletindo na produção e no consumo no

território. Por essa razão, tais municípios têm alcance territorial no seu entorno, exercendo forte influência em suas respectivas redes urbanas regionais suprindo as necessidades dos comércios e serviços que não são encontrados nas cidades de menor porte.

O movimento migratório tanto das grandes ou pequenas cidades para as cidades médias está associada às atividades econômicas. Bauru e Marília possuem *shopping centers*, produtos imobiliários e residenciais sofisticados, serviços médico-hospitalares públicos e privados estruturados e serviços educacionais públicos e privados de alta qualidade, com reduzido custo de vida comparativamente a grandes centros urbanos.

A análise de Bauru e Marília demonstram que esses municípios se identificam quanto ao número reduzido de TACs, sendo, em sua maioria, referentes à regularização de obras de infraestrutura em loteamentos destinados a chácaras de lazer.

Embora a proteção legal urbanística tenha sido ampliada nos últimos anos, verifica-se que tem sido sistematicamente descumprida por agentes do mercado imobiliário e, também, pelos municípios, os quais têm a competência pela fiscalização nas demandas de parcelamento de solo. Paralelamente, compete ao Ministério Público o dever de fiscalizar a lei e, para tanto, este tem utilizado amplamente, como meio de solução extrajudicial de conflitos urbanísticos, a figura do Termo de Ajustamento de Conduta (Nery, 2012), razão pela qual o estudo sobre os TACs em Bauru e Marília se reveste de grande importância e atualidade.

A pesquisa adotou a metodologia quali-quantitativa, cuja primeira etapa consistiu na revisão bibliográfica dos elementos mais relevantes do processo de urbanização brasileira, suas principais características, impactos sociais e espaciais, e como tais características se manifestaram no caso dos municípios selecionados como base empírica.

A segunda etapa tratou do levantamento e revisão bibliográfica da normatização urbanística, a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e regulamentação específica sobre o parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766/1979) e ainda sobre a Reurb (Lei Federal nº 13.465/2017) e as correspondentes legislações municipais relativas ao parcelamento do solo.

Na caracterização dos municípios selecionados, Bauru e Marília, a revisão de literatura é seguida por levantamento de dados urbanísticos, socioeconômicos,

demográficos e de fontes e documentação institucional: legislação federal (Constituição de 1988, Estatuto da Cidade) e municipal (Planos Diretores em suas últimas versões e leis complementares). Nesta etapa, a revisão da literatura se estendeu ao estudo do histórico do Ministério Público e os instrumentos de atuação na tutela urbanística.

A etapa final associa o estudo da literatura e o levantamento quantitativo, territorial e urbanístico dos TACs, tendo como principal fonte para a pesquisa documental o sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de São Paulo.

É relevante destacar nesta última etapa da pesquisa uma dificuldade inesperada em relação à consulta de dados nos sistemas de consulta dos procedimentos extrajudiciais do Ministério Público Federal e Estadual. A questão se refere à falta de padronização dos sistemas, pois em razão da independência de suas estruturas funcionais, administrativas e financeiras, os sistemas apresentam diferenças nos mecanismos de pesquisa, não sendo padronizados entre os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, inclusive, em nível estadual, cada unidade adota sistema próprio de armazenamento e classificação de dados.

Assim, o Ministério Público Federal instituiu para pesquisa o Sistema *Aptus*, enquanto o Ministério Público do Estado de São Paulo possui para consulta processual, base de dados vinculada ao sistema *SISMP Digital*.

Considerada a diversidade entre os sistemas de informação das instituições, a pesquisa resultou na catalogação de dados mais quantitativos, quando o ideal seria a padronização dos sistemas de consulta processual que incluísse conteúdos qualitativos, possibilitando maior precisão da pesquisa e, ao mesmo tempo, valorização da atuação do trabalho extrajudicial realizado pelo Ministério Público.

Tal observação metodológica é válida para o atual sistema de consulta processual do Ministério Público do Estado de São Paulo, pois a pesquisa deste trabalho se iniciou em 2023, quando as informações catalogadas foram obtidas em base de dados vinculada ao sistema *SISMP Integrado*, com acesso mais amplo aos dados qualitativos e resultados dos procedimentos extrajudiciais, pois atualmente a plataforma foi substituída pela consulta processual vinculada ao sistema *SISMP Digital*, mais restrito, que excluiu, inclusive, o filtro de pesquisa de busca por “palavra-chave”. Tal substituição de procedimento de coleta de dados, no decorrer da pesquisa, fez-se necessário para proceder a dois levantamentos de dados, o primeiro referente

às informações catalogadas em 2023, e o segundo levantamento sobre os dados coletados em 2024.

Ressalte-se, entretanto, que os dados foram confirmados com a colaboração de funcionários que atuam na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Bauru e Marília, o que possibilitou o levantamento e sistematização dos dados do trabalho para as demais etapas do trabalho de coleta, triagem dos dados, definição dos parâmetros e análise, configurada em tabelas e gráficos, com o escopo de subsidiar o estudo dos TACs.

Finalizadas as etapas da pesquisa, a dissertação foi assim estruturada:

O Capítulo 1 (“Urbanização e o processo urbanizador no Brasil”) trata sucintamente do processo de urbanização e suas principais características no Brasil, a partir do contexto em que a industrialização impulsiona o fenômeno da urbanização, abordando suas principais características e aspectos de desenvolvimento no país. Para complementar o estudo, faz-se a análise das ações em nível nacional e estadual provocadas pelas políticas estatais de desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento e seus reflexos no processo de desenvolvimento de cidades médias no interior do estado de São Paulo.

No Capítulo 2 (“O Processo de urbanização em Bauru e Marília”) o foco de estudo compreende as cidades médias de Bauru e Marília. A pesquisa inclui a breve reconstituição da formação histórica, urbanística e caracterização contemporânea dos municípios, bem como o levantamento de dados preliminares socioeconômicos, urbanísticos, demográficos e das legislações municipais sobre o uso e parcelamento do solo, especificamente, os planos diretores. A análise das informações deste capítulo permite subsidiar a posterior catalogação dos Termos de Ajustamento de Conduta.

O Capítulo 3 (“Legislação urbanística”) introduz o estudo sobre a evolução da legislação urbanística federal, com enfoque conceitual legislativo e analítico das propostas de regulação do mercado de parcelamentos do solo urbano sobre os instrumentos e leis vigentes no país. Para tanto, realiza-se uma breve introdução à Constituição Federal de 1988, à Lei Federal nº 6.766/76, à Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e à Lei Federal nº 13.465/17 (Reurb), finalizando com exposição resumida sobre a organização político-administrativa referente às competências urbanísticas, a fim de facilitar a análise da distribuição de atribuições na tutela da política urbana pelos órgãos estatais e jurisdicionais.

O Capítulo 4 (“Ministério Público”) expõe breve histórico do Ministério Público e de sua atuação na resolução de conflitos urbanísticos, sob abordagens político-institucional e jurídica, para fins da subsequente análise dos efeitos dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

O Capítulo 5 (“Instrumentos para a tutela da ordem urbanística pelo Ministério Público”) trata dos instrumentos que o Ministério Público dispõe para atuar na área cível na defesa dos interesses transindividuais, bem como para a defesa do próprio interesse público, especificamente, na tutela da ordem urbanística. Define-se o conceito dos interesses transindividuais (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos), essencial para a compreensão dos procedimentos destinados a sua proteção, quais sejam: o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta e a ação civil pública. Na sequência, procede-se a análise conceitual e procedimental dos instrumentos extrajudiciais (Inquérito Civil e Termo de Ajustamento de Conduta) e judicial (Ação Civil Pública).

O Capítulo 6 (“Pesquisa sobre os termos de ajustamento de conduta nas cidades médias do Estado de São Paulo: Bauru e Marília”) apresenta os resultados da análise empírica quantitativa dos TACs em inquéritos civis e ações civis públicas no Ministério Público Federal e Estadual, especificando-se no Ministério Público Estadual a catalogação, análise de dados empíricos e mapeamento dos TACs registrados em ICs e ACPs nas cidades médias do estado de São Paulo (Bauru e Marília), com a análise do objeto e cláusulas dos TACs, principalmente, quanto aos encargos e responsabilidades assumidos, ao prazo de cumprimento e penalidade prevista em caso de descumprimento do acordo.

A seção de “Considerações Finais” é dedicada à análise da eficácia e da eficiência dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) de teor urbanístico relacionados ao parcelamento do solo no período de 2000 a 2022, a partir da expansão urbana das cidades de Bauru e Marília, concluindo-se pela responsabilidade do município pelo ordenamento do espaço territorial e os resultados dos TACs como meio de solução extrajudicial dos conflitos urbanísticos nos aspectos legais, urbanísticos e ambientais.

A eficácia e eficiência do TAC, confirmada pela pesquisa empírica, demonstrou que na fase investigatória (inquérito civil) ocorre uma forma de solução negociada potencialmente mais célere, pois o tempo médio foi de 4 anos para o cumprimento do

acordo do TAC nos ICs, enquanto que nas ACPs foi de 8 a 10 anos (parcialmente cumpridos).

Os TACs pesquisados registram em sua maioria casos de parcelamento irregular do solo e descumprimento das obras de infraestrutura, seja na área urbana ou rural, sendo tais irregularidades relacionadas ao descumprimento, principalmente, dos artigos 2º e 18-D, inciso III da Lei Federal nº 6.766/1979, que tratam das normas e exigências para loteamentos e desmembramentos.

O parcelamento irregular em área rural tem sido uma prática recorrente dos agentes do mercado imobiliário, com a intenção de desvirtuar a finalidade legal da Reurb. Tal prática pode parecer uma maneira fácil de ganhar dinheiro, mas é ilegal, além de causar graves prejuízos urbanísticos e ambientais e que, a princípio deveria ser combatida pelo município. Entretanto, caso o município, quer por dificuldades administrativas ou até políticas, persista na tendência histórica e consagrada em nossas cidades da valorização imobiliária, que promove a redistribuição socioespacial desigual dos habitantes, é facultado a qualquer cidadão o direito de representar ao Ministério Público, para que investigue o caso, visando apurar possível especulação imobiliária e eventuais danos urbanísticos e ambientais decorrentes do empreendimento.

Embora identificadas as vantagens do TAC, não se verifica sua utilização na implantação de políticas públicas de ordenação territorial, pois o acordo pressupõe mútuo consentimento entre o Ministério Público e o órgão público, porém, este que possui poder discricionário, tem a decisão de celebrar ou não o TAC, pelo juízo de conveniência e oportunidade.

CAP. 1

URBANIZAÇÃO E O PROCESSO URBANIZADOR NO BRASIL

Este capítulo, dividido em duas seções, objetiva estabelecer sucintamente as bases da compreensão da pesquisa. A primeira parte aborda as principais características do processo de urbanização no Brasil, a partir do contexto em que a industrialização impulsiona o fenômeno da urbanização, destacando suas principais características e aspectos do desenvolvimento urbano no país. A segunda seção analisa as ações em nível nacional e estadual provocadas pela desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento e seus reflexos no processo de desenvolvimento de cidades médias no interior do estado de São Paulo.

1.1 Principais características do processo de urbanização

As concepções iniciais sobre urbanização tinham como referência restrita o número de habitantes residentes em um local, caracterizados a partir de equipamentos e serviços de infraestrutura e edificações. Diferenciava-se a cidade do campo, com base em critérios demográficos. A definição de urbano se restringia a elementos quantitativos, porém, a reflexão sobre a urbanização é complexa, demandando compreender os elementos qualitativos que incidiram na cidade para a ocorrência do fenômeno.

Ao refletir sobre a problemática urbana, Lefebvre (2016) entende como indutor o processo de industrialização, por ser o motor de transformação das sociedades capitalistas e como induziram os problemas de crescimento e desenvolvimento das cidades. É fato que a cidade preexiste à industrialização – e que industrialização e urbanização são fenômenos distintos, ainda que interdependentes –, mas a partir da I Revolução Industrial os centros urbanos se transformaram de centros de atividades essencialmente comerciais, artesanais e bancárias em uma rede de cidades, reorganizadas nos processos de trabalho e produção, interligadas por estradas, vias fluviais e marítimas, movidas por relações comerciais e bancárias.

O processo industrial transmutou a imagem social e territorial da cidade, que precisou acomodar crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. O espaço urbano não acomodou o resultado da industrialização e a consequência foi a implosão-explosão nas cidades, ocupadas de forma

desorganizada, desigual e injusta, pois a população habita de acordo com sua capacidade financeira e foi a valorização da terra que definiu a distribuição espacial, ou seja, quem detém maior renda financeira se concentra nas zonas mais favorecidas da cidade e quem possui menor renda se desloca para a periferia, quase sempre desprovida de políticas públicas e sociais que possibilitem o acesso a direitos e garantias fundamentais, como habitação, saúde e educação. Nesse sentido:

O urbano, não pensado, como tal, mas atacado de frente e de través, corroído, roído, perdeu os traços e as características da obra, da apropriação. Apenas as coações se projetam sobre a prática, num estado de deslocação permanente. Do lado da habitação, a decupagem e a disposição da vida cotidiana, o uso maciço do automóvel (meio de transporte “privado”), a mobilidade (aliás, freada e insuficiente), a influência do mas media separaram do lugar e do território os indivíduos e os grupos (famílias, corpos organizados). A vizinhança se esfuma, o bairro se esboroa, as pessoas (os “habitantes”) se deslocam num espaço que tende para a isotopia geométrica, cheia de ordens e de signos, e onde as diferenças qualitativas dos lugares e instantes não tem mais importância. Processo inevitável de dissolução das antigas formas, sem dúvida, mas que produz o sarcasmo, a miséria mental e social, a pobreza da vida cotidiana a partir do momento em que nada tomou o lugar dos símbolos, das apropriações, dos estilos, dos monumentos, dos tempos e ritmos, dos espaços qualificados e diferentes da cidade tradicional (Lefebvre, 2016, p. 88).

É neste processo que a urbanização se estabeleceu, impulsionada pela industrialização, criando as bases para a reprodução do capitalismo, isto é, a produção do espaço e da vida humana em todas as suas dimensões, com o fim de atender as necessidades intrínsecas ao viver no urbano e à acumulação, como as relações cotidianas inter-humanas e com o território, gerando estratégias de reprodução e sobrevivência que configuram as condições de vida de extensa população (Limonad, 2008).

No Brasil, o processo de urbanização teve seu primeiro impulso mais remoto nos primórdios do século XX, marcado por um ritmo de expansão associado aos primeiros passos da industrialização, constituindo ao longo do tempo uma sociedade urbano-industrial. Essas mudanças tiveram como marco determinante o fim da República Velha (1889-1930) e as transformações promovidas pela Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e a progressiva afirmação do modelo de Estado desenvolvimentista baseado na substituição de importações e superação do padrão agrário-exportador até então dominante.

Santos (2023) divide a urbanização brasileira em dois períodos. Denomina de administrativo o primeiro período que perdura até a década de 1930, momento em

que o país é formado por subespaços que evoluíram por lógicas próprias, tendo por base econômica a agricultura e as funções administrativas públicas e privadas. No segundo período, a partir dos anos de 1940-1950, há uma ativação do processo de urbanização, com a criação de atividades industriais em diversos locais, surgindo um processo social complexo, formado por um mercado nacional, que tinha a necessidade de providenciar equipamentos no território para integrar e atender as estruturas sociais.

Maricato (2013) observa que, embora a urbanização brasileira tenha ocorrido durante o regime republicano, esse processo não superou algumas características estruturais dos períodos colonial e imperial, marcados pelo patrimonialismo, que concentrava a terra, a renda e o poder, ao arbítrio da lei, quando contrariava interesses de proprietários imobiliários ou tratava de questão a direitos sociais.

A história do planejamento urbano no Brasil, na visão de Maricato (2013), registra a existência de uma totalidade de contradições entre a teoria e a prática, pois, aos técnicos responsáveis pelo desenvolvimento das cidades, importavam modelos tecnológicos e culturais baseados em textos, discursos e ideias, totalmente distantes da realidade territorial e social do país, tornando inviável a gestão urbana.

Nesse sentido, ao analisar a formação do urbanismo em oito cidades brasileiras no período de 1895 a 1965, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Niterói e Vitória, Leme (1999) cita o descompasso entre o proposto e o realizado, perceptível pelos diferenciais geopolíticos das cidades.

Villaça (2015) explica que o planejamento urbano que emergiu a partir da década de 1930, com a denominação de urbanismo, superou o padrão anterior – associado à “arte urbana”, aos planos de “melhoramento e embelezamento urbanos”, à “arquitetura das cidades” –, tendo se caracterizado por uma sobreposição de planos que pretendiam organizar a sociedade urbana. Não obstante, esse novo modelo foi essencialmente ineficaz pela pretensão a um planejamento “integrado” e de acentuado viés ideológico, através do qual poderia solucionar o crescimento urbano-industrial. Argumenta este autor que o planejamento que se disseminou a partir de então tinha acentuado viés ideológico porque pretendia ocultar os conflitos urbanos estruturais a partir da vocalização de um discurso orientado para a manutenção do *status quo*, cujo conceito chave foi o “plano diretor”, ou seja: “é o plano-discurso que se satisfaz com sua própria ‘verdade’ e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade. Sua ‘verdade’ bastaria” (Villaça, 2015, p. 204).

De outra parte, Reis (1996) explica que até o início dos anos de 1950 a forma da rede urbana e sistema de transportes consistia no tradicional desenho ou configuração de “pés de galinha”: as cidades litorâneas ou próximas ao litoral, polarizavam as demais, como porto e centro de convergência de todos os caminhos. A partir de 1964, há modificação na rede urbana brasileira, provocada pelo projeto político centralizador autoritário e de modelo de desenvolvimento concentrado, que tinham como pressuposto o desenvolvimento por impulso de empresas de grande porte (internacionais, nacionais privadas e estatais).

O modelo desenvolvimentista concentrou a propriedade, renda, serviços, oportunidades econômicas, entre outros e, conseqüentemente, agravou as desigualdades sociais, caracterizando a urbanização como acelerada e em concentração crescente (Reis, 1996).

A transformação do Brasil rural em urbano ocorreu em curto espaço de tempo, pelo elevado crescimento urbano em contraste com o crescimento econômico, movido pela mão-de-obra operária, tendo como consequência uma crescente pobreza dependente da economia informal, que sustenta o crescimento metropolitano, cujas estruturas econômicas formais se complementam (Becker; Egler, 1993 *apud* Corghi, 2008, p. 40).

Ainda um país agrário-exportador até meados do séc. XX, o Brasil registra nos dias atuais elevado índice de urbanização, que aumentou ainda mais em relação ao Censo de 2010, atingindo um grau de urbanização de 87,4% em 2022, havendo aumento de 16,6 milhões de pessoas morando em áreas urbanas e queda de 4,3 milhões vivendo em áreas rurais, conforme dados do Censo IBGE 2022.

Para Maricato (2013), o processo de urbanização apresenta como principais características: a) Industrialização com baixos salários, mercado residencial restrito; b) Investimento regressivo em infraestrutura pelas gestões urbanas (local e estadual); c) Legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei.

Tal caracterização é marcante no processo de ocupação urbana do território brasileiro que, face ao caráter desenvolvimentista, instalou novas formas tecnológicas, organizacionais e ocupacionais movidas pelo desenvolvimento no sistema de transportes, telecomunicações e produção de energia, porém, desprovido de um planejamento urbano que assegurasse o acesso à terra urbanizada e à justiça social na cidade, e assim criou “territórios marginais”, denominados por Maricato (2013) de “cidade ilegal”, que coexistem com a “cidade legal”.

A incorporação da “cidade ilegal” na “cidade legal” é responsabilidade do Estado, que tem por função ordenar o território e organizar os espaços na cidade e implantar a política urbana, a fim de garantir equilíbrio socioespacial, com investimentos nas áreas de habitação, saneamento, transportes e políticas públicas sociais. Não obstante, os resultados foram ineficazes, resultando em cidades caracterizadas pela clivagem centro-periferia, segregação socioespacial e fortes contrastes entre a “cidade ilegal” (sem normas, precária, desprovida de infraestrutura) e a “cidade legal” (regrada, bem servida, cobiçada pelo mercado imobiliário).

1.2 Desconcentração industrial e a interiorização do desenvolvimento

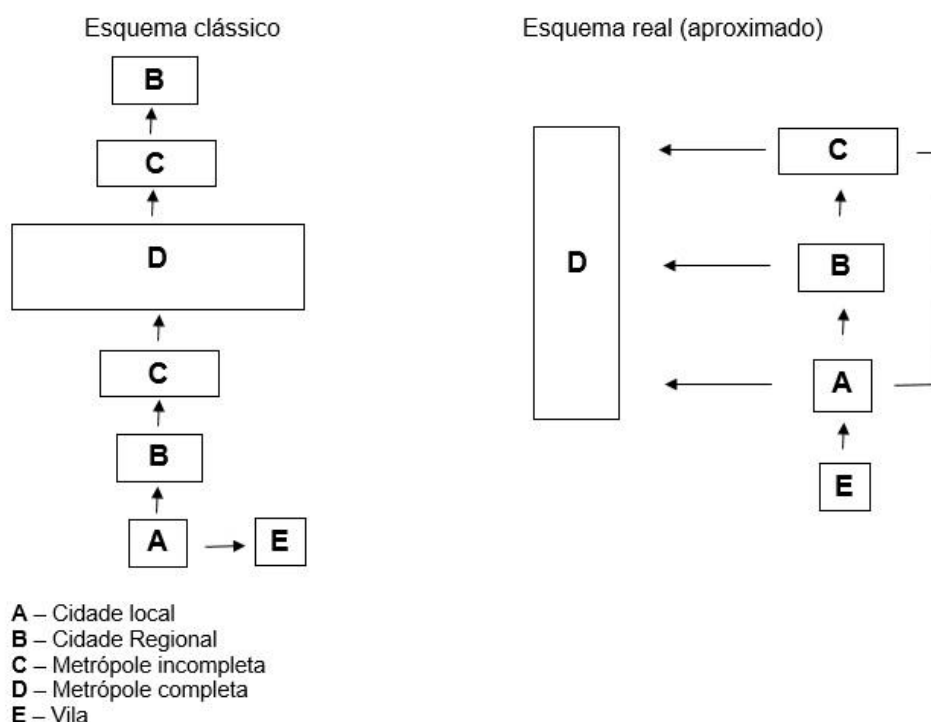
A expansão urbana no país ocorreu no século XX condicionada pelo avanço da industrialização, causando sérios reflexos sociais à sociedade brasileira. Entre os Censos de 1940 e 2000, a população brasileira cresceu quatro vezes. O Brasil rural tornou-se urbano (31,3% para 81,2% de taxa de urbanização). Em 2000, 81,25% das pessoas viviam em situação urbana e 18,75% em situação rural. O último Censo, realizado em 2022, registrou o crescimento da população urbana no ritmo de 0,82% ao ano, enquanto em áreas rurais, retomou o ritmo de aceleração de perda, chegando a -1,27%. Com a migração da população rural para a área urbana, observou-se na década de 1970 o movimento de desconcentração da população das capitais dos Estados para as cidades médias do entorno (IBGE, Censo 2022).

Santos (1988) assinala que o contexto de transição do rural-urbano no Brasil, se explica não só pelos dados demográficos, mas por um grupo de variáveis que compõem o território que, embora interdependentes, devem ser analisadas em conjunto para se compreender a transformação. Assim, contribuíram para a inflexão demográfica: as grandes mudanças ocorridas no período técnico-científico – tipologia das tecnologias, dos capitais, da produção, do produto, das firmas, instituições; intensidade, qualidade e natureza dos fluxos; captação dos circuitos espaciais de produção; peso dos componentes técnicos modernos na produção agrícola; expansão das agroindústrias; novas relações de trabalho no campo; desmaterialização da produção etc.

A caracterização das cidades mudou pelo consumo produtivo: uma mesma área, hoje, pode ser ponto de confluência de diversos circuitos produtivos e, com isso, a tradicional rede de arquitetura das cidades, utilizada até 1970, passa a ser contestada, pois a cidade não mantém relações apenas com as outras mais próximas

da pirâmide. A Figura 1 mostra dois esquemas: clássico e real. No esquema clássico, a ascensão na escala da rede urbana ocorria por várias etapas. A partir de 1970, começaram a se elaborar as primeiras propostas (esquema real), já que a cidade não mantém relações apenas com as outras mais próximas na pirâmide.

Figura 1: As relações entre as cidades em uma rede urbana



Fonte: Elaboração própria, 2025. Informações extraídas de Santos, 1988, p. 20.

No estado de São Paulo, o início do processo de concentração/desconcentração territorial se deu com a construção da rede ferroviária, para interligar o mercado da produção cafeeira da região oeste do interior paulista com o porto de Santos. O processo se ampliou com a atividade industrial, que exigia um mercado integrado e de articulações entre os centros urbanos para a circulação de matérias-primas e mercadorias, no qual as ferrovias não podiam atender, momento em que há a expansão do sistema rodoviário. Nesse sentido:

O início dos anos 50 marca com clareza a inflexão do sistema viário ferroviário para o rodoviário e todos os planos rodoviários, elaborados a partir daí, apenas confirmam essa tendência. As execuções que se sucedem passam a configurar um sistema de circulação terrestre em que as grandes interligações e adensamentos da rede ficam cada vez mais dependentes das rodovias, que passam a diminuir, gradativamente, as distâncias entre, pequenos núcleos

urbanos ou agrícolas, como também, as de médios e grandes núcleos urbanos interiorizados, e destes com a Região da Grande São Paulo (Negri, 1996, p. 82).

Este autor explica que o processo de industrialização redefiniu a divisão inter-regional do trabalho no interior paulista, incorporando-se a ela novas regiões, como a região Oeste do estado de São Paulo (incluindo-se Marília e Bauru), que se caracterizou por um processo de desenvolvimento subordinado, com base na articulação agricultura-indústria.

Cano (1988) observa que no interior paulista, foi na década de 1970 que se intensificou o processo de interiorização da instalação de indústrias de porte médio e grande, dos ramos metalmeccânico, petroquímico e eletrônico, paralelamente à expansão e modernização da agricultura paulista. Nesses termos:

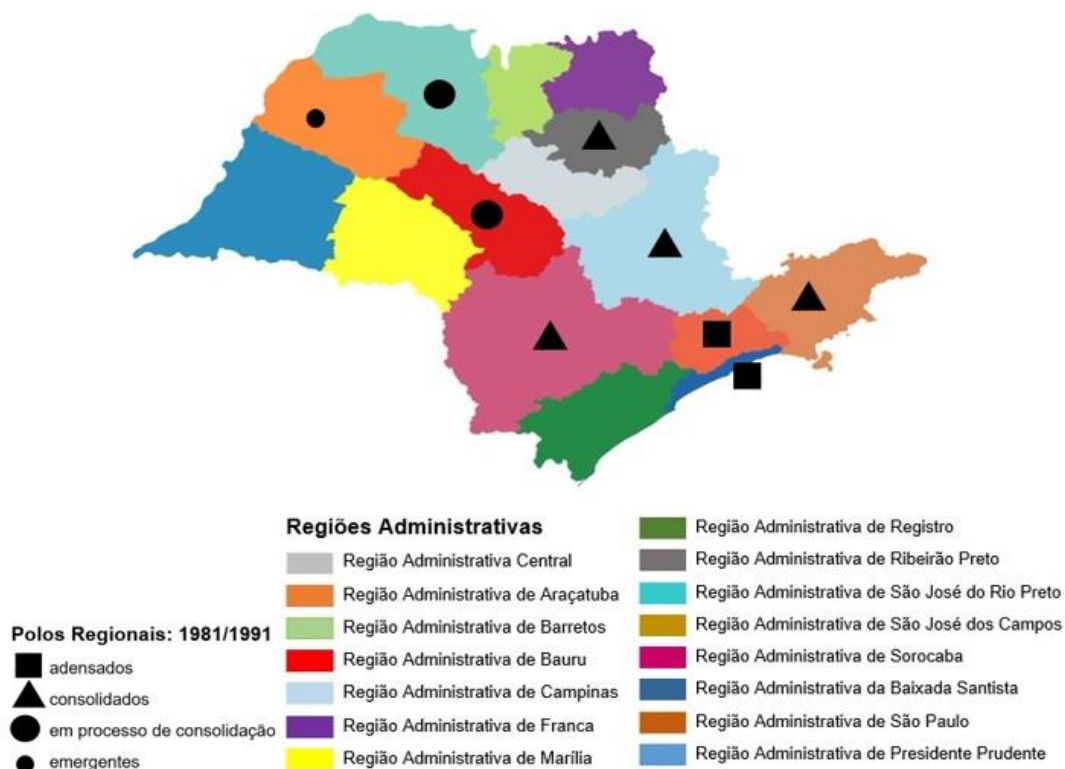
Fenômeno importante para essa expansão da indústria do interior foi a descentralização e desconcentração de determinadas empresas localizadas na Capital que passaram a montar unidades agroindustriais no interior como a Anderson Clayton, a Matarazzo, a Soc. Nacional Exportadora em 1935/36, a Swift do Brasil SA e a Indústria Votorantim, que, em 1937/38, instalaram no município de Campinas grandes unidades produtoras de óleo de caroço de algodão e montaram importantes unidades de beneficiamento de algodão em Presidente Prudente. Em Marília, ocorreu a montagem de unidades de beneficiamento de algodão por parte da Anderson Clayton em 1936 e pela SANBRA e Matarazzo em 1937 (Negri, 1996, p. 82).

No plano demográfico, Baeninger (2000) esclarece que na década de 1970 os deslocamentos populacionais em todo o estado de São Paulo totalizaram quase 500.000 pessoas, que migraram a partir da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em direção às áreas interioranas mais dinâmicas, como nos municípios e regiões de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru e São José do Rio Preto (Figura 2).

O processo de migração populacional da RMSP e de outras partes do país na direção do interior do estado e demais cidades foi impulsionado por políticas de desconcentração industrial dos governos estadual e federal, pressionados, de um lado, pela geração de danos ambientais e das correspondentes normas legais que foram se tornando mais restritivas e, de outro, pela ausência de políticas sociais e urbanas decorrentes da aglomeração populacional pela centralização industrial observada nas principais áreas da RMSP e adjacentes (Negri, 1996). Ademais, as

pressões sindicais e trabalhistas também estimularam a decisão das empresas de buscar outros territórios para implantação e ampliação de suas plantas industriais.

Figura 2: Regiões Administrativas e Polos Regionais do Estado de São Paulo – 1981-1991



Fonte: Elaboração própria, 2025. Informações extraídas do IBGE, 2006; Baeninger, 2000 *apud* Corghi, 2008, p. 36.

Esse processo de deslocamento da população para o interior paulista reforçou a necessidade de se estabelecer uma política urbana, já em trâmite, em sucessivos planos nacionais desde a década de 1960. No entanto, somente em fins de 1973, a Secretaria Geral e de Articulação entre Estados e Municípios (Sarem), do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, começou a elaborar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), cujo modelo territorial definia áreas com diretrizes de atuação e conjunto de ações setoriais, técnicas, administrativas e institucionais (Souza, 2015).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), levado a cabo entre 1971 e 1974, tinha por diretriz a integração nacional, no sentido norte-sul e leste-oeste, mediante articulação menos desequilibrada entre regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento. Já o II PND (1975-1979) elegeu a descentralização como critério para concessões de financiamentos do BNDES e tratou explicitamente das cidades

médias: o diagnóstico do sistema urbano era de prematura metropolização, com excessiva pulverização de pequenas cidades e um inadequado número de cidades médias para imprimir maior equilíbrio ao sistema (Amorim; Serra, 2001).

No II Plano Nacional de Desenvolvimento o modelo de urbanização teve como parâmetro o modelo de investimento de alguns setores localizados em pontos específicos do território, destacando as vantagens comparativas das diversas regiões do Brasil, encorajando as especializações regionais, onde foram criados programas de polos de desenvolvimento sob a administração das superintendências regionais, com exceção do sudeste (BECKER; Egler, 1993 *apud* Corghi, 2008).

Em que pese a ideia de a desconcentração urbana ter sido preterida e ignorada na prática em favor de uma concepção desenvolvimentista centrada no dinamismo da região centro-sul na afirmação do II PND (Souza, 2015), a referida política urbana esteve em pauta até os anos 1980/1985, com programas de incentivo às cidades médias, tal como o Programa de Cidades de Porte Médio - CPM/Normal, financiado com recursos do governo federal, que foi executado de 1976 a 1979, abrangendo 140 cidades, distribuídas pelas cinco macrorregiões do país. O CPM/Normal foi substituído pelo CPM/Bird ainda em meados de 1979 e vigorou até 1985, financiado pelo Banco Mundial, o qual contemplava programas de emprego e renda, infraestrutura urbana e comunitária, e administração municipal. No estado de São Paulo, o CPM/Normal contemplou 40 cidades, entre elas Bauru e Marília. O COM/Bird reduziu o programa para 13 cidades, mantendo Bauru e excluindo Marília, cidades de estudo deste trabalho.

Negri (1996) resumiu como os aspectos mais relevantes das políticas contidas nesses planos e programas em: a) urbanização e desenvolvimento regional através das relações que se estabeleceu entre as cidades de diferentes tamanhos e funções, definidoras da estrutura da rede urbana; b) estabelecimento de diretrizes gerais do setor público para a programação do desenvolvimento "harmonioso" em todo território estadual; c) atuação sobre o sistema inter-regional urbano-metropolitano a partir de diversos grupos de cidades no entorno da capital (cidades mais afastadas ou isoladas); d) estabelecimento de estratégias territoriais por áreas a serem submetidas à ação de política de desenvolvimento urbano: área de contenção: Região Metropolitana e Baixada Santista: área de controle: Região de Campinas e áreas contíguas à Região Metropolitana, orla marítima, estâncias e cidades turísticas; área

de direcionamento: Interior do Estado; e área de promoção: parte sul da Região de Sorocaba e Região Oeste do estado.

Nada se registra na política de desenvolvimento urbano nacional ou regional no período entre o término do CPM/Bird até meados de 1990, quando, por necessidade de organização espacial da sociedade brasileira decorrente da reestruturação produtiva e abertura comercial, recomeçam os debates sobre a “concentração e desconcentração” urbanas (Amorim; Serra, 2001).

Há que se considerar, ainda, que a implantação e consolidação de eixos rodoviários e polos urbanos de alcance regional no interior do estado de São Paulo produziram alterações importantes no desenvolvimento desse território, o que evidenciou “claras as diretrizes de descentralização administrativa e a divisão regional unificada a fim de territorializar as ações do Estado e prover recursos para o equilíbrio do desenvolvimento territorial” (Tavares, 2018). Tais ações refletiram as iniciativas do governo estadual, particularmente da Política de Desenvolvimento e Desconcentração Industrial (PDDI) e da Política de Desenvolvimento Urbano (PDU), ambas de 1982.

Como a política urbana não se dissocia do contexto político e econômico, a partir do ano 2000 verificou-se um crescimento vertiginoso e desordenado das cidades médias, impulsionado, dentre outros fatores, por programas de investimentos na retomada de crescimento e habitacionais (notadamente o PMCMV), paralelamente aos interesses privados do mercado imobiliário que reestruturam o espaço urbano com diversas tipologias de empreendimentos.

A partir de 2020, com a pandemia, há registro de novos deslocamentos populacionais para as cidades médias, em razão da possibilidade do trabalho à distância, o que propicia ao profissional optar por local alternativo de moradia e, no caso, a preferência pelas cidades médias, que oferecem melhores indicadores de qualidade de vida (VEJA, 2021).

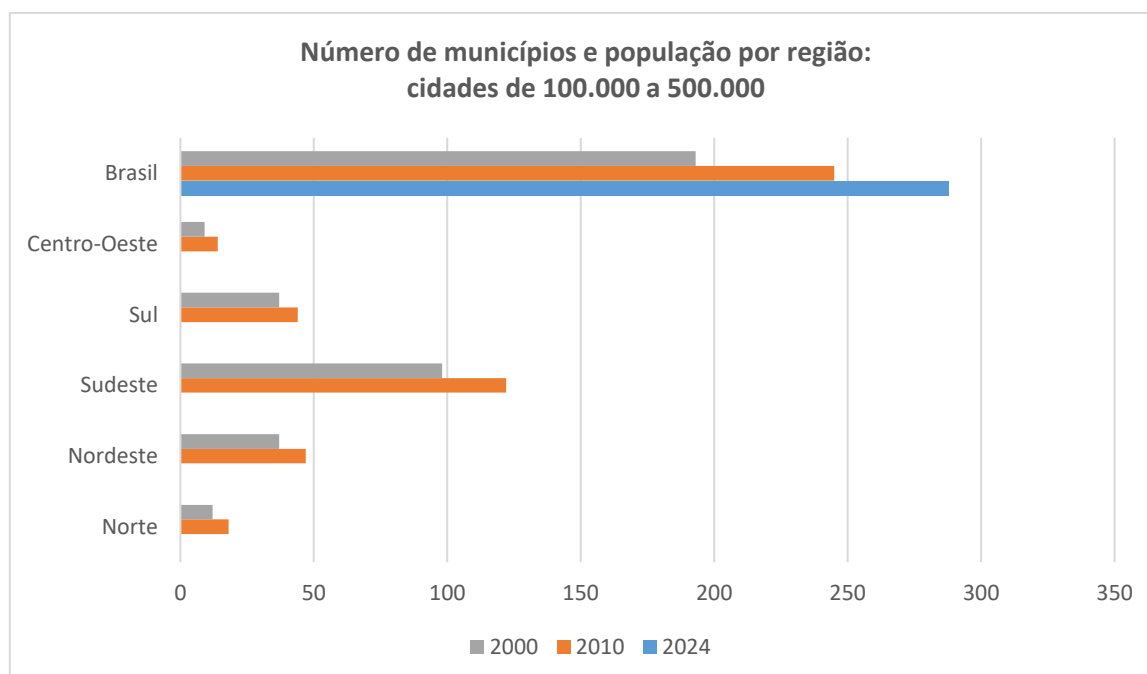
Registre-se, ainda, que as mudanças climáticas têm sido fator crescente nos deslocamentos populacionais no Brasil, pois em razão dos impactos sociais, territoriais e nas políticas públicas das regiões atingidas pelos desastres ambientais, os refugiados procuram as cidades mais próximas e desenvolvidas, a fim de garantir as necessidades básicas para recomeçar a vida, como moradia, emprego e assistência à saúde. Conforme dados do Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno - *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) -, em 2023 houve o deslocamento interno de 745.000 pessoas no Brasil por alterações climáticas, e nos

anos de 2022 e 2023, 13.189 no estado de São Paulo, sendo 770 pessoas deslocadas por enchentes; 12.175 pessoas deslocadas por tempestades; 240 pessoas deslocadas por movimento de massa seca; 4 pessoas deslocadas por movimento de massa úmida.

O IBGE (2024) divulgou estudo sobre a distribuição da população brasileira e dos municípios, de acordo com as classes de tamanho da população. As cidades com população entre 100.000 e 500.000, que totalizam 288, somam 58,0 milhões de pessoas, enquanto os 48 municípios com população maior que 500.000, possuem 65,7 milhões de pessoas. As estatísticas refletem a tendência de que as cidades médias continuam a concentrar mais moradores, enquanto os maiores centros urbanos não apresentam o elevado crescimento do passado.

A pesquisa ainda registrou apenas dados do país, não especificando os indicadores regionalizados. Entretanto, verifica-se nos dados dos Censos de 2000 e 2010 o crescimento dos municípios com população entre 100.000 e 500.000, principalmente, na região sudeste, que no período de 10 anos teve um aumento de 98 para 122 municípios (Figura 3).

Figura 3: Número de municípios e população por região: cidades de 100.000 a 500.000



Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas do IBGE.

É necessário analisar o crescimento desordenado das cidades médias diante dos maiores contornos que pode envolver a falta de infraestrutura, geradora de exclusão social (econômica e espacial) e que desencadeia a exclusão digital, ao mesmo tempo em que a exclusão digital aprofunda a exclusão social, impedindo que o indivíduo tenha acesso a diversas oportunidades e dificultando o seu deslocamento no espaço (Almeida *apud* Alfonsin, 2020).

Por fim, cabe tecer alguns comentários sobre a definição de cidades médias. Não há consenso entre os autores sobre o conceito, persistindo distinções entre “cidades médias” e “cidades de porte médio” (Sposito, 2010). Andrade e Serra (2001) referem-se às cidades médias, nos termos da tipologia estritamente demográfica do IBGE, como centros com população entre 50 mil e 500 mil habitantes. Amorim e Serra (2001) não adotam o critério demográfico, entendendo que a cidade é mutante e o conceito deve partir da análise do contexto social e estrutural.

Para este trabalho, será adotado o critério de Amorim e Serra (2001), pois as cidades de Bauru e Marília apresentaram, a partir da década de 1970, constante evolução social e estrutural e importante capacidade de polarização regional em suas correspondentes redes urbanas. A evolução populacional desses municípios na virada dos séculos XIX para o XX indica que, enquanto Marília contava com 98.114 em 1970, em 2022 passou para 237.627 habitantes, no mesmo período, Bauru saltou de 132.057 para 379.146 habitantes (Censo IBGE, 2025).

Cabe ressaltar, portanto, que, para além de critérios estritamente demográficos, as cidades médias também podem ser definidas por seu perfil funcional, por sua posição territorial e pela capacidade de polarização que exercem em suas respectivas redes urbanas regionais.

CAP. 2

OS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO EM BAURU E MARÍLIA

Neste capítulo serão analisadas as principais características dos processos de formação e urbanização das cidades médias de Bauru e Marília, através de pesquisa sócio histórica, com o objetivo de compreender o desenvolvimento do território e a expansão urbana desses municípios ao longo do tempo. A investigação se complementa com o levantamento de dados socioeconômicos, urbanísticos, demográficos e das legislações pertinentes ao assunto, e mais especificamente com a análise dos Planos Diretores e das normas de parcelamento e uso e ocupação do solo dessas cidades.

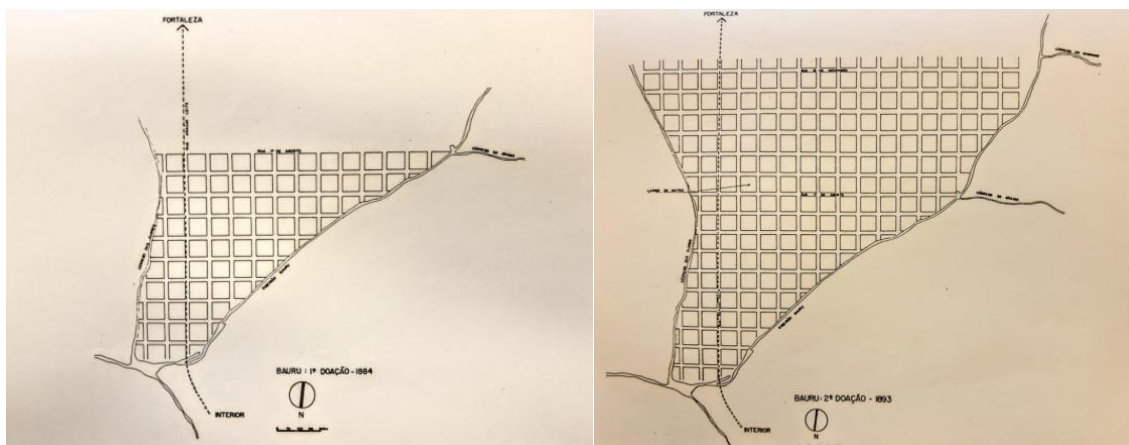
2.1 Principais características do processo de urbanização em Bauru

Entre os meados do século XIX e início do século XX, a formação urbana de Bauru seguiu o processo de criação da maioria das cidades do centro-oeste paulista, ou seja, foi ocupada por mineiros que, saídos da Província, se apossaram de extensas áreas de terras devolutas, disputadas em conflito com índios *caigangues*. (Ghirardello, 2020). Este autor explica que, no século XIX, a ocupação do território paulista ocorreu em grande medida por meio de formação de povoados, através de patrimônios religiosos doados por proprietários rurais.

Esse movimento rumo ao oeste paulista também tem relação com a busca de novas áreas de cultivo do café face à crise de seu território original, o Vale do Paraíba.

No caso de Bauru, a formação do núcleo urbano ocorreu basicamente em dois momentos: no primeiro, em 1884, o fazendeiro Antônio Teixeira do Espírito Santo doou uma gleba de 57 hectares e 25 ares de terras, próxima a dois cursos d'água, o Córrego das Flores e o Ribeirão Bauru, denominando-se o primeiro povoado de Bauru como “São Sebastião do Bauru”, atualmente a rua Primeiro de Agosto; em 1893. Veríssimo Antônio Pereira doou 134,8 hectares, complementares à primeira área, com 134,8 hectares, em direção ao sul, entre os dois cursos d'água, pouco acima da atual rua Quinze de Novembro, no sentido de ampliar-se a área da vila e como forma de se conseguir o Distrito de Paz (Figura 4). Portanto, a configuração territorial original da cidade emergiu a partir das mencionadas doações.

Figura 4: Mapas com a reconstituição das doações de 1884 e 1893 para a cidade de Bauru



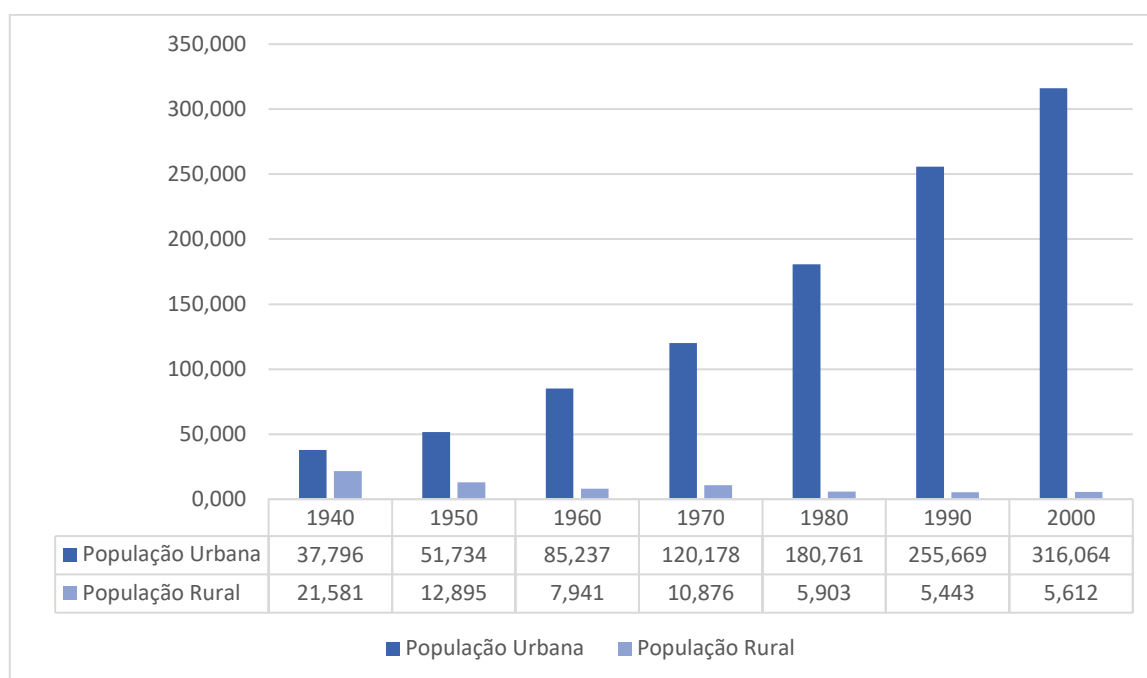
Fonte: Ghirardello, 2020, pp. 21 e 30.

Em um segundo momento, em 1896, Bauru foi elevada à categoria de município, sendo administrada pelo coronelismo da política estabelecida na I República. Àquela época a economia se restringia às lavouras de café, que aguardavam pela chegada de uma companhia ferroviária, o que possibilitaria alavancar o crescimento urbano. Tal fato ocorreu em 1905, com a instalação da Sorocabana, momento em que a cidade teria por volta de 600 habitantes.

Em cinco anos (1905-1910), com a implantação das ferrovias Sorocabana, CEFNOB e Paulista, o município de Bauru estimulou investimentos particulares na construção civil, comércio e serviços, criando novas avenidas e implantando a infraestrutura básica, como na área da saúde com a Santa Casa de Misericórdia, em 1911, e a Beneficência Portuguesa, em 1914, para atender a população que já somava 10 mil habitantes.

Entre as décadas de 1950/60, o espaço social urbano da cidade de Bauru começava a se desenhar pela instalação e desenvolvimento das atividades educacionais, comerciais e dos estabelecimentos de saúde, necessários para atender a evolução do crescimento da população urbana que ascendia a rural (Figura 5), confirmada, paralelamente pela taxa de urbanização (Tabela 1).

Face ao intenso crescimento local impulsionado pela instalação das ferrovias, em 1953, o jornalista Euzébio de Carvalho Guerra cria para Bauru o *slogan* “Cidade sem Limites”, considerando o crescimento rápido e desordenado dos núcleos populares (LOSNAK, 2004, p. 71).

Figura 5: Evolução do crescimento populacional do município de Bauru (1940-2000)

Fonte: Elaboração própria, 2025. Informações extraídas com base em Bauru/SEPLAN, 1997. Santos, 2023, p. 40

Tabela 1: Taxa de urbanização: Bauru (1940-2000)

1930/40	1940/50	1950/60	1960/70	1970/80	1980/91	1990/00
61,1	80,3	91,4	91,7	96,8	97,1	98,2

Fonte: Elaboração própria, informações extraídas com base em Bauru/SEPLAN, 1997 e Fundação SEADE, 2025.

O crescimento e desenvolvimento da cidade estruturou-se, desde o início, a partir dos pontos de conexão com as áreas de fronteira (Alta Paulista, Noroeste, Mato Grosso, norte do Paraná), de forma a facilitar os interesses dos representantes municipais em atrair indústrias, proporcionando a existência de uma economia e infraestrutura atraentes na visão de empreendedores e empresários (Losnak, 2004).

Tal dinâmica municipal de atuação foi conduzida especialmente por dois líderes políticos que comandaram a cidade, entre meados da década de 1950 e início de 1980. O primeiro foi Nicola Avallone Júnior (1956-1959), conhecido por "Nicolinha" que, ao administrar a cidade, conciliava à promoção da industrialização ao incentivo na venda de lotes urbanos, justificando que o desenvolvimento urbano demandaria em novas habitações (Otero, 2016). O segundo prefeito, Alcides Franciscato, administrou a cidade no período 1969-1973.

Aliando o discurso nacional-desenvolvimentista a sua atividade profissional no ramo imobiliário, nos anos 1950-60, Avallone Junior criou muitos bairros na cidade, como o Parque Vista Alegre, Jardim Eldorado, Jardim Marambá, Jardim Tangarás, Jardim Industrial Manchester, sob o argumento de que a venda de lotes ofereceria infraestrutura para uma futura cidade industrial e operária, de modo que as empresas se sentiriam estimuladas a se instalarem na cidade, diante da disponibilidade de mão-de-obra bem localizada. Em paralelo, a cidade virtual industrial e operária que se construiria, promoveria a valorização da terra e o incentivo a novos investimentos, propiciando altos lucros aos compradores e vendedores de terrenos (Losnak, 2004).

Alcides Franciscato, empresário do ramo de transporte rodoviário de ônibus, deu continuidade a esse padrão de política urbana em sua gestão como prefeito (1969-1973), associando a industrialização ao crescimento econômico, visando a atender às necessidades de emprego da população e de desenvolvimento da cidade e, assim, agradar o pensamento da elite dominante à época.

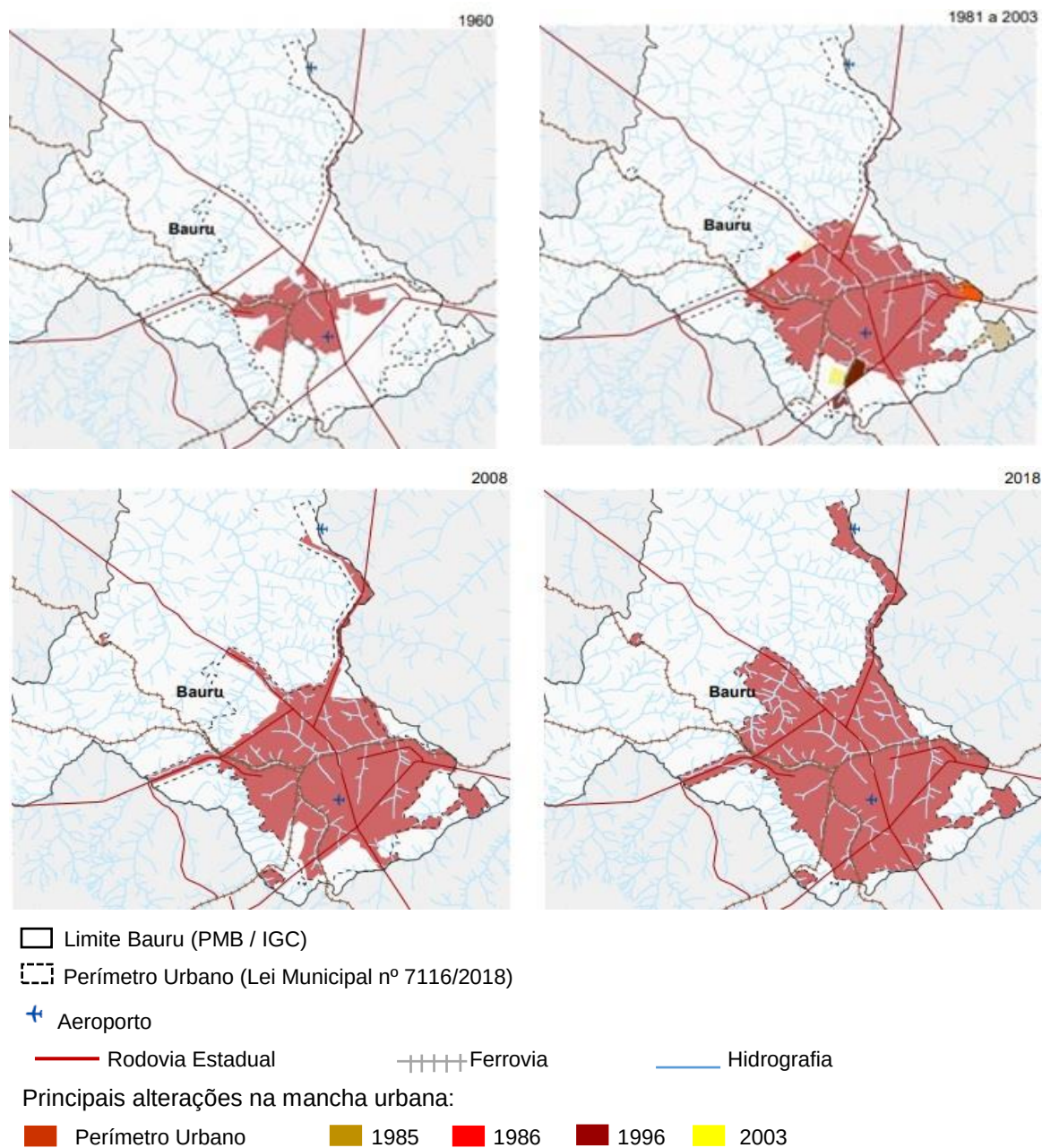
Em sintonia com grupos políticos e ideológicos que propunham a visão de uma cidade moderna, a gestão de Alcides Franciscato transformou o espaço urbano da cidade, ao implantar a Avenida Nações Unidas e intervir em outras áreas da cidade com obras no setor viário: edificação de viadutos e abertura de avenidas. É nesse período, nas décadas de 1960-1970, que o setor Sul da cidade iniciou o seu crescimento predominantemente habitacional das classes médias-altas, pelo loteamento Jardim Estoril, extensão dos Altos da Cidade (Losnak, 2004).

O Plano Diretor de 1967 possibilitou a abertura de importantes vias estruturais, como as avenidas Rodrigues Alves, Duque de Caxias, Nações Unidas e Getúlio Vargas que, conectadas entre si, permitiram o desenvolvimento do setor Sul, a partir dos anos de 1970-80, concentrando os primeiros condomínios horizontais e “loteamentos fechados” de alto padrão.

Losnak (2004) explica que, se o município possui grandes espaços vazios na área urbana, a contribuição se deve não somente ao ex-prefeito Avallone Junior, mas também às atividades da COHAB-Bauru, da qual a municipalidade era sócia majoritária, criada em 1966, para a construção de casas destinadas à população de baixa renda, que se caracterizavam pela formação de núcleos habitacionais instalados nos limites do município e desprovidos de equipamentos urbanos, a fim de propiciar a valorização de terrenos intermediários, dando base à especulação imobiliária.

O desenvolvimento urbano de Bauru, nos últimos 40 anos, foi impulsionado pelo movimento de desconcentração/concentração, localização geográfica e características da economia local de seu setor de serviços. Tais elementos foram determinantes para a expansão da mancha urbana do município (Figura 6).

Figura 6: Mapas de evolução do perímetro urbano do município de Bauru (1960-2018)



Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas de BAURU. Revisão do Plano Diretor do Município de Bauru.

Essa expansão resultou, a partir de 1960, na demanda de construção de conjuntos habitacionais, estrategicamente instalados nas bordas do município e, a

partir dos anos de 2000/20, passou a ser direcionada ao setor Sul, no intenso lançamento de condomínios horizontais, empreendimentos verticais e “loteamentos fechados”.

2.2 Características socioeconômicas, urbanísticas e demográficas de Bauru

A cidade de Bauru localiza-se na região central do Estado (Figura 7) e seu desenvolvimento inicial como núcleo urbano “esteve ligado à produção cafeeira e à ferrovia, seguida por uma industrialização significativa, que impulsionou o setor terciário” (Capelloza, 2016, p. 22 *apud* Damasceno, 2021, p. 93).

Figura 7: Mapa de localização do município de Bauru



Fonte: Elaboração própria.

O município de Bauru contava com 379.146 habitantes em 2022, estimando-se para 2024 o número de 391.740 pessoas, apresentando um grau de urbanização de 85,78 km² em 2019. O estudo da REGIC 2018 (IBGE, 2020) classifica Bauru como Capital Regional B, integrando o nível 2 de centralidade de gestão do território, desenvolvido a partir dos níveis de centralidade de gestão pública e empresarial. A integração do município ao nível 2 indica a maior capacidade de mobilização de relações de longa distância (*cityness*), que aglutinam um número elevado de sedes

de empresas criando vantagens de aglomeração e uma retroalimentação de escolha locacional de outras sedes de empresas (IBGE, 2020, p. 83).

Atualmente, o acesso à cidade de Bauru é amplo, possuindo malha rodoviária em expansão e sistema aéreo. A economia da cidade, centrada amplamente no setor terciário, está em ascensão, considerando que o período pós-pandemia estimulou o mercado empreendedor. Os dados do IBGE (2022) informam que o Produto Interno Bruto (PIB) de Bauru, no valor de R\$ 43.806,93 é o maior da Microrregião de Bauru, o 24º maior do estado de São Paulo e o 81º no país. O PIB de Bauru avançou de R\$ 15,129 bilhões, em 2020, para R\$ 16,721 bilhões, em 2021, consolidou uma alta de 10,1%, a maior em cinco anos. Em 2020, no primeiro ano de pandemia de Covid-19, a variação havia sido negativa, de -0,9% (Tabela 2).

Tabela 2: Participação do município de Bauru no PIB estadual – 2019-2021

ANO	PIB (R\$) x (1.000)			PIB Per Capita (R\$)
	2019	2020	2021	2021
BAURU	15.335.140,23	15.129.057,65	16.721.368,42	43.806,73
ESTADO - SÃO PAULO	2.348.338.000	2.377.638.980	2.719.751.231	61.241,86

Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas do IBGE.

O Atlas de Desenvolvimento Humano registra 0,801 como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Bauru, sendo o 37º maior de todo estado de São Paulo. A população de Bauru em 50 anos mais que duplicou, pois em 1970 contava com 132.057 residentes e em 2022 passou para 379.146 (Tabela 3).

Tabela 3: Evolução da população urbana do município de Bauru – 1970-2022

ANO	POPULAÇÃO URBANA	ÍNDICE
1970	132.057	----
1980	190.318	41,5%
1991	261.112	39,9%
2000	316.064	21,0%
2010	344.039	8,9%
2022	379.146	10,2%

Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas do IBGE.

Os dados do Censo de 2022 confirmam a tendência do crescimento das cidades médias, ou seja, dos municípios que contam entre 100.000 e 500.000 habitantes registraram crescimento demográfico superior ao das grandes cidades (com mais de 500.000 habitantes) e capitais.

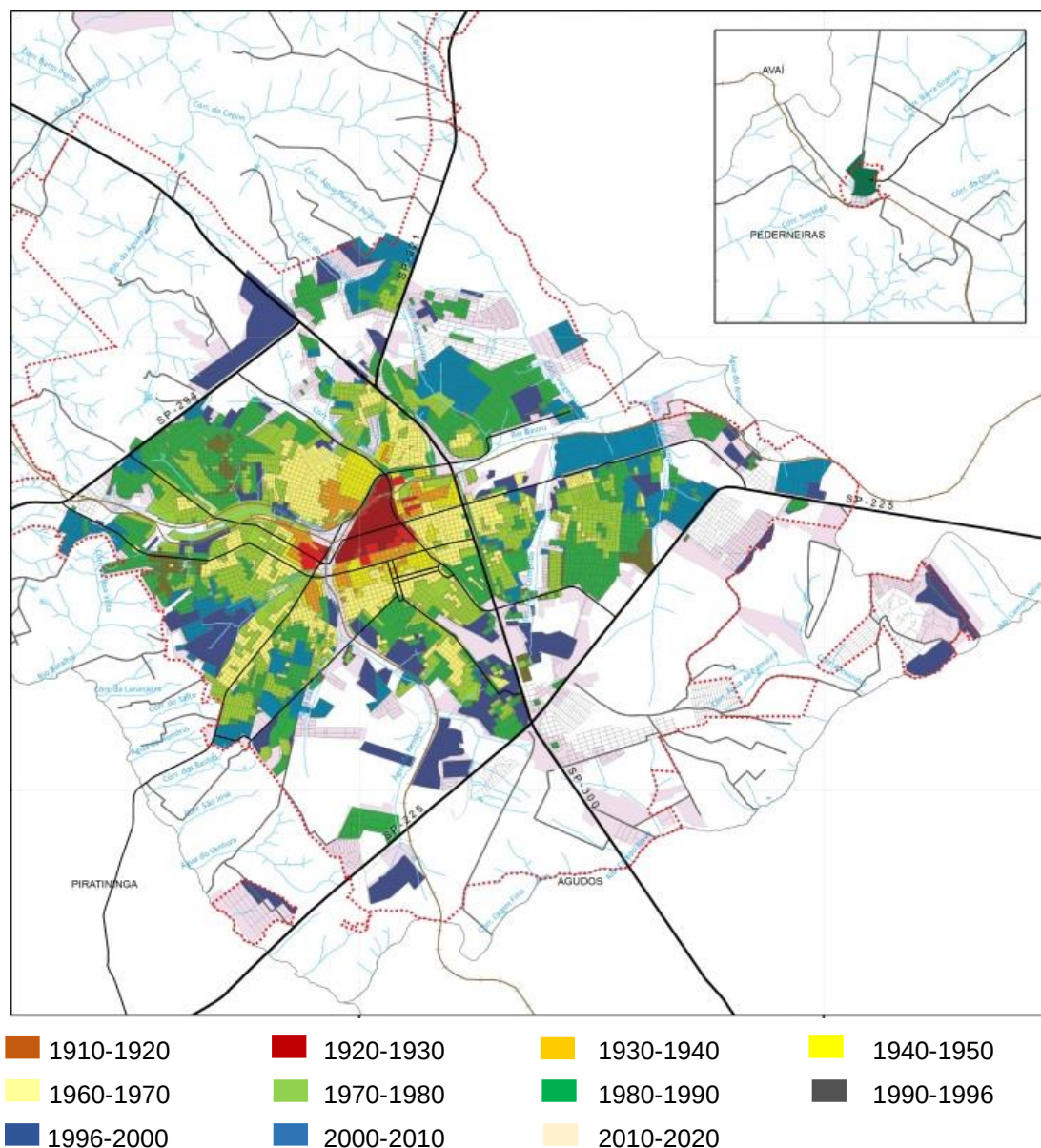
A cidade de Bauru se inscreve nesta tendência, sendo a mais populosa do centro-oeste paulista e com mais habitantes do que três das 26 capitais brasileiras. A população cresceu 0,8% ao ano, acima da média nacional de 0,5%. Em 2022, a população de Bauru foi de 379.146 habitantes, o que representa um crescimento de 10,2% em relação a 2010, quando a população era de 344.039 habitantes. Em comparação com o crescimento populacional do Brasil no mesmo período, que foi de 6,5%, Bauru apresentou um crescimento ligeiramente maior (IBGE, 2022).

O mapa de evolução urbana do município de Bauru (Figura 8) mostra que a cidade obteve crescimento elevado (172,14%), sobretudo no período de 1950/1960 para 1960/1970, sendo o maior aumento entre todas décadas, período que coincide com o contexto nacional de crescimento urbano, de consolidação do modelo desenvolvimentista que pautou o processo de industrialização e que favoreceu a urbanização no Brasil, de intensas migrações em direção ao centro-sul e de ritmo acelerado de crescimento demográfico.

A expansão urbana, neste período, é verificada pela implantação de conjuntos habitacionais nas “franjas da cidade”, análise corroborada por Otero (2016), que informa que, entre 1966 e 1996, a COHAB-Bauru em parceria com outros agentes implantaram 16.735 unidades habitacionais, totalizando 23.275 moradias populares.¹ Tal provisão habitacional foi determinante para a expansão urbana do município. A propósito:

A lógica produtiva sob a qual a Companhia de Habitação Popular de Bauru atuou é, portanto, bastante elucidativa da forma como a provisão estatal de moradias populares desenhou o território bauruense, condicionando-o a uma expansão urbana fragmentada, descontínua e desigual a partir de uma produção em larga escala de baixa qualidade urbanística e habitualmente padronizada. Essas constatações denunciam que “a produção de habitação social não só não foi capaz de incluir, como em muitos casos reforçou o processo de exclusão das classes menos favorecidas e limitadas do consumo”. Nesse sentido, as cidades do interior paulista também reproduziram os padrões da clivagem centro-periferia antes privativas dos grandes centros urbanos (Santos, 2023, p. 59-60).

¹ Em termos quantitativos, a COHAB-Bauru foi uma das três mais importantes companhias do gênero no estado de São Paulo (Negrelos, 2021).

Figura 8: Mapa da evolução urbana do município de Bauru (1910-2020)

Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas de BAURU. Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008. Plano Diretor Participativo do Município de Bauru.

Do ponto de vista da evolução urbana da cidade de Bauru, a revisão do Plano Diretor deve levar em conta o padrão de crescimento disperso da cidade, caracterizado pela expansão periférica e pela redução da densidade urbana, que, em um período recente, entre 2000 e 2020, caiu de 46 para 41 habitantes por hectare. A ocupação seguiu, principalmente, os eixos viários e rodoviários, resultando em uma malha urbana fragmentada, em que a lógica de produção – tanto dos conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público como dos loteamentos fechados viabilizados pela iniciativa privada – adotou um padrão similar, de implantação nas bordas da ocupação urbana, muitas vezes sem infraestrutura adequada e

desconectada do núcleo mais urbanizado. Esse processo de ocupação em "saltos" eleva custos públicos e dificulta a integração territorial. Outro fator relevante é a presença de vazios urbanos, que, em 1996, representavam cerca de 47% da área urbanizada, com capacidade para acomodar até 300 mil habitantes (Lopes Júnior, 2007).

2.3 Legislação

2.3.1 Lei Municipal nº 2339/82 (LUOS)

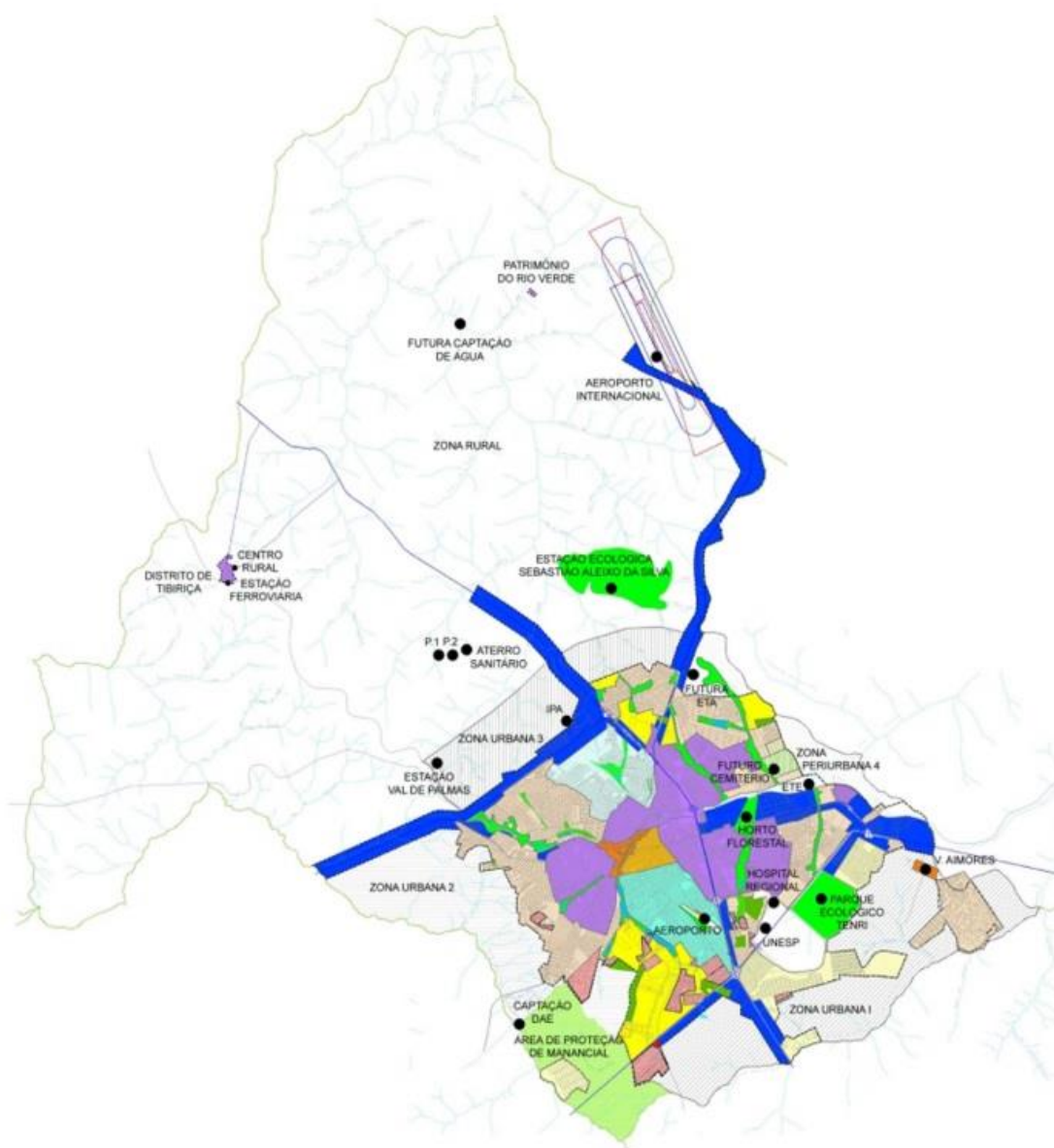
A Lei Municipal nº 2.339, de 15 de fevereiro de 1982, que estabelece normas para parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Bauru (Lei de Zoneamento), considerada em descompasso com a evolução urbana da cidade, passa por apreciação de proposta do Projeto de Lei (PL nº 136/22), apresentado em 12 de dezembro de 2022, por iniciativa da chefe do Executivo.

Em notícia da Câmara Municipal de Bauru, de 16/05/2023, o PL nº 136/22, é interpretado como uma proposição que visa adequar as necessidades e a expansão urbana de Bauru, propondo uma visão “moderna” e alinhada às recentes legislações implantadas em diversas cidades do país. Tem por objetivo enfrentar a constante multiplicação e diversificação dos usos do solo da vida urbana contemporânea, como a drenagem das águas pluviais, incluindo parâmetros que pautem o desenvolvimento ativo e sustentável do município (Bauru, 2023). A justificativa do PL se fundamenta na instituição de uma nova estratégia de ordenamento territorial, redivisão e criação de zonas a partir do Macrozoneamento da Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008 (Plano Diretor Participativo), conforme singularidades e infraestruturas urbanas previstas e implantadas (Figura 9).

No processo de revisão do Plano Diretor Participativo (PDP), ora em curso², a metodologia de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) seguiu três eixos que se desenvolverão em quatro etapas: o primeiro eixo trata da leitura e avaliação do regramento urbanístico vigente; o segundo eixo trata do desenho das zonas e do regramento urbanístico; o terceiro eixo do processo de revisão da LUOS consiste na consolidação das propostas em função das discussões técnicas com as equipes da Prefeitura e nas diferentes etapas de participação social (Bauru, 2025).

² Em 2023 a Prefeitura Municipal de Bauru anunciou a contratação da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para prestar consultoria na revisão do PDP e na legislação de uso e ocupação do solo.

Figura 9: Mapa do Macrozoneamento do município de Bauru (PDP)

**PLANO DIRETOR 2008 - MACROZONEAMENTO**

MACROZONA RURAL

-  Zona Rural
 Zona Periurbana 1
 Zona Periurbana 2
 Zona Periurbana 3
 Zona Periurbana 4

MACROZONA URBANA

- | | | | |
|---|------------------------------------|---|---|
|  | I – Zona Central |  | VIII – Zona Exclusivamente Residencial |
|  | II – Zona Consolidada |  | IX – Zona de Parcelamento Proibido |
|  | III – Zona em Consolidação |  | X – Zona de Indústria, Comércio e Serviço |
|  | IV – Zona não Consolidada |  | XI – Zona de Interesse Histórico-Cultural |
|  | V – Zona de Adensamento Controlado |  | XII – Zona de Interesse Ambiental |
|  | VI – Zona de Interesse de Expansão |  | XIII – Zona de Núcleos Urbanos Isolados |
|  | VII – Zona de Expansão Controlada |  | Áreas Especiais |
|  | Limite de Município |  | Perímetro urbano |

Fonte: BAURU. Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008. Plano Diretor Participativo do Município de Bauru.

2.3.2 Lei Municipal nº 5.631/08 – Plano Diretor Participativo do Município de Bauru

A Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008, instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru, considerado inovador porque garantiu e contou com amplo processo participativo, bem como por ter adotado as diretrizes do Estatuto da Cidade como ordenamento e mecanismos de controle do território, como o Macrozoneamento, Zonas Especiais de Interesses Sociais (ZEIS), Parcelamento e Edificação Compulsória, IPTU progressivo, Direito de Preempção, Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir, Consórcio Imobiliário e Estudo de Impacto de Vizinhança. Alguns desses instrumentos são autoaplicáveis e outros ainda demandam legislação complementar de regulamentação (Goulart; Terci; Otero, 2013).

Conforme previsão no artigo 39, parágrafo 3º do Estatuto da Cidade, transcorrido o prazo de dez anos, o Plano Diretor deverá ser revisto. Em Bauru, o processo de revisão se iniciou em janeiro de 2020 no governo do então Prefeito Clodoaldo Gazzetta (PSDB), tendo sido suspenso em 2021, em razão da pandemia, bem como de debates legislativos sobre possíveis conflitos entre o Plano Diretor Participativo (PDP) e a nova Lei de Parcelamento de Uso e Ocupação do Solo (LUOS).

Neste ano, a Prefeitura de Bauru, no segundo governo da Prefeita Suellen Rosim, retomou as discussões do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação de Solo, apresentando Plano de Trabalho proposto pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para a conclusão da revisão do PDP, dividido em quatro etapas: Etapa 1: o planejamento e a avaliação do processo de revisão em curso desde 2019; Etapa 2: a atualização do diagnóstico existente; Etapa 3: os objetivos do desenvolvimento urbano e as diretrizes estratégicas do PD e da LUOS; Etapa 4: o anteprojeto de lei do PD e da LUOS (Bauru, 2025).

A Etapa 2 foi concluída com a apresentação, em reunião virtual no dia 24 de abril, pela equipe de consultoria da FIPE ao setor de planejamento da Prefeitura, de relatório da atualização de dados socioeconômicos, físico-territoriais e bases cartográficas, que informam as alterações socioeconômicas e espaciais do município nos últimos 10 anos.

O relatório permite uma leitura do município sob vários aspectos: a sua inserção regional, caracterizado pelas formas de uso e ocupação do solo; pela mobilidade, transporte e logística; pela dinâmica ambiental; pelo panorama habitacional e questão fundiária; pela dinâmica demográfica; pela qualidade, condições de vida e atendimento social; pela infraestrutura, serviços públicos e equipamentos; pela

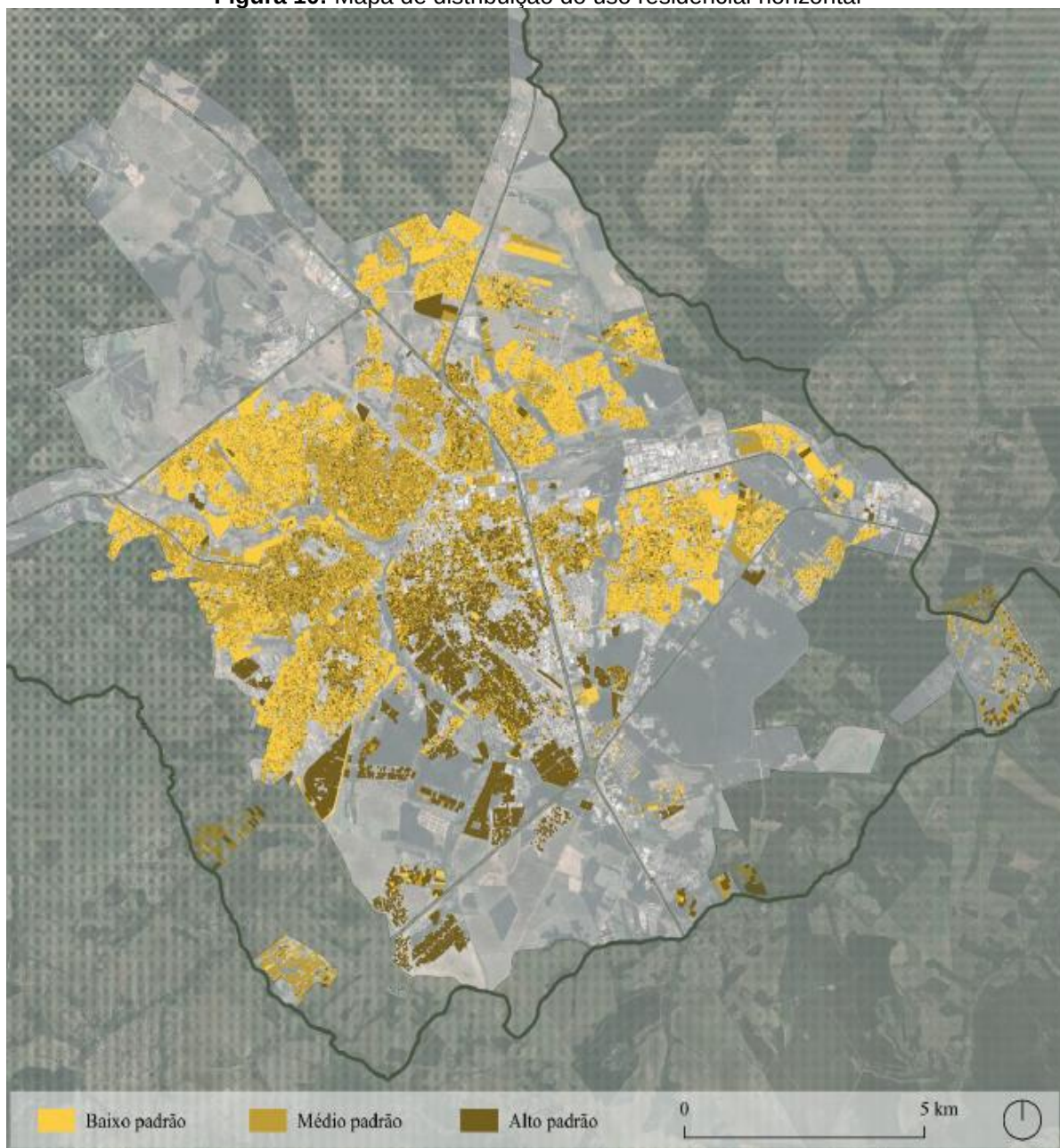
dinâmica econômica; quanto às finanças públicas e capacidade de investimento e em relação à legislação urbana vigente.

Considerando o objeto deste trabalho, em breve análise, serão tratados os aspectos referentes ao uso e ocupação do solo; panorama habitacional e questão fundiária; e legislação urbana municipal.

O relatório identifica na cidade um modelo padrão de crescimento disperso, caracterizado pela expansão periférica de implantação – tanto dos conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público como dos loteamentos fechados viabilizados pela iniciativa privada – nas bordas da ocupação urbana, desprovidos de infraestrutura adequada e desconectada do núcleo mais urbanizado, gerando vazios urbanos e aprofundando a segregação socioespacial. Como solução, recomenda que a revisão do PDP priorize estratégias para estimular o adensamento urbano e otimizar o uso das áreas subutilizadas, garantindo um uso mais equilibrado da infraestrutura instalada.

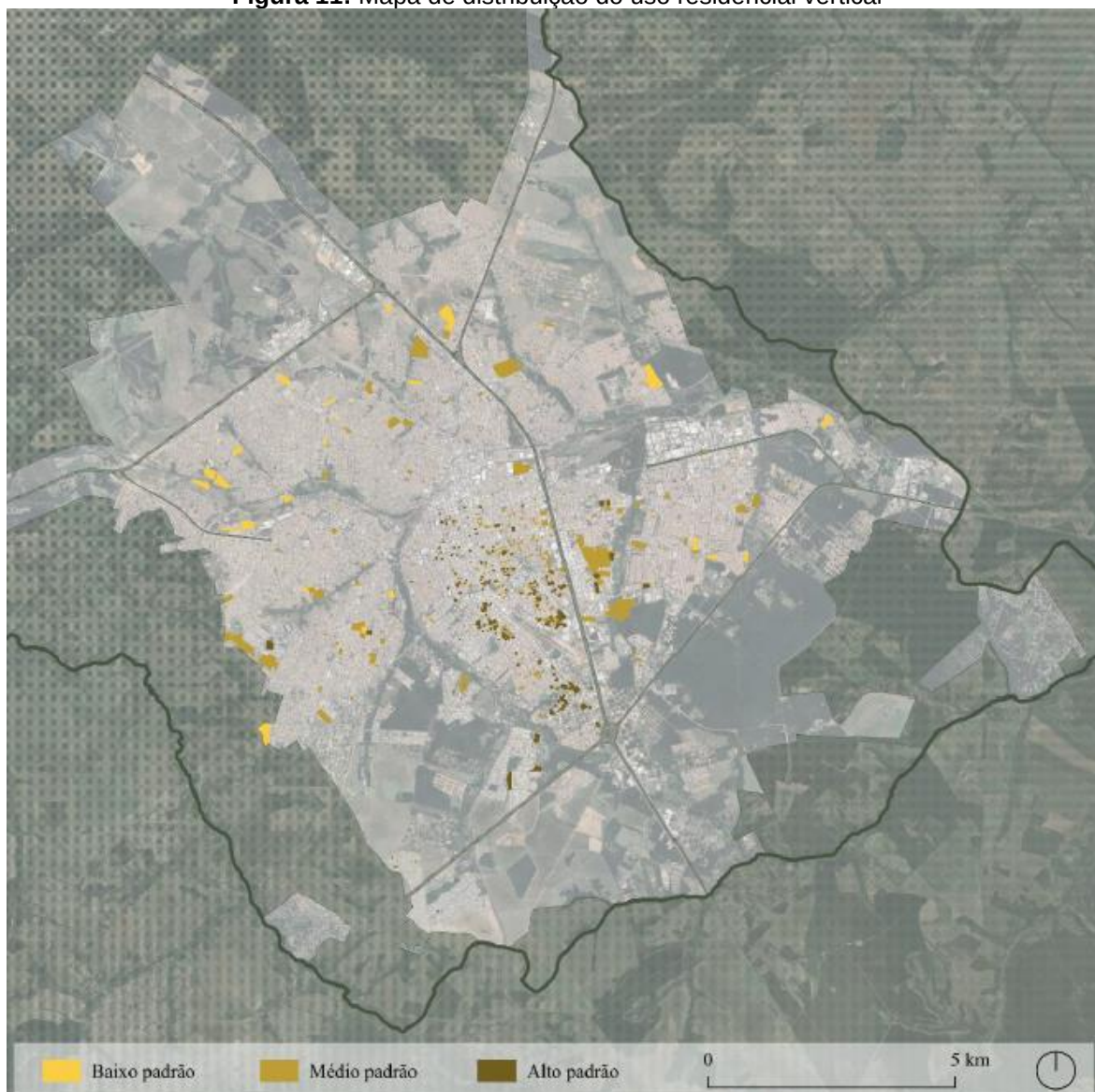
Quanto aos padrões de uso e ocupação do solo, os dados apontam que tipologia residencial horizontal é predominante no município, com clara setorização na distribuição dos padrões, com o residencial de alto padrão predominante na região sul (Figura 10) e o residencial de baixo padrão nos extremos das regiões Oeste, Norte e Leste (Figura 11).

Figura 10: Mapa de distribuição do uso residencial horizontal



Fonte: Informações extraídas de BAURU. Revisão do Plano Diretor e da legislação complementar de parcelamento, uso e ocupação do solo do município de Bauru. Elaboração Fipe, 2025, com base em dados do Imposto Predial e Territorial Urbano (PMB).

Figura 11: Mapa de distribuição do uso residencial vertical



Fonte: Informações extraídas de BAURU. Revisão do Plano Diretor e da legislação complementar de parcelamento, uso e ocupação do solo do município de Bauru. Elaboração Fipe, 2025, com base em dados do Imposto Predial e Territorial Urbano (PMB).

Embora seja bastante expressiva a expansão urbana por loteamentos no município, os dados de lançamentos imobiliários do período 2006-2024 revelam que os empreendimentos residenciais verticais lançados desde 2006 representam 89% do número de lançamentos e cerca de 84% da área privativa total no período (Tabela 4).

Tabela 4: Lançamentos imobiliários verticais em Bauru – 2006 a 2025

Usos	Número de empreendimentos	%	Número de unidades habitacionais lançadas	Área privativa (m²)	%
Comercial - Office	6	3,0%	1.021	34.075,9	1,7%
Flat/ Hotel	2	1,0%	368	7.286,0	0,4%
Res. horizontal	14	7,0%	5.737	268.434,6	13,7%
Res. vertical	178	89,0%	27.496	1.651.863,5	84,2%
Total	200	100%	34.622	1.961.660	100%

Fonte: Informações extraídas de BAURU. Revisão do Plano Diretor e da legislação complementar de parcelamento, uso e ocupação do solo do município de Bauru. Elaboração Fipe, 2025, com dados de lançamento da OLX.

O panorama habitacional de Bauru reproduz a dinâmica nacional, com a redução do número médio de moradores por domicílio e o aumento do total de unidades habitacionais. Entre 2010 e 2022, a população cresceu 10,2%, enquanto o número de domicílios aumentou 38,4%. Tal panorama evidencia a necessidade da demanda habitacional como elemento-chave no planejamento territorial, mesmo porque o Censo de 2022 identificou o crescimento no número de favelas e comunidades urbanas, de 9 para 15, com 2.586 domicílios e 6.310 habitantes. Em Bauru, os Núcleos Urbanos Informais (NUIs) são classificados pela Prefeitura em categorias como acampamentos, assentamentos, loteamentos clandestinos e irregulares, além de favelas e comunidades urbanas. Entre essas ocupações, destacam-se 15 favelas e comunidades urbanas, que somam 1.712 famílias, e 11 acampamentos, que abrigam aproximadamente 1.550 famílias. Também foram identificados 9 loteamentos clandestinos e 3 loteamentos irregulares (Bauru, 2025).

Em relação à regularização fundiária em Bauru, o relatório informa que o município, mediante uso da Lei Federal nº 13.465/17, adota as modalidades de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), bem como conta com a adesão ao Programa Estadual Cidade Legal³, que beneficiou, aproximadamente, 1.300 famílias entre 2010 e 2022. Houve a regularização de 11 Núcleos Urbanos Informais

³ O “Programa Cidade Legal” foi instituído pelo Decreto nº 52.052, de 13 de agosto de 2007, para auxiliar os municípios paulistas na regularização dos núcleos habitacionais implantados em desconformidade com a lei. A implantação deste Programa ocorre através de capacitação técnica aos municípios, com instrumentos que auxiliem no processo de regularização, como conceitos e legislação aplicável, normas e procedimento técnico-administrativos que deverão ser observados nas ações municipais. O Programa ainda mantém contrato com cinco consórcios de empresas especializadas no assunto, o que possibilita a realização de milhares de serviços essenciais à regularização fundiária urbana, sem quaisquer custos ou contrapartidas financeiras para o município conveniado.

(NUIs) e o demais estão em fase de regularização. Embora, o Plano Diretor de 2008 tenha estabelecido as diretrizes para a política habitacional do município, incluindo a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regulamentada pela Lei Municipal nº 5.766/09, a sua implantação tem sido parcial e a maioria dos NUIs não estão contemplados nessas zonas.

Em 12 de julho de 2025, através do Decreto nº 18.607, de 11 de julho de 2025, o município outorgou efeito normativo ao parecer jurídico de 12 de junho de 2025, exarado nos autos do Processo Administrativo nº 93.186/25, que tem como Ementa: Reurb. Requisito. Direito Urbanístico e Ambiental.

O parecer da Procuradoria do Município visa a uniformizar as questões relativas à Reurb, com base na Lei Federal nº 13.465/2017, bem como outros atos normativos pertinentes e estabelece os procedimentos e documentos obrigatórios para o processo administrativo de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E) na modalidade de conjunto habitacional, incluindo condomínios horizontais e verticais. Em síntese, a Procuradoria do Município, opina sobre a Reurb:

1. Marco temporal:

Há respeito ao limite temporal previsto na Lei de Reurb da necessidade de ser anterior à 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, §2º, L. 13.465/17);

2. Situação jurídica do empreendimento em relação as desconformidades urbanísticas e ambientais e as legislações ambientais nas esferas Federal, Estadual e Municipal permitem a regularização do empreendimento:

A diversidade normativa é ampla, passando desde a Constituição Federal até o ingresso em legislações municipais específicas. Ainda, a legislação ambiental não só permite a regularização, como recomenda a reparação ambiental.

Ademais, tendo em vista a amplitude normativa de direito ambiental, deve-se seguir as orientações determinadas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Bem-Estar Animal.

3. Análise das Leis 6.766/79 (Parcelamento Federal) e 2.339/82 (Parcelamento do Município de Bauru):

Se houver desrespeito das diversas normas de cunho ambiental e urbanístico, o parcelamento será irregular. O simples fato de desrespeitar normas para proceder a divisão da terra, basta para perceber que há desrespeito às Leis 6.766/79 (federal) e 2.339/82 (municipal).

4. Sobre as obrigações do requerente e da Prefeitura frente a regularização e a Lei 13.465/17;

Em caso de Reurb-E, caberá ao Município, de modo sucinto e sistemático: processar, analisar e aprovar os projetos **ou** poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto, desde que promova posteriormente cobrança aos seus beneficiários.

Já os interessados deverão contratar e custear todo o projeto de regularização. Em caso de Reurb-S, a responsabilidade, em regra, compete ao Município, conforme o art. 33, §1º, inc. I e, excepcionalmente, nos termos do § 2º, aos legitimados para requerer o pedido, todos dispositivos da Lei nº 13.465/17. (Bauru, Decreto nº 18.607, de 11 de julho de 2025).

O referido Decreto já provocou efeitos jurídicos, suspendendo-se as ações civis públicas em andamento referente ao parcelamento irregular de solo, em áreas que foram instaurados processos administrativos para se averiguar a possibilidade de regularização urbanística, conforme analisado na caracterização dos TACS em IC e ACP em Bauru (subcapítulo 6.3.3).

O relatório apontou que a legislação urbanística municipal, aplicada ao planejamento urbano, segue os parâmetros da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade, da Constituição do Estado de São Paulo e da Lei Orgânica Municipal, conferindo ao município autonomia para definir e regulamentar sua política de desenvolvimento urbano, porém, há necessidade de revisão do Plano Diretor e de aprimoramento da coerência normativa na implantação efetiva dos instrumentos urbanísticos.

Tais aspectos serão relevantes e decisivos para a próxima etapa de revisão do Plano Diretor, em que serão consideradas as diretrizes e parâmetros do Plano Diretor Participativo (PDP) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS).

Por último, observa-se que, não há na cidade de Bauru legislação que institua o instrumento jurídico urbanístico da contrapartida para empreendimentos novos, ampliação de empreendimentos existentes e atividades que possam ser geradoras de impactos no território municipal. Como instrumento jurídico de contrapartida para construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e implantação de loteamentos, há somente o Decreto Municipal nº 13.269, de 28 de dezembro de 2016, que instituiu procedimentos para o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Termo de Referência Técnico.

2.4 Principais características do processo de urbanização em Marília

A região de implantação da cidade de Marília remonta ao movimento desbravador paulista de Entradas e Bandeiras, nos séculos XVI e XVII, rumo ao oeste do país, em busca das minas de Cuiabá e Porto Velho. O município surgiu da fusão dos patrimônios Alto Cafezal, Patrimônio de Marília e Patrimônio de Vila Barbosa, em uma área de 3.600 alqueires. Os patrimônios pertenceram aos primeiros pioneiros que chegarem na região: em 1923, Antônio Pereira da Silva e seu filho, José Pereira da Silva, constituíram o patrimônio "Alto Cafezal"; em 1925, Bento de Abreu Sampaio Vidal adquiriu uma extensa faixa de terra que daria sequência às ruas do Alto Cafezal, criando o Patrimônio de Marília e, em 1926, o Coronel Galdino Alfredo de Almeida e

José da Silva Nogueira constituíram a empresa Almeida & Nogueira e fundaram o Patrimônio Vila Barbosa (Motta, 2024).

Em fins de 1923, o engenheiro Frederico Schmidt traçou as primeiras ruas do patrimônio “Alto Cafezal”, a pedido de Antônio Pereira da Silva, que em 1924 mandou erguer a capela em homenagem a Santo Antônio, atual igreja matriz, e doou terras para a abertura de um cemitério. Zioli (2006) descreve o patrimônio do “Alto Cafezal” como um empreendimento imobiliário instalado com a visão de propiciar lucro imediato aos seus promotores, prover as necessidades materiais, burocráticas e espirituais da população e ao mesmo tempo atrair os compradores de lotes rurais.

Motta (2024) explica que a expansão urbana da cidade teve início em dezembro de 1928, com a inauguração da estação ferroviária, por intermédio do deputado Bento de Abreu Sampaio Vidal, a fim de prover o escoamento das safras de café e algodão, culturas predominantes até a chegada da industrialização.

A cidade foi elevada ao status de município pela Lei Estadual nº 2.320, de 24 de dezembro de 1928, e sua instalação ocorreu em 4 de abril de 1929, e em 27 de junho de 1933 foi criada a comarca de Marília. Depois, somente a partir de 1950 (Nunes,2007) se iniciou a expansão urbana, a partir dos patrimônios iniciais em direção aos eixos norte e sul da cidade, seguindo os contornos da ferrovia (Figura 12).

Figura 12: Mapa do município de Marília (1948)



Fonte: Informações extraídas de MARÍLIA. Etapa 2 - Revisão da LUOS. Elaboração Geo Brasil, 2025, com base em Meyer.

2.5 Características socioeconômicas, urbanísticas e demográficas de Marília

A cidade de Marília está localizada no centro-oeste do estado de São Paulo (Figura 13) e, com a crise do café de 1929, teve a oportunidade de proporcionar excelentes áreas para instalação de agroindústrias no município. De forma que a base do desenvolvimento da cidade de Marília foi a cultura do café, depois substituída pelo algodão, que se tornou atrativo para a instalação de fábricas de óleo, as quais, associadas à cultura do amendoim, geraram um significativo crescimento urbano na década de 1930.

Figura 13: Mapa de localização do município de Marília



Fonte: Elaboração própria, 2025.

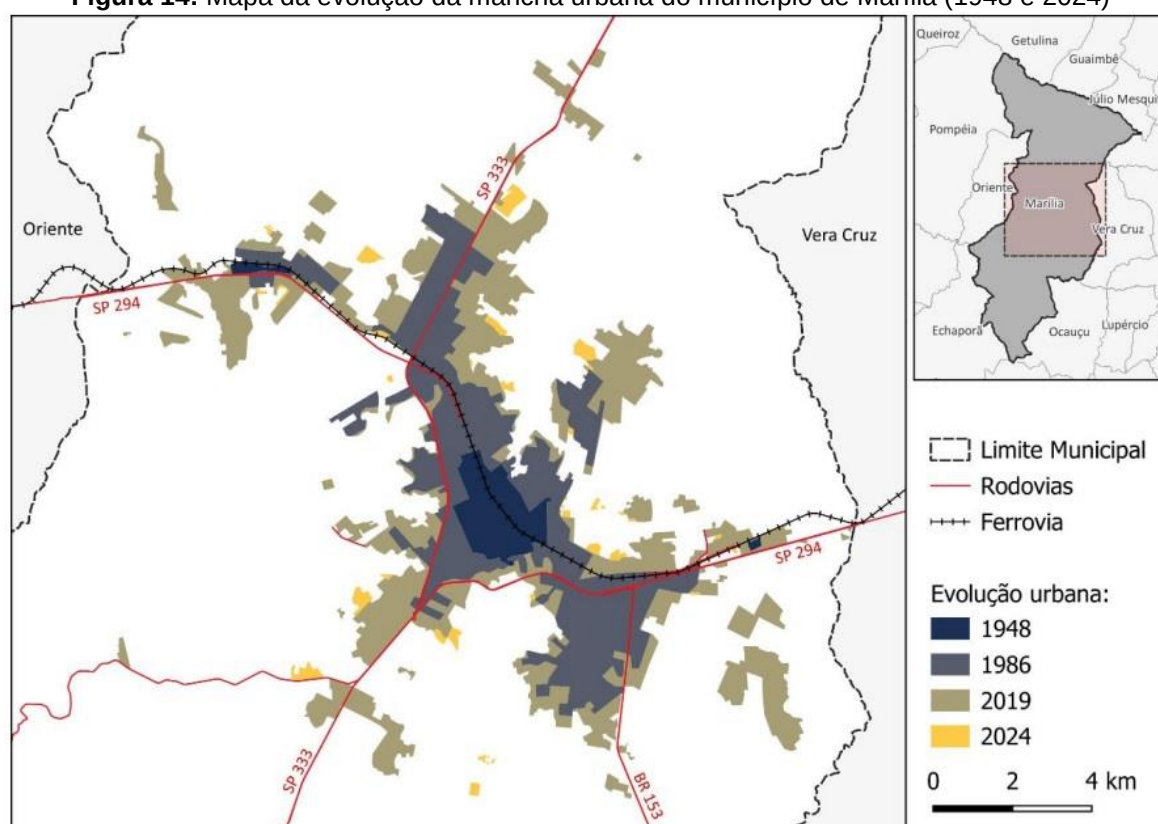
O início da industrialização ocorreu com a construção de ferrovias e aberturas para as estradas de rodagem que ligava Marília às regiões Noroeste, Sorocabana e Norte do Paraná. Na década de 1940 a cidade se firmou como polo de desenvolvimento do Oeste Paulista, quando se verificou um grande crescimento urbano e populacional (Oliveira; Casagrande; Martins, 2008). Estes autores explicam que o desenvolvimento industrial de Marília pode ser dividido em três ciclos: o primeiro se consolida com base na agroindústria, entre os anos de 1940 e 1960, sendo as primeiras indústrias do setor alimentício, de processamento de algodão, arroz e produção de óleo; o segundo ciclo, na década de 1960 e 1970, no qual predomina como atividade principal a pecuária, em razão da decadência da cultura do café,

algodão e amendoim; finalmente, o terceiro ciclo industrial é impulsionado pela instalação das universidades na cidade, movimentando a área comercial e o municípios circunvizinhos.

O primeiro indutor da expansão territorial urbana de Marília foi a ferrovia, que teve suas atividades finalizadas em 2001, quando a estação foi utilizada pela última vez e, posteriormente, em 2009, com o fim do uso do ramal ferroviário. A área da antiga ferroviária, que serviu de atrativo para a instalação das indústrias mais antigas da cidade, atualmente, concentra a expansão dos loteamentos de alto padrão residencial e de maior valor imobiliário da cidade, pelo fato de estar assentada sob o topo do relevo tabuliforme (Nunes, 2007).

A partir da década de 1970 os eixos das rodovias SP-294 (Rodovia Comandante João Ribeiro de Barros), SP-333 (Rodovia Dona Leonor Mendes de Barros) e BR-153 (Rodovia Transbrasiliana) passaram a definir os vetores de expansão urbana e a implantação das novas áreas industriais, que se constituíram em direção aos extremos leste e noroeste da cidade (Figura 14).

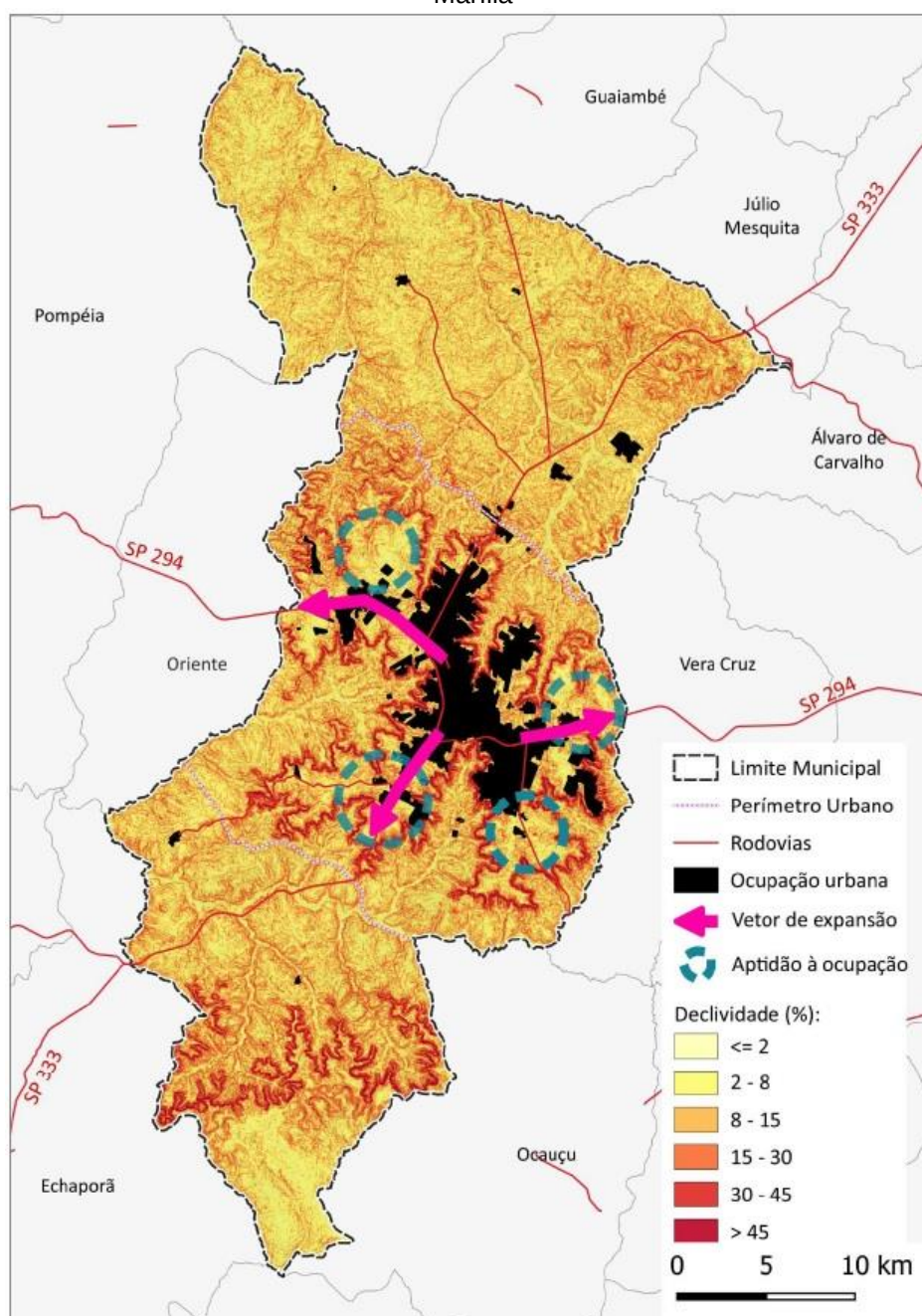
Figura 14: Mapa da evolução da mancha urbana do município de Marília (1948 e 2024)



Fonte: Informações extraídas de MARÍLIA. Etapa 2 - Revisão da LUOS. Elaboração: Geo Brasilis, 2024, com base em Meyer, 1948, Google Earth, 1986; e IBGE, 2019.

A expansão urbana do município possui ainda como indutor de ocupação, além dos eixos de transporte ferroviário e rodoviário, a sua condição topográfica, que condicionou seu crescimento às áreas de maior altitude e menor declividade, no qual verifica-se a configuração de três principais vetores de crescimento (Figura 15).

Figura 15: Vetores de expansão urbana e principais áreas com aptidão à ocupação do município de Marília



Fonte: Informações extraídas de MARÍLIA. Etapa 2 - Revisão da LUOS. Elaboração: Geo Brasilis, 2024, com base em SMRT, 2014.

Tais Vetores são assim descritos:

- Vetor 1: Localizado no eixo da Rod. SP-294, em sentido ao município de Oriente, no distrito de Padre Nóbrega, onde se nota usos não residenciais de grande porte e empreendimentos horizontais de habitação popular;

- Vetor 2: Localizado no eixo da Rod. SP-294, no sentido do Distrito de Lácio e do município de Vera Cruz, cuja expansão urbana se caracteriza pela multiplicação de empreendimentos residenciais de médio/alto padrão;

- Vetor 3: Localizado no eixo da Rod. SP-333, no sentido do Distrito Amadeu Amaral e do município de Echaporã, com multiplicação de empreendimentos residenciais verticais e horizontais de diferentes padrões (popular/médio/alto), como também de usos não residenciais de grande porte.

O mapa apresentado evidencia os vetores de expansão e as áreas de destaque com aptidão para ocupação urbana, pela baixa declividade e localizadas, em sua maioria, na proximidade dos eixos rodoviários. Pontua-se que a área destacada ao longo da Rod. BR-153 não possuiu, nos últimos anos, ritmo de ocupação que a configure como um eixo de expansão urbana, mas que futuramente, com a saturação da ocupação em demais porções da cidade, poderá abrigar novos usos urbanos (Marília, 2025).

O mapa antes apresentado ilustra que as altas declividades na borda do planalto da cidade impedem o contínuo crescimento urbano horizontal que, em caso de ocupação urbana nas planícies abaixo, estarão segregadas espacialmente da principal mancha urbana do município, tanto pela declividade e malha de corpos hídricos existentes nesta cota, quanto pela oferta de infraestrutura (Marília, 2025).

O município de Marília contava, em 2022, com 237.627 pessoas, estimando-se para 2024 uma população de 246.627 pessoas, apresentando um grau de urbanização de 69,09 km² em 2019. O REGIC 2018 (IBGE, 2020) classifica Marília como Capital Regional C, integrando o nível 2 de centralidade de gestão do território, desenvolvido a partir dos níveis de centralidade de gestão pública e empresarial. A integração do município em nível 2 indica a maior capacidade de mobilização de relações de longa distância (*cityness*), que aglutinam um número elevado de sedes de empresas criando vantagens de aglomeração e uma retroalimentação de escolha locacional de outras sedes de empresas (IBGE, 2020).

O Atlas de Desenvolvimento Humano registra pontuação 0,798 para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do município, sendo o 47º maior de todo estado de São Paulo. A população de Marília, em 50 anos mais que duplicou,

pois em 1970 contava com 98.114 residentes e, em 2022, passou a contar com 237.627 habitantes (Tabela 5).

Tabela 5: Evolução da população urbana do município de Marília – 1970-2022

ANO	POPULAÇÃO URBANA	ÍNDICE
1970	98.114	8,0%
1980	124.758	24,0%
1991	161.149	32,3%
2000	197.342	22,5%
2010	216.684	9,8%
2022	237.627	9,6%

Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas do IBGE.

Seguindo a tendência de crescimento das cidades médias, Marília foi o segundo município que mais cresceu em população no centro-oeste paulista entre 2022 e 2024, passando de 237.627 habitantes em 2022 para 246.627 em 2024, um aumento de aproximadamente 3,8%, de acordo com estimativa do IBGE.

O Produto Interno Bruto (PIB) de Marília tem apresentado crescimento contínuo desde 2019, impulsionado pelos setores de serviços e indústria. Os dados do IBGE (2022) informam que o Produto Interno Bruto (PIB) de Marília, no valor de R\$ 40.272,45 é o 48º maior do estado de São Paulo e o 152º no país. O PIB de Marília avançou de R\$ 8.630 bilhões, em 2020, para R\$ 9.755 bilhões, em 2021, consolidou uma variação de 113% (Tabela 6).

Tabela 6: Participação do município de Marília no PIB estadual – 2019-2021

ANO	PIB (R\$) x (1.000)			PIB Per Capita (R\$)
	2019	2020	2021	2021
MARÍLIA	8.398.608	8.630.686	9.755.960	40.272,45
ESTADO DE SÃO PAULO	2.348.338.000	2.377.638.980	2.719.751.231	61.241,86

Fonte: Elaboração própria, 2025. Informações extraídas do IBGE.

2.6 Legislação Urbanística Municipal

2.6.1 Lei Complementar Municipal nº 54/1992 (Lei de Zoneamento) e Lei Municipal nº 4455/98 (LUOS)

A Lei Complementar nº 54, de 28 de dezembro de 1992, dispõe sobre o parcelamento do solo, e a Lei Municipal nº 4.455, de 18 de junho de 1998, estabelece normas para parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Marília (Lei de Zoneamento). Ambas as legislações, desatualizadas com a evolução urbana do município e destoantes do contexto legal do Plano Diretor aprovado no ano de 2023,

foram matéria de questionamento pelo Conselho Municipal de Habitação e Política Urbana, em razão das frequentes alterações legislativas, aprovadas pela maioria dos vereadores, em desrespeito ao trâmite legal.

A presidente do Conselho Municipal de Habitação e Política Urbana, Mariana Valera, em notícia do portal “Marília Transparente”, de 23 de abril de 2023, ressaltou que as irregularidades nas alterações na LUOS, efetuadas pelos poderes Legislativo e Executivo, ao longo dos anos, em torno de 28 alterações legislativas, ocorreram sem a apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança que justificasse as mudanças, como também sem a devida solicitação de parecer do Conselho de Habitação, obrigatório por lei (Marília, 2023).

Dessa forma, em 28 de maio de 2024, a Secretaria de Planejamento Urbano de Marília divulgou a abertura de concorrência para a contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria para a revisão das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento e regulamentação de instrumentos urbanísticos.

A empresa Geo Brasilis assumiu o processo de revisão em 7 de outubro de 2024, que se encontra na Etapa 2 (Leitura e Diagnóstico), que sistematiza os dados técnicos, jurídicos e administrativos do município de Marília, analisando as informações, índices, indicadores e demais dados sobre a realidade territorial, social, econômica e ambiental do município, no contexto local e regional, visando à compreensão da dinâmica do território e das demandas dos diversos setores sociais. Para tanto, o relatório apresenta as informações em 5 eixos temáticos: 1. Leitura Regional; 2. Leitura Ambiental; 3. Leitura Socioeconômica; 4. Leitura Urbanística; 5. Leitura Jurídica.

Para os propósitos desta pesquisa, será realizada breve análise dos eixos temáticos referentes à Leitura Urbanística e Jurídica.

O relatório da Leitura Urbanística analisa os principais aspectos que influenciam e condicionam o desenvolvimento territorial e urbano do município de Marília, a partir da análise do histórico de ocupação; caracterização da área rural do município e dos distritos de Marília; identificação e caracterização das áreas de centralidades de comércio e serviços e dos polos de desenvolvimento econômico; caracterização habitacional; mobilidade urbana; saneamento ambiental; e distribuição de equipamentos comunitários.

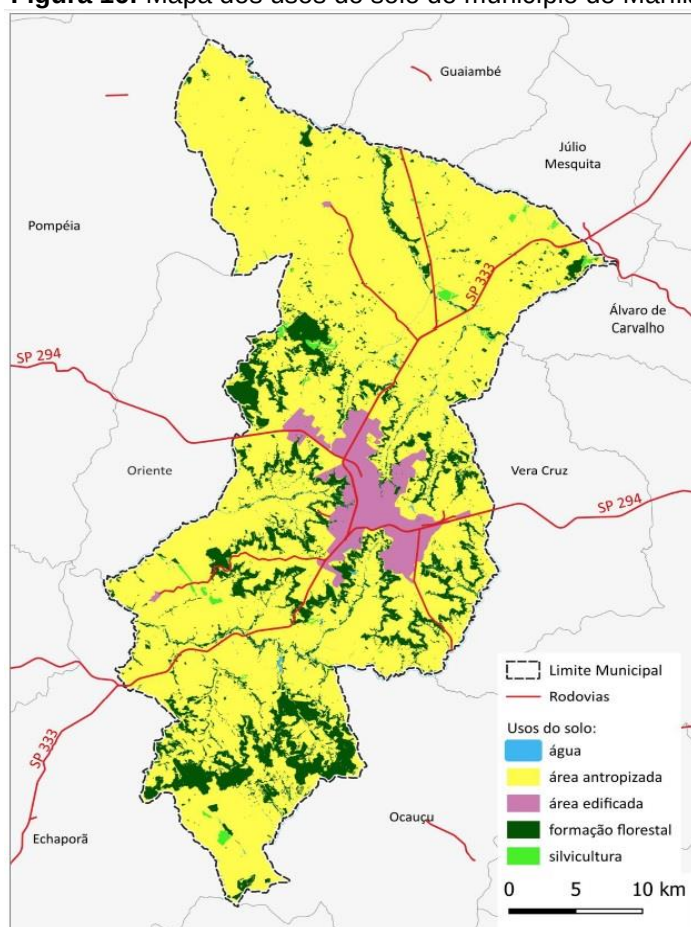
A Tabela 7 registra dados quanto ao uso do solo do município de Marília, pois a área urbana corresponde apenas à 5,36% do território municipal (6.272,36ha), enquanto as demais áreas antropizadas com uso não urbano correspondem a 79,69% (93.255,35ha), as quais abrigam, para além de atividades de caráter rural, a utilização pelo turismo com destaque para a presença de rotas ciclovárias (Figura 16).

Tabela 7: Usos do solo do município de Marília

Uso	Área (ha)	Percentual
Água	553,83	0,47%
Área Antropizada	93.255,35	79,69%
Área Edificada	6.272,36	5,36%
Formação florestal	16.119,72	13,78%
Silvicultura	796,69	0,68%
Total	117.017,39	100,00%

Fonte: informações extraídas de MARÍLIA. Etapa 2 - Revisão da LUOS. Elaboração: Geo Brasilis, 2024, com base em FBDS, 2024.

Figura 16: Mapa dos usos do solo do município de Marília



Fonte: Informações extraídas de MARÍLIA. Etapa 2 - Revisão da LUOS. Elaboração: Geo Brasilis, 2024, com base em FBDS, 2024.

Quanto à caracterização habitacional, o relatório menciona que em 2022 foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), como balizador das políticas habitacionais, uma vez que trata da oferta de moradia no município, através da delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mas o mesmo não foi regulamentado (convertido em norma legal, como lei ou decreto do Executivo). Nessas condições, como principal referência para a política habitacional, o município de Marília conta apenas com o Plano Diretor (Lei Complementar nº 973/2023).

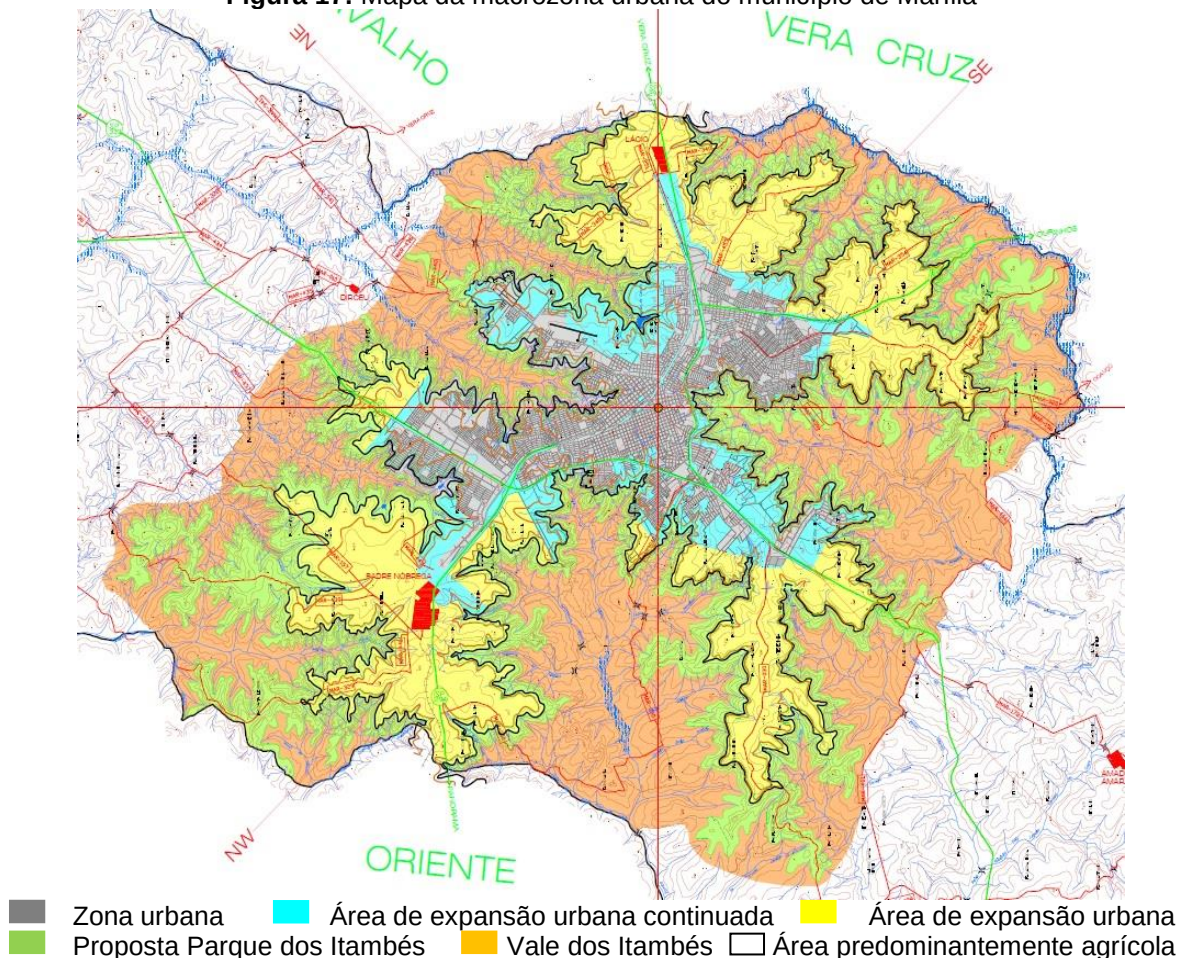
O déficit habitacional de Marília, segundo o diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social, resulta de loteamentos irregulares e clandestinos, os quais se expandiram na área urbana da sede e dos distritos, totalizando 13 loteamentos categorizados como favela ou comunidade urbana (Marília, 2025).

O relatório conclui quanto aos referidos loteamentos que apenas 4 deles estão fora de área de risco, o que pode indicar a possibilidade de realização de alguma modalidade de processo de regularização fundiária. A população favelada total é estimada em 3.188 habitantes (ou comunidades urbanas), o que é condizente com os dados apresentados no Censo 2022 (IBGE), que informa um total de 3.190 habitantes. Todos esses assentamentos são considerados irregulares, uma vez que não há indicação sobre processos de regularização fundiária. Há 1078 famílias em favelas e demais comunidades urbanas, valor que equivale a quase 1/3 da atual demanda habitacional informada pela Prefeitura Municipal, que é de 3.146 famílias, conforme dados do Cadastro Municipal de 2024 (Marília, 2025).

Ressalte-se que não há legislação específica sobre Regularização Fundiária (REURB) no município, mas o Plano Diretor de 2023, no capítulo XI, dispõe sobre o tema e estabelece diretrizes gerais.

O relatório da Geo Brasilis conclui que Marília concentra a maior parte da mancha urbana do município (que forma uma mancha contínua com os distritos de Padre Nóbrega e Lácio), a qual concentra a mescla de usos residenciais de padrão popular, médio e alto padrão, além de usos não residenciais de diferentes portes, bem como a maior parte da oferta de equipamentos comunitários (Figura 17).

Figura 17: Mapa da macrozona urbana do município de Marília



Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas do Plano Diretor de Marília.

A Leitura Jurídica do relatório da Geo Brasilis (2025) também avalia as leis municipais que regulamentam o ordenamento territorial de Marília, considerando o rebatimento para a revisão das leis de zoneamento, uso, ocupação e parcelamento do solo do município, bem como dos instrumentos urbanísticos, que são: Plano Diretor (LC nº 973/2023); Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (LO nº 4.455/1998); Zona de Proteção do Aeródromo e Zoneamento de Ruído do Aeroporto de Marília (LO nº 6.262/2005); Depósitos de papel velho, plástico usado, ferro velho e similares (LO nº 3.139/1986); Depósito e entreposto de venda de botijões de gás liquefeito de petróleo (LO nº 3.245/1987); Parcelamento do Solo (LC nº 54/1992); Plano viário (LO nº 4.275/1997); Desdobro de lotes (LO nº 7.704/2014); e Condomínio Urbano Simples (LC nº 917/2021).

O relatório apontou, ainda, divergências entre a classificação quanto ao zoneamento, uso e ocupação do solo estabelecido pelo Plano Diretor e a Lei Ordinária nº 4.455/1998, que disciplina o uso e ocupação do solo, alterada pelas leis nº

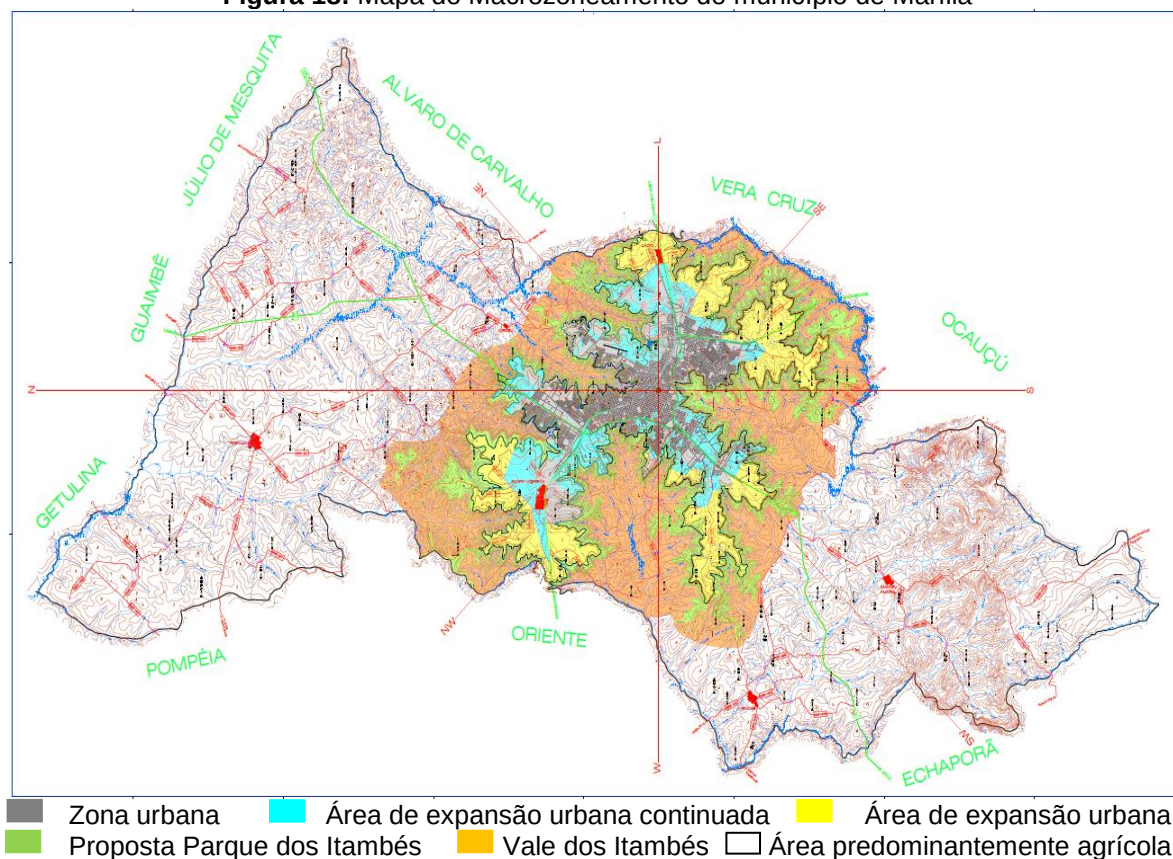
4.991/2000, nº 5.000/2000, nº 5.042/2001, nº 5.163/2002, nº 7.370/2011, nº 7.769/2015, nº 7.879/2015, nº 7.878/2015 e nº 8.098/2017. O texto consolidado, embora conciso, com 18 artigos, mas com 18 tabelas e mapa de zoneamento em anexo, não é eficiente no controle do uso e ocupação da área urbana, dentre outros motivos, pela intensificação da insegurança jurídica causada pelo macrozoneamento definido no Plano Diretor (LC nº 973/2023), que passou a estabelecer porções da área urbana que não possuem qualquer zoneamento definido.

A situação se repete com a Lei Complementar nº 54/1992, que dispõe sobre o parcelamento do solo, alterada pelas Leis Complementares nº 147/1997, nº 247/2000, nº 263/2000, nº 295/2001, nº 480/2006, nº 706/2014, nº 740/2015 e nº 900/2020. O texto consolidado com 42 artigos apresenta regras quanto aos requisitos urbanísticos e o processo de licenciamento urbanístico. Há contradição entre esta e a Lei Municipal nº 4.455/1998 quanto à dimensão dos lotes, que prevê maior dimensão nos tamanhos de lote e de testadas. A lei sobre o parcelamento do solo também não menciona sobre condomínios de lotes ou sobre loteamentos fechados, criados pela Lei Federal nº 13.465/2017, mostrando a desatualização da legislação municipal diante das modalidades existentes no meio urbano do município (Marília, 2025).

2.6.2 Lei Complementar nº 973, de 30 de novembro de 2023 (Plano Diretor do Município de Marília)

A Lei Complementar nº 973, de 30 de novembro de 2023, dispõe sobre o Plano Diretor do município de Marília e foi aprovada recentemente, após longo processo de revisão (iniciado em 2015) da Lei Complementar nº 480/2006.

O Plano Diretor de Marília adotou as diretrizes do Estatuto da Cidade como o desenvolvimento econômico sustentável e mecanismos de ordenamento e controle do território, tais como o Macrozoneamento, Zonas Especiais de Interesses Sociais (ZEIS), Parcelamento e Edificação e Uso Compulsório (PEUC), IPTU progressivo, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Transferência do Direito de Construir (TDC), Consórcio Imobiliário (CI) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), tendo sido elaborado com a participação de representantes da sociedade. Particularmente quanto ao Macrozoneamento, são adotadas três modalidades: Zona Urbana, Área de Expansão Continuada e Área de Expansão Urbana (Figura 18).

Figura 18: Mapa do Macrozoneamento do município de Marília

Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas do Plano Diretor de Marília.

O Macrozoneamento divide o município em duas grandes macrozonas:

- Macrozona Urbana, correspondendo à porção urbanizada e a ser urbanizada do território, situada majoritariamente no planalto da Serra de Agudos, formada pelas seguintes zonas: Zona Urbana; Zona de Expansão Urbana Continuada; Zona de Expansão Urbana; Zona Especial de Interesse Ambiental - Parque dos Itambés; e Zona dos Vales dos Itambés.
- Macrozona Rural, correspondendo à porção do território limitada pelos Municípios vizinhos e pela Macrozona Urbana, formada pelas seguintes zonas: Zona Rural de Produção; Distritos Rurais; e Zonas Especiais de Interesse Ambiental.

Como medidas de política de desenvolvimento econômico e sustentável, estão previstas a requalificação do centro histórico-comercial, através de ações como a reformulação da iluminação pública, programas de arborização urbana, a repaginação do calçadão da rua São Luiz, a requalificação do espaço público pelo camelódromo e a regularização fundiária das áreas remanescentes do leito da ferrovia.

Observa-se que alguns instrumentos de política urbana – como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (art. 186, LC nº 973/23) e a Transferência do Direto

de Construir (art. 202, LC nº 973/23) – dependem de regulamentação através de legislação específica (Lei Complementar). No caso do Consórcio Imobiliário o Executivo Municipal deverá enviar pedido à Câmara Municipal, em regime de urgência, para autorização de Projeto de Lei criando ou acrescentando dotação para a execução do Consórcio Imobiliário, mencionando a fonte de recursos. (art. 210, §º 12, LC nº 973/23).

A LC nº 973/23 prevê que os objetivos previstos no Plano Diretor deverão ser alcançados até 2037, mas é evidente que seu êxito, para além do aspecto legal e normativo, depende da forma como será conduzida a gestão urbana.

2.6.3 Lei Ordinária nº 9.256, de 30 de abril de 2025 (Institui o Instrumento Jurídico Urbanístico da Contrapartida e dá outras providências)

Ao fazer valer a previsão do Plano Diretor de 2023, que estabelece critérios e aponta quais obras ou melhorias podem ser exigidas para compensar os impactos causados, o município de Marília instituiu o instrumento jurídico urbanístico da contrapartida, como o conjunto de ações necessárias à compensação mitigatória dos impactos dos empreendimentos no território municipal. O art. 3º da Lei Ordinária nº 9.256/25 dispõe que ficam sujeitos à contrapartida:

Art. 3º. Ficam sujeitos ao disposto no art. 1º desta Lei os empreendimentos novos, a ampliação de empreendimentos existentes e as atividades sujeitas que por suas características peculiares de porte, natureza ou localização, possam ser geradores de impacto significativo no seu entorno:

I - Parcelamentos do solo de qualquer natureza;

II - Autorização de controle de acesso de loteamentos (contrapartida em área total construída);

III - Empreendimentos residenciais, com área de terreno superior a 10.000m² (dez mil metros quadrados), ou com número de unidades superior a 50 (cinquenta), ou com área construída superior a 30.000m² (trinta mil metros quadrados);

IV - Empreendimentos comerciais e prestação de serviços, com uso incomodo a vizinhança e geradores de incomodo de trafego (GIT), concomitantemente, conforme disposto na Lei de parcelamento de uso e ocupação do solo vigente (Marília, Lei Ordinária nº 9.256 de 30 de abril de 2025).

A contrapartida, quando comprovada sua necessidade, deverá ser cumprida pelo proprietário/empreendedor em execução de obras ou serviços necessários a compensação mitigatória do empreendimento, ou seu equivalente em pecúnia (art. 1º, Lei Ordinária nº 9.256/25).

A Contrapartida, quando cumprida em execução de obras, poderá ser aplicada prioritariamente, enquanto houver necessidade, no bairro da situação da obra ou do empreendimento, a critério da Administração Pública, mencionando o art. 7º da Lei Ordinária nº 9.256/25, entre opções de pagamento: investimentos na área da saúde, implantação de melhorias para o trânsito, aquisição ou doação de áreas para remoção de famílias moradoras em áreas irregulares.

O pagamento da Contrapartida em pecúnia será apurado com base nas ações necessárias para a mitigação dos impactos do empreendimento, considerando para fins de cálculo o Custo Unitário Básico (CUB) para o m² de construção (residencial ou comercial), estabelecido pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SINDUSCON/SP) (art. 2º da Lei Ordinária nº 9.256/25).

É evidente que, com as medidas prevista na Lei da Contrapartida, há o incentivo ao crescimento urbano mais equilibrado, orientando o planejamento territorial. Entretanto, até a aprovação da legislação correspondente no município, foi persistente a resistência dos empreendedores do mercado imobiliário, conforme noticiou a imprensa local.

O portal “Marília Notícias” apurou que a proposta, na fase substitutiva, foi previamente discutida com empreendedores do setor imobiliário e que, a pedido, foi retirado do texto artigo que previa a exigência de contrapartida para empreendimentos pré-aprovados ou com aprovação definitiva. A obrigação de cumprir com regras mais objetivas de compensação com o município foi o fator também que contribuiu para a insatisfação dos empresários do segmento imobiliário (Marília, 2025).

CAP. 3

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Neste capítulo, a abordagem da normativa urbanística percorre o enfoque conceitual e analítico da legislação de ordenamento territorial e regulação do mercado de parcelamentos do solo urbano. Para tanto, se faz uma breve introdução explicativa sobre a correspondente normativa em sequência cronológica: primeiro, a Lei Federal nº 6.766/76, depois a Constituição Federal de 1988, na sequência a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e, finalmente, a Lei Federal nº 13.465/17 (Reurb).

3.1 Lei Federal nº 6.766/79 (“Lei Lehmann”)

No Brasil, o Poder Público demorou a tratar a intensa urbanização do séc. XX que consolidou as primeiras metrópoles brasileiras, produzindo contrastes entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal” e impedindo o reconhecimento da execução de políticas públicas que incorporassem a cidade informal (favelas, assentamentos precários, loteamentos irregulares) na política de urbanização da cidade formal (Maricato, 2013).

A primeira iniciativa na área foi o Decreto-Lei nº 311, de 1938, que dispôs sobre a divisão territorial do país. Após 28 anos, a Lei Federal nº 5.172/66 instituiu normas tributárias sobre a terra urbana, sendo o parcelamento do solo posteriormente regulado pela Lei Federal nº 6.766/79 (“Lei Lehmann”).

Para Leonelli (2010), a Lei Federal nº 6.766/79 traça um roteiro técnico-administrativo para aprovação de parcelamento do solo para todo o país, ao definir os procedimentos a serem realizados para aprovação dos parcelamentos do solo urbano, atribuindo à gestão municipal o papel de condutor do desenvolvimento urbano, evitando o crescimento da expansão urbana a critério de loteadores e empreendedores privados.

O parcelamento do solo para fins urbanos é admitido em zonas urbanas ou de expansão urbana, desde que definidas pelo município, com exceção de áreas de interesse especial (proteção a mananciais ou ao patrimônio histórico, cultural, paisagístico ou arqueológico), glebas pertencentes a mais de um município, áreas limítrofes, em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas e em loteamentos superiores a 1.000.000m² (art. 13).

Há duas modalidades de parcelamento de solo urbano pela Lei Federal nº 6.766/79: loteamento e desmembramento (art. 2º). O loteamento pressupõe que os lotes tenham as dimensões mínimas estabelecidas em lei e um sistema viário interno na gleba. O desmembramento permite que a gleba ou lotes maiores possam ser subdivididos em lotes que atendam às dimensões mínimas estabelecidas pela legislação, com acesso direto a uma rua preexistente urbanizada do sistema viário oficial do município, com sistemas implantados de drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública (Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária, 2022).

Ressalte-se, ainda, dois aspectos significativos da Lei Federal nº 6.766/79: a possibilidade de regularização de loteamentos pelas Prefeituras e a imputação de crime contra a administração pública ao loteador clandestino, com pena de reclusão de um a quatro anos e multa de cinco a cinquenta vezes ao maior salário-mínimo vigente no país.

Ao longo de sua vigência, a Lei Federal nº 6.766/79 passou por diversas alterações legislativas para se adequar à realidade urbanística das cidades. Em 1999, cite-se como primeiras modificações relevantes a definição de lote (art. 2º, § 4º) e a enumeração dos elementos de infraestrutura básica dos parcelamentos nas Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) (art. 2º, § 6º), bem como a admissão de parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, somente se definidos pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (art. 3º). Em 2007, foram incluídos os equipamentos urbanos para a infraestrutura básica dos parcelamentos (art. 2º, § 5º).

Em 2017, com a aprovação da Lei Federal nº 13.465/17 (Reurb), o artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/79 facilitou os processos de regularização fundiária ao autorizar as Prefeituras Municipais a regularizarem os loteamentos clandestinos ou irregulares.

Anote-se, ainda, a criação das figuras do “condomínio de lotes” (art. 2º, § 7º) e o “loteamento de acesso controlado” (art. 2, § 8º), resultado de reivindicação do mercado imobiliário pela regularização legal dos parcelamentos, irregulares ou clandestinos, do solo, sob as formas de “condomínio de lotes” ou “loteamento fechado”. Para especialistas no Direito Urbanístico, as alterações promovidas pela Reurb representaram “um duro golpe na Política Urbana brasileira”, pois “ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas

centrais e de melhor localização no tecido urbano das cidades brasileiras” (Alfonsin *et al.*, 2019, p. 188).

Em 2021, o artigo 2º-A desta norma foi alterado pela Lei Federal nº 14.118/21 e incluiu cinco responsáveis que podem ser considerados empreendedores, para fins de parcelamento de solo urbano:

- a) **o proprietário do imóvel** a ser parcelado;
- b) **o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro**, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e sub-rogue-se nas obrigações do compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato;
- c) **o ente da administração pública direta ou indireta** habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;
- d) **a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel** a ser parcelado ou pelo poder público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente registro de imóveis;
- e) **a cooperativa habitacional ou associação de moradores**, quando autorizada pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento (Brasil, Lei Federal nº 6.766/79, sem grifos no original).

A alteração mais recente operada na Lei Federal nº 6.766/79 ocorreu com a aprovação da Lei Federal nº 14.620/23, que dispôs sobre as novas diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ao incluir no art. 18-A a possibilidade da instituição do patrimônio de afetação em loteamentos, pois tal instituição se aplicava somente à incorporação imobiliária. Com a nova regra, a critério do loteador, o terreno e a infraestrutura, bem como os demais bens e direitos a ele vinculados, ficam separados do patrimônio do loteador e passam a constituir um patrimônio autônomo, destinado à conclusão do loteamento.

O instituto do patrimônio de afetação, previsto na Lei Federal nº 10.931/2004, garante o investimento financeiro dos compradores do loteamento em caso de falência do loteador, pois estabelece uma separação financeira e contábil dos bens do empreendedor e cria um patrimônio exclusivo para o empreendimento.

3.2 Constituição Federal de 1988

Em significativa inovação, a Constituição Federal de 1988, promulgada após período ditatorial militar (1964-1985), promoveu a ampliação e o resgate de direitos

individuais, resultado de pressão popular liderada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), articulado em 1986, para influenciar a nova Carta, o que implicou em avanços em muitos aspectos, particularmente no que tange às questões urbanísticas. Assim é que a Constituição cidadã dedica numerosos dispositivos à proteção da propriedade e seu condicionamento à função social (art. 5º, XXII, XXIII, XXIV; art. 170, II e III; art. 182; art. 184; art. 185; art. 186), ao planejamento urbanístico, ao uso e à ocupação do solo urbano (arts. 21, IX, XX e XXI; 23, IX; 24, I; 25, § 3º; 30, VIII; 43; 48, IV; 174; 178, I; 182, §§ 1º e 2º) à proteção ambiental (arts. 23, III, VI, VII e IX; 24, VII e V III; 129, III; 170, VI e 225) e aos instrumentos de intervenção urbanística (arts. 5º, XXIV; 22, II; 182, §§ 3º e 4º; 184, caput; 185 e 216, §§ 1º e 5º).

A fixação das normas gerais sobre a matéria urbanística cabia à União, tendo sido feita com a edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). As normas específicas, entretanto, deveriam ser elaboradas pelos estados e municípios, de acordo com as necessidades e peculiaridades locais, exigindo-se dos municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de Regiões Metropolitanas e qualificados como estâncias turísticas a elaboração do Plano Diretor. Não obstante, a responsabilidade pela gestão do desenvolvimento urbano passou a ser prerrogativa dos municípios (art. 182 da CF).

Os artigos 182 e 183 destinaram um capítulo inédito à Política Urbana, no qual garante-se a função social da cidade, a integração e o reconhecimento dos direitos de posse dos moradores de assentamentos informais e a gestão democrática das políticas urbanas, delegando sua execução aos entes municipais:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Alfonsin (2016) comenta que os referidos artigos romperam com a visão de “urbanismo lote a lote”, de responsabilidade do proprietário, para pensar a cidade como um todo, com a intenção de que o país comesse a tratar o urbanismo como uma função pública e a cidade, como um bem coletivo.

O *caput* do artigo 182 é categórico ao prever como objetivo de política pública: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, ou seja, que a cidade assegure direitos aos seus residentes: moradia, trabalho, lazer e locomoção, funções sociais definidas na Carta de Atenas, datada de 1933, que consolidou o urbanismo moderno (Bordalo, 2022). Tais enunciados incorporaram o ideário da reforma urbana no sentido de reverter o “caráter excludente” das cidades brasileiras (Saule Jr.; Uzzo, 2010).

Costa (1989) argumenta que a Constituição Federal, com as normas dos artigos 182 e 183, fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo Direito Urbanístico, com a finalidade de cumprir sua função social específica: realizar as funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, lazer e mobilidade.

O Plano Diretor, previsto no artigo 182, § 1º da Constituição Federal, é considerado um guia da política municipal urbana para a cidade, sendo obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes, devendo ser elaborado por um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade (Rolnik; Saule Jr., 2001). O processo de elaboração do Plano Diretor é previsto na Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Não obstante o reconhecido caráter avançado do novo marco institucional, a efetivação desses princípios inovadores tem esbarrado em múltiplos obstáculos que obstruem a capacidade de a

nova política urbana tornar-se realidade (Fernandes, 2021; Santos; Montandon, 2011).

3.3 Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade)

Para se efetivar a tutela da Política Urbana aprovou-se a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os princípios constitucionais e enumerou as regras para a construção e manutenção de uma cidade justa e inclusiva, na qual todos tenham acesso à moradia digna, ao trabalho, lazer e equipamentos urbanos que atendam às necessidades, com um meio ambiente equilibrado e sustentável. Para tanto, foram disponibilizados instrumentos gerais de planejamento urbanístico no artigo 4º: Plano Diretor, parcelamento, uso e ocupação do solo, mediante zoneamentos e adequações da legislação do parcelamento do solo, zoneamento ambiental, Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social (Rech; Silveira, 2022).

Rolnik (2001) comenta as inovações introduzidas pelo Estatuto: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão, ao incluir a participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e ampliar as possibilidades de regularização das posses urbanas, até então situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Nota-se que o Estatuto da Cidade inovou e regulamentou as formas de ordenação urbanística, mas em quase 25 anos de vigência, verifica-se que tal ordem é um ideal difícil de se concretizar diante da prevalência de diversos interesses legítimos coexistentes e, não raras vezes, conflitantes, no espaço urbano.

Para Sundfeld (2002) a ordem urbanística pode ser definida em dois sentidos: como ordenamento, pelo conjunto orgânico de imposições vinculantes que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade, e como o sentido de estado de equilíbrio que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar.

O estado de equilíbrio nas cidades é expresso como garantia nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (art. 2º, inciso I), ou seja, as cidades devem garantir a sustentabilidade, pelo direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à

infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O Plano Diretor é o principal instrumento do Estatuto da Cidade, elaborado com a participação da sociedade local, devendo conter os princípios básicos da política urbana e municipal (art. 41 da Lei Federal 10.257/01):

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I - com mais de vinte mil habitantes;
- II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido (Brasil, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade).

O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser revista a cada dez anos e define a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, seus objetivos e diretrizes, bem como estratégias e instrumentos para cumprimento da função social da propriedade, possibilitando o acesso à terra urbanizada e regularizada pela sociedade (artigos 39 e 40 do EC). O seu processo de elaboração deve atender aos requisitos previstos nos artigos 42, 42-A, 42-B e 43 do Estatuto da Cidade (EC), como o Macrozoneamento e o Zoneamento.

Ao ratificar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade pretendeu definir estratégias de intervenções sociais, econômicas e ambientais na ordem físico-territorial das cidades brasileiras, mediante um processo permanente de planejamento do município. Ademais, dispõe que o Poder Público municipal assegure no processo de elaboração e implantação do Plano Diretor a participação efetiva da população em todas as etapas, com a constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações de interesse público.

Os demais instrumentos estabelecidos no artigo 4º do Estatuto da Cidade são mecanismos de indução do desenvolvimento urbano, alguns não autoaplicáveis e dependentes de legislação complementar, os quais possibilitam ao município intervir no uso e ocupação do solo urbano garantindo a formação de uma cidade mais justa e menos desigual. Como instrumento tributário é previsto o IPTU progressivo no tempo (art. 7º) e diversos institutos de ordenação como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (arts. 5º e 6º); desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º); consórcio imobiliário (art. 46); Outorga Onerosa do Direito de Construir (arts. 28 a 31); direito de superfície (arts. 21 a 24); transferência do direito de construir (art. 35); operações urbanas consorciadas (arts. 32 a 34); direito de preempção (arts. 25 a 27).

O IPTU progressivo no tempo, o Parcelamento do Solo, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) e a desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública são os institutos mais próximos ao tema da expansão urbana.

Rolnik (2001) entende que a adoção do IPTU progressivo no tempo e a edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com a destinação prevista para a região pelo Plano Diretor, podem ser instrumentos de grande valia para o município, principalmente, nas cidades médias ou grandes, para conter a expansão horizontal ilimitada, especificamente nas áreas frágeis ou de preservação ambiental.

O instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), utilizado tanto para a regularização de áreas irregularmente ocupadas, quanto em áreas vazias, é presencialmente destinado para habitação de interesse social (HIS).

O Macrozoneamento, diferente do zoneamento tradicional – que incide sobre o regramento de usos e ocupações do solo urbano –, é requisito previsto nos artigos 42-A e 42-B do Estatuto da Cidade, sendo a base para definir o uso e a ocupação do solo no município conforme estímulos ou restrições de adensamento, demonstrada por uma cartografia e pela divisão do território em unidades, definindo as áreas de ocupação em urbana, rural e natural. Há a delimitação do perímetro urbano, em grandes áreas de interesse de uso, estabelecidas por critérios de infraestrutura, uso e ocupação e as necessidades de preservação do patrimônio histórico e do meio ambiente, nos quais também se define a incidência dos diferentes instrumentos urbanísticos (Guia para Revisão e Elaboração de Planos Diretores, 2022).

O Zoneamento é o instrumento de regulação urbanística e ambiental, definido pelo Plano Diretor. O zoneamento municipal deve abordar em totalidade o território do município, incorporando as limitações e restrições ambientais definidas por legislação

federal ou estadual, além das questões relativas à segurança, geologia, morfologia (patrimônio histórico, volumetria e padrão de parcelamento e de ocupação do solo) e à infraestrutura instalada.

É recomendado que o Zoneamento seja delimitado aos perímetros urbano e rural, tendo como objetivos: que delimitação de Zonas no perímetro urbano estabeleça, por meio de índices urbanísticos, o uso e ocupação no lote; promoção do adensamento de áreas específicas; promoção ou restrição de usos específicos e promover o uso e ocupação sustentáveis. O Zoneamento no perímetro rural deve incorporar a dimensão ambiental, considerando a multifuncionalidade das áreas rurais.

A implantação do Plano Diretor é complementada por um conjunto de leis urbanísticas: a Lei de Uso e Ocupação do Solo (zoneamento), a Lei Federal nº 6.766/79 (que estabelece os parâmetros mínimos para a aprovação de empreendimentos de parcelamento do solo), o Código de Obras e Edificações (COE) e o Código de Posturas. Na prática, observa-se a elaboração do Zoneamento após a aprovação do Plano Diretor, porém, nada impede a aprovação simultânea, recomendando-se a inclusão do zoneamento no Plano Diretor, simplificando o acesso e a legalidade da regulação urbana, reduzindo o conflito de leis, pois o artigo 42-A, da Lei Federal nº 10.257/01, considera como requisito do Plano Diretor, os parâmetros, uso e ocupação do solo (Guia para Revisão e Elaboração de Planos Diretores, 2022).

3.4 Lei Federal nº 13.465/17 (Reurb)

Carvalho (2021) explica que a regularização fundiária consiste em um processo amplo, complexo e completo para a resolução de pendências administrativas e legais de um território, com vistas a gerar um título de propriedade, compreendendo, assim, uma ação que conjuga a política habitacional e as políticas de desenvolvimento urbano. É uma ação que pressupõe capacidade de planejamento e de elaboração de projetos; capacidade de gestão de obras demoradas, muitas vezes desinteressantes para as empreiteiras; disponibilidade de recursos financeiros, especialmente, os recursos não onerosos.

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é estabelecida como um instrumento jurídico e político da política urbana, conforme disposto no artigo 4º, inciso V, alínea "q" da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que tem como finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, em consonância com o artigo 182, “caput”, da Constituição Federal.

A regularização fundiária urbana tem previsão na Lei Federal nº 13.465/17, a qual dispõe:

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (Brasil, Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017).

Dentre os objetivos da Reurb, a Lei prevê em seu artigo 10, inciso I: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Assim, o art. 11 da Lei Federal nº 13.465/17 estabelece a diferenciação entre os núcleos urbano, urbano informal e informal consolidado:

I - **núcleo urbano**: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - **núcleo urbano informal**: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - **núcleo urbano informal consolidado**: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - **demarcação urbanística**: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - **Certidão de Regularização Fundiária (CRF)**: documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - **legitimação de posse**: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível

em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - **legitimação fundiária**: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - **ocupante**: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais (Brasil, Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017, sem grifos no original).

Esclareça-se que o núcleo urbano informal diferencia-se das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), embora sejam definidos na Lei Federal nº 13.465/17.

O núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (art. 11, inciso II). As ZEIS constituem a parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Dessa forma, a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS (art. 18, parágrafos 1º e 2º).

Esclarecida a diferenciação, a doutrina aponta alguns benefícios de se instituir as Zonas Especial de Interesse Social (ZEIS), para a coletividade, a saber:

a) **Urbanísticos**: por integrar áreas degradadas e marginalizadas da cidade e possibilitar a implantação de infraestrutura nos assentamentos irregulares, como pavimentação, iluminação, saneamento básico, transporte coletivo de qualidade, coleta de lixo e instalação de equipamentos públicos;

b) **Ambientais**: por melhorar o ambiente construído para moradores, urbanizando áreas de riscos evitando deslizamento ou enchentes, além de sensível melhora na poluição visual das áreas degradadas;

c) **Jurídicos**: por facilitar regularização fundiária dos assentamentos irregulares, facilitando a aplicação de instrumentos de garantia de posse ou propriedade, como usucapião, a concessão do direito real de uso ou a concessão de uso especial para fins de moradia;

d) **Políticos**: por romper com políticas clientelistas que envolvem investimentos públicos e implantação de infraestrutura e por reconhecer os direitos de cidadania das populações envolvidas;

e) **Sociais**: por enfraquecer o estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecendo a autoestima da população que ali vive, com diminuição dos índices de criminalidade e violência urbana (Carmona, 2015 *apud* Castanheiro, 2021, p. 98, sem grifos no original).

Nas últimas décadas, a intensa e desregrada ocupação do território reproduziu a formação de núcleos habitacionais desprovidos de equipamentos urbanos e comunitários, de forma que a legalização de ocupações ou loteamentos ilegais ou irregulares, atualmente, exige não só a correção de aspectos dominiais ou registrais,

mas também urbanísticos e ambientais, ou seja, uma regularização fundiária sustentável, produzindo como resultados positivos: a) remodelação parcial ou total do conjunto; b) aumento da dimensão e do número de unidades habitacionais, ou de sua diminuição e/ou demolição, ampliação ou redução dos espaços projetados; c) implantação ou remoção de equipamentos urbanos etc. (Castanheiro, 2021).

Caso se torne impossível a regularização fundiária de determinado núcleo habitacional e, sendo necessária a demolição das unidades habitacionais, para uma reconfiguração da área, é cabível a reparação financeira dos adquirentes que edificaram casas nos lotes, tendo sua execução na forma do art. 95/99, combinado ao art. 117 da Lei Federal nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Ressalte-se que a Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que recriou o Programa Minha Casa Minha Vida, trouxe também modificações no instituto da desapropriação, alterando o Decreto-lei nº 3.365/41. Assim, apesar de a desapropriação ser uma faculdade do poder público, ainda que possa ser promovida por agentes privados, caberá ao expropriante, no plano de desapropriação, prever as medidas que podem ser: realocação da família em outro habitacional compatível; indenização pelas benfeitorias ou indenização suficiente a assegurar o restabelecimento da família em local compatível (art. 4º-A, Lei Federal nº 14.620/23). Nesse sentido:

A regularização fundiária de interesse social não é opção política do administrador público, transmudando-se num direito subjetivo de ocupantes de assentamentos informais. Ela é parte integrante dos direitos sociais, na vertente direito à moradia digna, com *status* constitucional (art. 1º, III e art. 6º da Constituição Federal) (Castanheiro, 2021, p. 92)

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) compreende duas modalidades:

I – Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;
II – Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (Brasil, art. 13 da Lei Federal nº 13.465/17).

Na Reurb-S, o conceito de população de baixa renda, definida na legislação municipal, não poderá ultrapassar 5 salários mínimos, conforme previsão do art. 6º, do Decreto 9.310/18, observando-se que o § 4º do art. 5º do Decreto 9.310/18 prevê

que no mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte seja ocupada predominantemente por população de baixa renda, regularizada por meio de Reurb-S, e o restante do núcleo por meio de Reurb-E.

A Reurb-E, caso que trata de núcleo urbano informal não ocupado por população de baixa renda, caberá ao Distrito Federal ou ao município definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

- I – implantação dos sistemas viários;
 - II – implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e
 - III – implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.
- § 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.
- § 2º. Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E (Brasil, art. 38 da Lei Federal nº 13.465/17).

O § 2º estabelece um termo de compromisso que é um instrumento essencial que formaliza as obrigações do poder público, beneficiários e empreendedores quanto à execução das obras de infraestrutura e cumprimento de exigências urbanísticas e ambientais, que, conforme o artigo 35 da Lei Federal nº 13.465/2017 e o artigo 21 do Decreto nº 9.310/2018, tem natureza de título executivo extrajudicial e, em caso de descumprimento, poderá ser diretamente executado judicialmente, sem necessidade de processo.

O núcleo urbano informal a ser regularizado deverá prever, quanto à infraestrutura, pelo menos os seguintes equipamentos públicos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (art. 36, § 1º, da Lei Federal nº 13.465/17).

O artigo 69 da Lei Federal nº 13.465/17 prevê a denominada “Reurb Inominada”, referente aos núcleos urbanos informais consolidados antes da vigência da Lei Federal nº 6.766/79, que regulamenta o parcelamento do solo urbano no Brasil. Nesta regularização há uma flexibilização das normas urbanísticas e ambientais, a qual é mais registrária do que sustentável, sendo necessária apenas uma planta e um

memorial descritivo, subscrita por profissional competente, com ART ou RRT e uma certidão do município no sentido de declarar o núcleo urbano informal integrado à cidade.

O artigo 30 da Lei Federal nº 13.465/17 prevê que compete ao município classificar as modalidades da Reurb.

Ressalte-se que a classificação do interesse (Reurb-S ou Reurb-E) visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essenciais (artigos 37 e 38 da Lei Federal nº 13.465/17). Na Reurb-S, compete ao Poder Público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implantar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção. Já na Reurb-E, o município deve definir – por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência – os responsáveis pela implantação dos sistemas viários; infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários quando for o caso, e pela implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

Importante mencionar que o artigo 36, §1º da Lei Federal nº 13.465/17 considera como infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: sistema de abastecimento de água potável coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem quando necessário e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Há de se salientar que se o núcleo urbano informal estiver localizado, total ou parcialmente, em Área de Preservação Permanente (APP) ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, a Reurb deve observar também o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/12 (Código Florestal), ocasião em que se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (artigo 11, §2º, da Lei).

Diante de tais conceitos, importante diferenciar a regularização fundiária urbana em loteamentos irregulares ou clandestinos em área urbana e em zona rural sob a ótica da Lei Federal nº 6.766/79 e a Lei Federal nº 13.465/17.

Na regularização fundiária urbana em loteamentos irregulares ou clandestinos de área urbana somente se aplica a Lei Federal nº 13.465/17 quando tais loteamentos estiverem integralmente consolidados e sem possibilidade de reversão e de submissão a novo licenciamento. São os casos de empreendimentos antigos, que nem se conhece mais quem é o empreendedor. Há a aplicabilidade da Reurb com flexibilização dos parâmetros de parcelamento, mas com observância aos seguintes pressupostos: a) não enriquecimento ilícito do loteador, com por exemplo cumprimento da infraestrutura mínima no local e/ou sua integral compensação e doação de áreas livres e institucionais e b) sujeição do loteador, desde que conhecido, à tríplice responsabilidade (artigo 14, §2º e 3º da Lei Federal nº 13.465/17).

Do mesmo modo, na regularização fundiária urbana em Zona Rural somente se aplica a Lei da Reurb quando, num conceito de ocupação urbana informal, houver assentamento com características urbanas, consolidado e sem possibilidade de reversão, pois já há o mínimo de estrutura no local, com vias públicas e parte de equipamentos públicos. Exige-se, para tanto, os seguintes pressupostos: a) não se tratar de novo fracionamento ilegal do solo rural; b) possibilidade de atendimento aos objetivos da Reurb (artigo 10 da Lei Federal nº 13.465/17) e respeitar as demais normas (Estatuto da Cidade, Plano Diretor); c) inserção no perímetro urbano, observando o artigo 42-B do Estatuto da Cidade e d) resguardar os direitos da comunidade.

No mesmo sentido, é o caso de novos empreendimentos implantados em área rural, onde há conhecimento de quem são os empreendedores. São os casos de chácaras de lazer e condomínios rurais, não quais não se aplica a Reurb (Lei Federal nº 13.465/17), devendo ocorrer a imediata remoção das habitações, com o desfazimento do empreendimento e responsabilização dos infratores, seja pelo Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), Lei Federal nº 6.766/79 ou dano ambiental.

O art. 14, inciso I, da Lei Federal nº 13.465/17 indica como agentes públicos ativos na regularização fundiária, a União, os Estados, os Municípios ou o Distrito Federal, bem como as pessoas jurídicas da administração indireta de cada um desses entes federativos, quando criadas para fazer a gestão das múltiplas questões do uso e ocupação do solo urbano, Defensoria Pública e o Ministério Público.

No art. 14, incisos II e III, da Lei Federal nº 13.465/17 são legitimados para requerer a regularização fundiária urbana os beneficiários, quer individual, quer

coletivamente, ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, bem como por associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana, bem como os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores.

3.5 Breve histórico da responsabilidade do loteador na legislação urbanística

A Lei Federal nº 6.766/79, bem como suas alterações legislativas têm atribuído maior responsabilização civil e criminal aos empreendedores imobiliários e loteadores na criação e implantação de loteamentos.

A sociedade é dinâmica e a lei, não podendo ser estática, passou por novas regulamentações, com o fim de coibir a especulação imobiliária e a ocupação desordenada das cidades que, pressionadas pela urbanização acelerada e com o aumento da demanda por habitação, tiveram como consequência o surgimento de inúmeros loteamentos e empreendimentos imobiliários em todo o país, principalmente, a partir década dos anos 1970.

Quanto à legislação de parcelamento de solo, não se pode deixar de observar que as alterações processadas ao longo de quase 50 anos desde a promulgação da Lei Federal nº 6.766/79, além de buscar ordenar o espaço urbano, pretendiam coibir a comercialização da terra. Não obstante, a histórica estrutura fundiária altamente concentrada nas mãos de poucos possibilitou que proprietários se locupletassem com a venda de lotes irregulares ou clandestinos, desprovidos de infraestrutura básica.

Nesse sentido, o artigo 18, inciso V da Lei Federal nº 6.766/79, alterado pela Lei Federal nº 14.118/21 exige que o registro do loteamento, com a venda de lotes, somente poderá ser feito mediante o comprovante de verificação, pela Prefeitura, da execução das obras exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais. Oportuno esclarecer que tais obras são da estrita responsabilidade do loteador, sem as quais ele não pode registrar o loteamento; sem o registro, o loteamento tipifica ilícito civil e penal (art. 50 da Lei nº 6.766/79).

No caso das obras não estarem concluídas, deve o loteador apresentar um cronograma, com a duração máxima de 4 (quatro) anos, prorrogáveis por mais 4 (quatro) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução

das obras, ou seja, o loteador deve ter condições de garantir, com os seus próprios recursos, o cumprimento das obrigações exclusivamente suas e que devem, em princípio, estar concluídas quando do registro.

No entanto, a história registra um longo percurso de imposição aos loteadores de obrigações, deveres e ônus na execução de obras de urbanificação primária às suas expensas, bem como na implantação de áreas para equipamentos públicos, vinculando a realização do parcelamento à obtenção de licenças correspondentes.

Historicamente, as primeiras disposições urbanísticas eram de competência das autoridades locais, impostas pelas Ordenações do Reino e as demais normas genéricas, sobre a estética das cidades, são encontradas nas Ordenações Filipinas e outras sobre as relações de vizinhança e direito de construir (Silva, 2010, p. 51). Este autor assinala que no período colonial verifica-se apenas algumas regras e alguns atos de direito urbanístico referentes a planejamento urbano: a Carta Régia da criação da Capitania de São José do Rio Negro (Amazonas), de 03/03/1755, traçou o plano da povoação que seria instalada a Capital. Nesse plano, notava-se a preocupação com a estética e formosura da Vila, o alinhamento, a largura das ruas e a reserva de área para a expansão urbana.

Em 1828, por força da Lei de 1/10/1828, as Câmaras de Vereadores deliberavam sobre posturas, publicadas em editais, a fim de promover e manter a ordenação e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações. As primeiras normas jurídicas urbanísticas surgiram com a criação das Assembleias Legislativas, decorrente de ato adicional à Constituição do Império, que descentralizou o poder nas Províncias, dando-lhes competência para legislar sobre alguns assuntos de interesse urbanístico, tais como: desapropriação por utilidade municipal e provincial; obras públicas e estradas no interior do território provincial etc.

A primeira norma foi promulgada em 9/9/1826, e autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública. Posteriormente, a Lei 57, de 16/3/1836, regulou a desapropriação por utilidade municipal ou provincial para a abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, aguadas, construções de pontes, ranchos ou servidões e comodidades necessárias ao uso destes objetos, bem como abertura ou melhoramento de ruas, praças, decorações, monumentos, aquedutos, fontes e logradouros públicos (Silva, 2010, p. 54).

Entre as décadas de 1930-70, os efeitos da industrialização repercutiram no âmbito do parcelamento do solo e sua ocupação, tomando um rumo absolutamente desgovernado, tanto nos espaços públicos quanto privados, com a formação de moradias irregulares nas áreas periféricas das cidades, desprovidas de total infraestrutura, comprometendo a saúde e a segurança dos moradores que não tinham opção de moradia adequada, em razão do alto custo do valor da terra nas áreas centrais das cidades, bem como da falta de planejamento governamental. Nessas condições se difunde amplamente a autoconstrução como alternativa para os estratos sociais de baixa renda.

Nessa época, não havia lei de parcelamento de solo, sendo aplicada aos contratos de compra e venda de imóveis as disposições do Código Civil de 1916, em especial o art. 1.088, hoje revogado, que, permitindo o arrependimento nos contratos de compra e venda de imóveis, possibilitava aos loteadores desistir do negócio conforme se dava a valorização dos lotes, restando aos compradores ingressar judicialmente para ressarcimento das perdas e danos resultantes do arrependimento. O Decreto-lei nº 58, de 10/12/1937 foi a primeira legislação a disciplinar os loteamentos urbanos e rurais, regulando as relações entre o loteador e os adquirentes de lotes, no âmbito civil, com poucas disposições de ordem administrativa, sem nenhuma disposição penal, esvaziando os objetivos que a Lei tentara alcançar, tampouco alinharam quais os compromissos que os loteadores deveriam ter com infraestrutura e espaços públicos (Leal, 2007, p. 13). O Decreto nº 3.079, de 15/09/1938, regulamentou o Decreto-lei nº 58 quanto à documentação e os procedimentos registrais de loteamentos em imóveis urbanos e rurais.

O Decreto-lei nº 58/1937 impôs a obrigação ao loteador de aprovar o projeto de loteamento na Prefeitura Municipal e registrá-lo no Cartório de Registro de Imóveis, acompanhado das certidões de praxe nos contratos de compra e venda (art. 1º). Ressalte-se que o Decreto-lei 58/37 previu no compromisso de compra e venda, dentre outras cláusulas, a vedação ao arrependimento imotivado, o trespasse e o direito real de aquisição mediante o registro na transcrição.

Atualmente, o Decreto-lei nº 58/1937 regula apenas o loteamento em áreas rurais.

Leal (2007) explica que até a edição do Decreto-lei nº 271 – de 28 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre o loteamento urbano e a responsabilidade do loteador, ou seja, de 1938 a 1967, portanto, quase 30 anos –, os parcelamentos de solo, quer em

áreas urbanas como rurais, foram efetivados em total descontrole de fiscalização das entidades públicas competentes, por falta de autorização legislativa que delimitasse atribuições mais eficazes e autorizasse medidas enérgicas junto daqueles que fracionavam lotes de imóveis ao descumprimento das exigências mínimas à formação de núcleos habitacionais.

O Decreto-lei nº 271/1967 estabeleceu regras e procedimentos para a Prefeitura Municipal quanto à fiscalização e ao policiamento das atividades dos loteadores, deferindo à autoridade pública municipal uma série de prerrogativas de natureza eminentemente administrativa, como subordinar o projeto de loteamento às peculiaridades locais da cidade, podendo recusar a aprovação do parcelamento ainda que fosse para evitar excessivo número de lotes com o consequente aumento de investimento subtilizado em obras de infraestrutura e custeio de serviços, já que era o poder público que suportava tais gastos (Leal, 2007, p. 15). Este autor observa que a prioridade do interesse público sobre os interesses privados foi imposta gradativamente pela legislação, pois ao tratar da matéria da expropriação, não previu a indenização de construções ou benfeitorias realizadas em lotes ou loteamentos irregulares objetos de interesse da Fazenda Pública, nem reconheceu a área como lotes individualizados para fins de indenização.

Por fim, o Decreto-lei nº 271/67 foi revogado em grande parte pela Lei Federal nº 6.766 em 19 de dezembro de 1979, atual legislação em vigor que, como exposto no início deste tópico, imprimiu maior responsabilização civil e criminal aos empreendedores imobiliários e loteadores na criação e implantação de loteamentos.

3.6 Competência jurídico-administrativa em matéria urbanística

Este tópico tem por finalidade expor resumidamente a organização político-administrativa referente à competência urbanística, a fim de facilitar a análise da distribuição de atribuições na tutela da política urbana pelos órgãos estatais e jurisdicionais.

No Brasil é adotado o sistema federativo, que corresponde à descentralização política de entes federativos ou políticos, que são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme previsto no artigo 18, “caput” da Constituição Federal: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos

autônomos, nos termos desta Constituição” (Brasil, Constituição Federal, Art. 18, 1988).

O artigo 24, no inciso I da Constituição Federal atribui aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) competências legislativas e administrativas em assuntos urbanísticos. Trata-se de competência concorrente das entidades federativas para editar normas de direito urbanístico, ou seja, cabe à União estabelecer as normas gerais, podendo os Estados e Distrito Federal suplementar as normas gerais, desde que não as contrarie, podendo, inclusive, exercer a competência plena, caso a União não legisle sobre o assunto: “competete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (Brasil, Constituição Federal, art. 24, 1988).

O município tem competência expressa no artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (Brasil, Constituição Federal, art. 30, 1988).

Portanto, a competência administrativa atribuída às entidades federativas abrange o planejamento, estrutura e desenvolvimento da política urbana. Assim, o artigo 21, inciso XX da Constituição Federal atribui à prerrogativa da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) no artigo 3º, incisos III, IV e V, prevê entre outras competências da União promover, por iniciativa própria e com os estados, o Distrito Federal e os municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A competência administrativa dos estados se insere no artigo 25, § 3º, da Constituição Federal que, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. O Distrito Federal possui as competências estaduais e municipais (art. 32, § 1º da Constituição Federal). O município tem competência administrativa, nos termos do artigo 30, incisos IV e VIII, para criar, organizar e suprimir distritos dentro do território, observados os parâmetros

da legislação estadual e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A despeito das atribuições concorrentes e das lógicas simultaneamente concorrenciais e colaborativas próprias de sistemas federativos que se distinguem por diferentes esferas de governo com algum grau de autonomia – no caso brasileiro, o município também foi alçado ao status de ente dotado de autonomia e soberania para responder por suas competências –, é preciso lembrar que a competência pela formulação e condução das políticas de desenvolvimento urbano é atribuída aos municípios (art. 182 da CF).

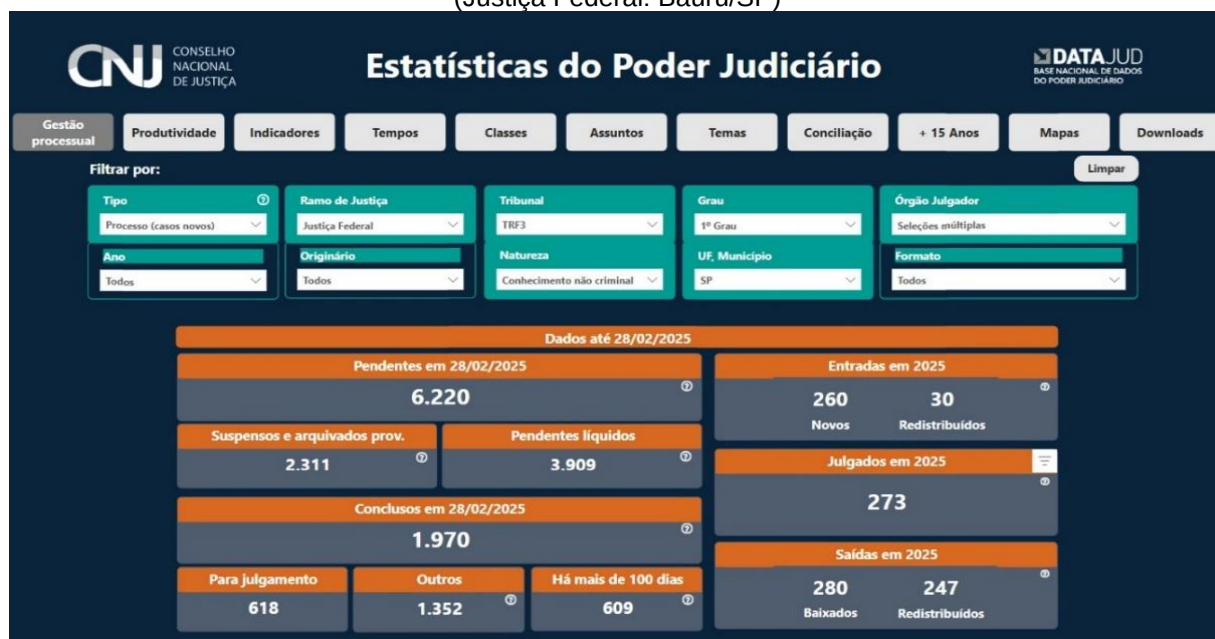
Em situações em que possa haver conflitos entre entes federativos a serem arbitrados pelo Judiciário, a competência jurisdicional possui atribuição complexa, quando comparada com as competências decorrentes da organização político-administrativa, mas sua análise é essencial para compreender a atribuição dos órgãos nas ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta, objeto deste trabalho.

A Constituição Federal disciplina o Poder Judiciário nos artigos 92 a 126, que é composto por diversos órgãos, com o Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de cúpula, que tem como função principal zelar pelo cumprimento da Constituição, seguido do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que visa a aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, Justiça Federal, a Justiça Especializada composta pela Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral e a Justiça Militar e a Justiça Estadual (TJSP, 2025).

A Justiça Federal é constituída pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e Juízes Federais, dividida em 27 Seções Judiciárias, uma para cada estado brasileiro e o Distrito Federal (primeiro grau de jurisdição) e 6 Tribunais Regionais Federais, distribuídos em 6 regiões (STJ, 2025).

Assim, no âmbito da Justiça Federal, Bauru integra a 8ª Subseção Judiciária do TRF da 3ª Região, da Seção Judiciária do Estado de São Paulo. A Subseção Judiciária de Bauru foi instalada em 14 de outubro de 1994. Atualmente, possui um acervo de 6.220 processos cíveis nas três varas federais, atendendo os municípios de Agudos, Arealva, Avaí, Balbinos, Bauru, Boracéia, Borebi, Cabrália Paulista, Duartina, Iacanga, Lençóis Paulista, Lucianópolis, Macatuba, Paulistânia, Pederneiras, Pirajuí, Piratininga, Presidente Alves, Reginópolis, Ubirajara e Uru (Figura 19).

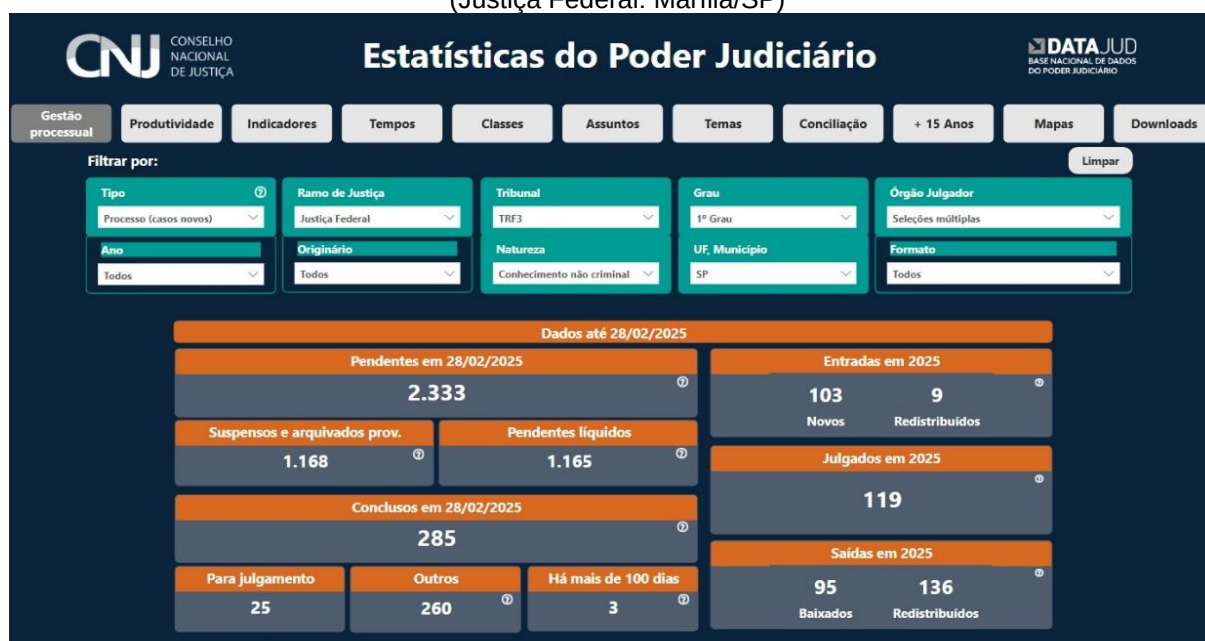
Figura 19: Estatística do Poder Judiciário: Gestão Processual – 2020-2025
(Justiça Federal: Bauru/SP)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2025.

O município de Marília integra a 11ª Subseção Judiciária do TRF da 3ª Região, da Seção Judiciária do Estado de São Paulo, implantada em 11 de setembro de 2017. Atualmente, possui um acervo de 2.333 processos cíveis nas três varas federais, atendendo os municípios de Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Gália, Garça, Júlio Mesquita, Lupércio, Lutécia, Marília, Ocaucu, Oriente, Oscar Bressane, Pompéia, Quintana e Vera Cruz (Figura 20).

Figura 20: Estatística do Poder Judiciário: Gestão Processual – 2020-2025
(Justiça Federal: Marília/SP)

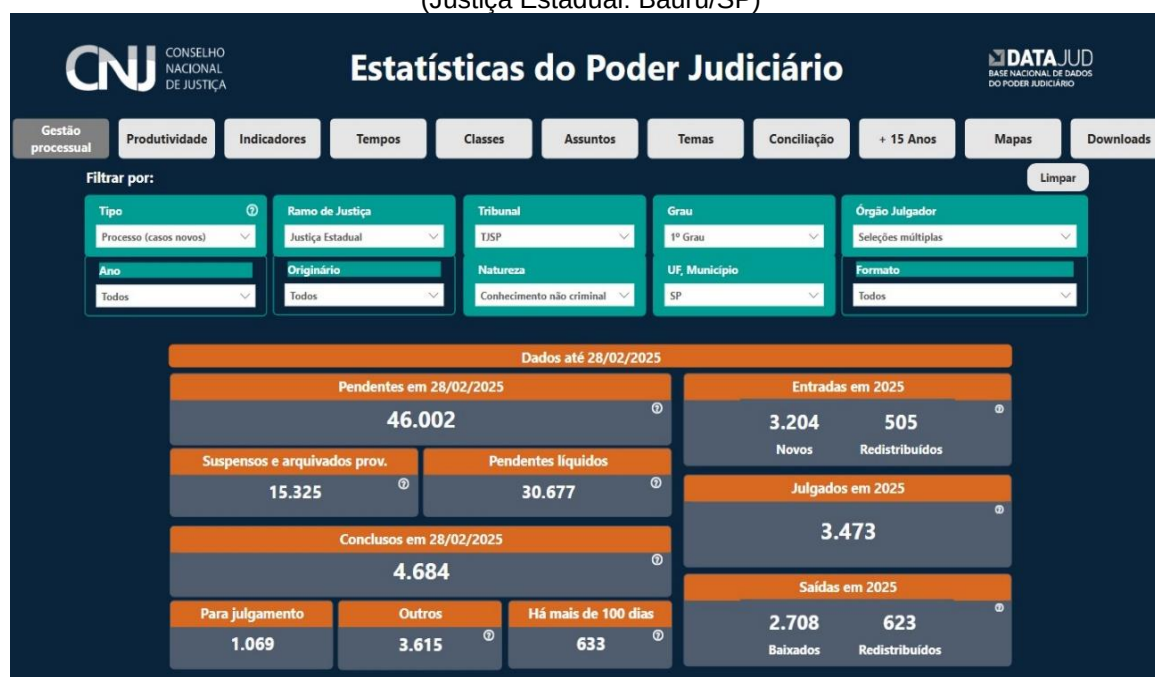


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2025.

A Justiça Estadual, regulamentada nos artigos 125 e 126 da Constituição Federal, tem competência residual, ou seja, arbitra e julga matérias e contenciosos que não sejam da competência dos demais segmentos do Judiciário – Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar. Nesses termos, a Justiça Estadual tem representação em cada uma das unidades da Federação, de modo que o Poder Judiciário do Distrito Federal e Territórios é organizado e mantido pela União. É estruturada em duas instâncias ou graus de jurisdição: sendo o primeiro grau composto pelos juízes de Direito estaduais e o segundo grau pelos Tribunais de Justiça (TJs) (CNJ, 2025).

A organização da Justiça Estadual se assemelha à Justiça Federal, dividindo-se em 10 regiões administrativas, subdivididas em 56 circunscrições judiciárias (CJs). Bauru é sede da 32ª Circunscrição Judiciária da 3ª Região Administrativa, atendendo os municípios de Arealva e Avaí. Atualmente conta com 46.002 processos em andamento nas 7 varas cíveis. A estatística excluiu as demais varas (4 varas criminais, 2 varas da Fazenda Pública, 2 varas do Juizado Especial Cível, 3 varas da Família e Sucessões), considerando que as ações civis públicas, objeto desta pesquisa, somente tramitam nas varas cíveis (Figura 21).

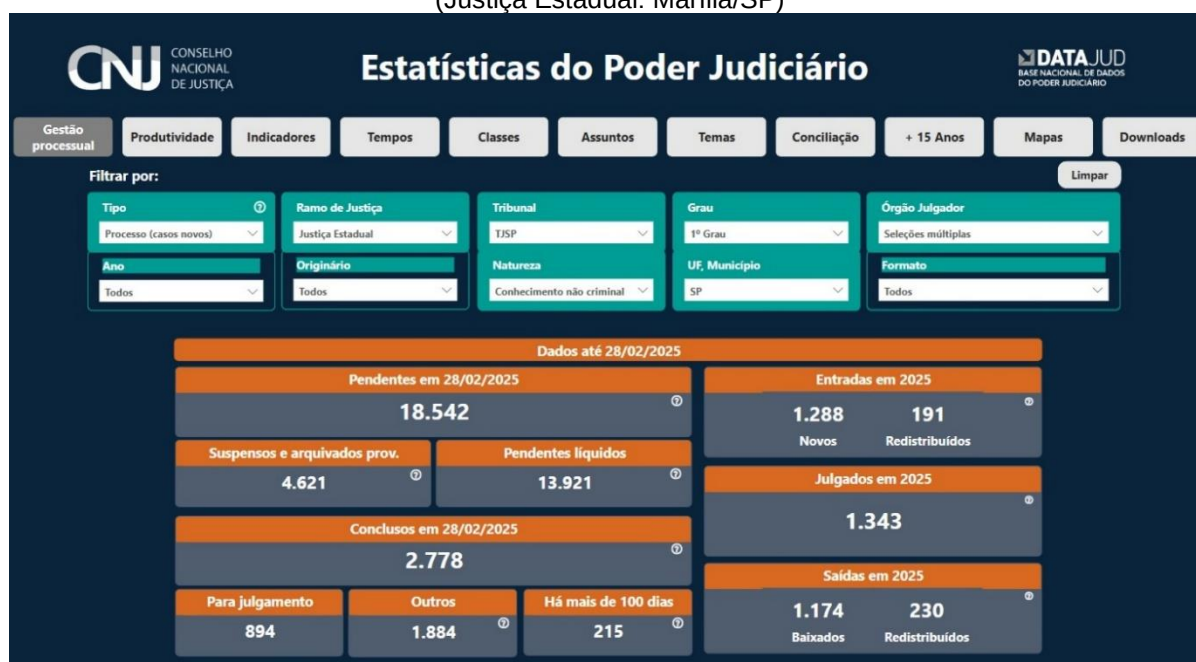
Figura 21: Estatística do Poder Judiciário: Gestão Processual 2020-2025
(Justiça Estadual: Bauru/SP)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - CNJ, 2025.

Na cidade Marília está situada a sede da 31ª Circunscrição Judiciária da 5ª Região Administrativa, atendendo aos municípios de Vera Cruz e Ocaúçu. Atualmente conta com 18.542 processos em andamento nas 5 varas cíveis. A estatística excluiu as demais varas (3 varas criminais, 1 vara da Fazenda Pública, 1 vara do Juizado Especial Cível, 2 varas da Família e Sucessões), considerando que as ações civis públicas, objeto desta pesquisa, tramitam exclusivamente nas varas cíveis (Figura 22).

Figura 22: Estatística do Poder Judiciário: Gestão Processual 2020-2025
(Justiça Estadual: Marília/SP)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - CNJ, 2025.

CAP.4

O MINISTÉRIO PÚBLICO

Este capítulo traça um breve histórico do Ministério Público e de sua atuação na resolução de conflitos urbanísticos, sob abordagens político-institucional e jurídica, para fins da subsequente análise dos efeitos dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

4.1 Histórico do MP

O Ministério Público (MP) é tratado nos artigos 127 a 130 da Constituição Federal de 1988 como organização essencial da Justiça e é definido como instituição autônoma e independente, que não integra os Poderes Legislativo, Executivo ou o Judiciário. Tem como função a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Goulart (2017) explica que a atual configuração do Ministério Público brasileiro é resultado de lutas e conquistas de sucessivas gerações de promotores de justiça, que, ao menos desde a década de 1940, buscam a afirmação de uma instituição e de correspondente carreira dotadas de estatura jurídico-política compatível com as responsabilidades inerentes ao exercício de sua função social.

Essa trajetória de conquistas se iniciou com a Constituição de 1946, que estabeleceu o ingresso na carreira mediante concurso público e instituiu as garantias funcionais de estabilidade, inamovibilidade e sistema de promoção.

É de se destacar que a instituição, naquela fase, com o reflexo do processo de democratização no país no período pós-constituente de 1946, deixou de cumprir a função de advocacia de governo, para atuar tão somente perante o Poder Judiciário, na promoção do interesse social – na esfera criminal, como titular da ação penal pública e, na esfera cível, como curador dos hipossuficientes e defensor dos interesses individuais indisponíveis, inclusive na assistência jurídica dos trabalhadores.

Durante duas décadas o MP avançou na atuação dos interesses sociais, ampliando sua independência, inclusive, ao se desligar do Poder Judiciário, porém, os avanços não foram suficientes para garantir a plena autonomia institucional, visto que a escolha do chefe do Ministério Público, tanto em âmbito federal quanto estadual,

continuou a ser prerrogativa do chefe do Executivo, com previsão de demissibilidade *ad nutum*, a possibilitar injunções político-partidárias nas atividades ministeriais.

Goulart (2017) observa que o golpe de 1964 e a ruptura com a ordem democrática suspenderam as conquistas político-jurídicas dos promotores públicos, pois, além de acentuar a subordinação política do Ministério Público ao Executivo, a repressão inibiu a atuação dos sindicatos e dos movimentos sociais, retraindo as atividades promocionais de direitos com a perda de força dos instrumentos jurídicos disponíveis à sociedade. No campo penal, o poder de ação foi enfraquecido, pois alteração legislativa promovida pelo regime militar permitiu a delegados de polícia e a juízes a prerrogativa de instauração de ofício, por portaria, do processo pelos crimes de homicídio e lesão corporal culposos, reanimando um tipo de processo de cunho inquisitivo e autoritário já superado pelas conquistas do liberalismo político.

No entanto, paralelamente, os promotores públicos buscaram novas estratégias de atuação, visando a construir um novo modelo institucional, voltado para uma forma de organização social que se aproximasse do paradigma socialdemocrata, então hegemônico nos países desenvolvidos da Europa ocidental, o que resultou na criação, em 1970, da Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP), entidade precursora da atual Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). A atuação política dessa representatividade foi fundamental para a edição das leis de organização do Ministério Público brasileiro e nos trabalhos da Constituinte de 1987-1988 (Goulart, 2017).

Kerche (2010) analisa que a aprovação do Ministério Público em “novo” desenho institucional, autônomo e responsável pela tutela de direitos coletivos, se deve à proposta da Confederação Nacional do Ministério Público, pois no momento de debate constitucional havia espaço ou “ambiente” para sua aceitação. Dessa forma, aponta que o modelo do Ministério Público, pós-1988, foi aprovado por uma conjunção de vários fatores: em primeiro lugar, o período em que todo o processo constitucional se desenvolveu, pois a convocação da Assembleia Nacional Constituinte representava a última etapa para consolidar o regime democrático, exposto em vários pontos da Carta Constitucional e no processo de construção do Ministério Público como agente responsável pela defesa de interesses coletivos da sociedade e do regime democrático; em segundo, porque o Ministério Público respondia a diferentes aspectos da cultura política presentes na Assembleia Nacional Constituinte, como a percepção que os direitos individuais da tradição liberal não são

suficientes; a identificação do Estado como agente privilegiado na regulação da economia e da cidadania; e, finalmente, a busca de alternativas à representação política através da democracia representativa e dos partidos políticos; concluindo que o novo Ministério Público era “vendável” como projeto, ao preencher as diferentes concepções que fundamentaram a Constituição de 1988. Em síntese, o Ministério Público foi institucionalmente fortalecido no processo de democratização do país.

A legitimação do MP na defesa dos interesses sociais foi ampliada, inicialmente, com a edição do Código de Processo Civil de 1973, através do qual se admitiu que, em todas as causas em que há interesse público (entendido como o conjunto dos interesses primários da sociedade, diversos dos interesses de governo), pode existir conflito com estes. Considerada vaga a interpretação de interesse público, ampliou-se o campo de atuação do Ministério Público nos anos de 1980, para a tutela dos interesses transindividuais e à representação da sociedade no sistema de Justiça.

Na sequência, o desempenho do Ministério Público foi fortalecido pela edição da legislação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), prevendo a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente natural e a aprovação da norma da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985), que ampliou o objeto da tutela jurisdicional dos interesses difusos para os danos causados ao consumidor e ao patrimônio cultural e previu o inquérito civil.

A Constituição Federal de 1988 incorporou tais normas e princípios e atribuiu uma nova identidade institucional ao Ministério Público, incumbiu-lhe, no artigo 129 (incisos II e III, respectivamente), de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Posteriormente, a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/93), no artigo 25, inciso IV, “a”, prevê dentre outras funções a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Em 1990, em uma sequência de avanços legislativos, aprovou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990), merecendo destaque nesse contexto o instituto do compromisso de ajustamento de conduta, que modificou profundamente o sistema jurisdicional ao possibilitar a resolução extrajudicial de conflitos.

Em suma, ao longo desse percurso, especialmente na democratização do país e no processo constituinte, o Ministério Público superou as restrições que lhe foram impostas pelo regime autoritário e alcançou um protagonismo crescente como instituição independente de todos os Poderes de Estado e com atribuições que extrapolam a persecução penal, encarregada da defesa dos interesses dos cidadãos e da sociedade civil. (Castilho; Sadek, 1998; Kerche, 2010).

4.2 Estrutura e atribuições do Ministério Público Federal e Estadual

A Constituição Federal disciplina o Ministério Público nos artigos 127 a 130, que é composto pelos Ministérios Públicos nos estados (atuam perante a Justiça estadual) e pelo Ministério Público da União (MPU), que, por sua vez, possui quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) (MPF, 2025).

O Ministério Público Federal possui mais de 200 unidades distribuídas em todo o país. Tem como estrutura a Procuradoria-Geral da República (PGR); Procuradorias Regionais da República (PRRs); Procuradorias da República nos estados e no Distrito Federal (PRs); e Procuradorias da República nos municípios (PRMs).

A Procuradoria da República no Estado de São Paulo (PR/SP) é a unidade do Ministério Público Federal (MPF) que atua em casos de competência da Justiça Federal em primeira instância no estado de São Paulo. A PR/SP tem 126 procuradores da República, distribuídos em 31 unidades no estado de São Paulo, que atuam em ações judiciais em tramitação nas varas e juízos federais, tendo como matérias na área cível e da tutela coletiva o Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; a Defesa do Consumidor e Ordem Econômica; Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral e Direitos do Cidadão.

Bauru e Marília, no âmbito do Ministério Público Federal, pertencem à Procuradoria Regional da 3ª Região, que abrange os estados de São Paulo e Mato

Grosso do Sul. As unidades do MPF de Bauru e Marília foram criadas em 03 de maio de 1995.

A PRM/Bauru possui 4 Procuradores da República e 31 funcionários, que atendem aos municípios de Agudos, Anhembi, Arandu, Arealva, Areiópolis, Avaí, Avaré, Balbinos, Bauru, Bofete, Boracéia, Borebi, Botucatu, Cabrália Paulista, Cerqueira César, Conchas, Duartina, Iacanga, Iaras, Itaí, Itatinga, Lençóis Paulista, Lucianópolis, Macatuba, Paranapanema, Pardinho, Paulistânia, Pederneiras, Pirajuí, Piratininga, Porangaba, Pratânia, Presidente Alves, Reginópolis, São Manuel, Torre de Pedra, Ubirajara e Uru.

A PRM/Marília possui 4 Procuradores da República e 26 funcionários, que atendem aos municípios de Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Gália, Garça, Júlio Mesquita, Lupércio, Lutécia, Marília, Ocaçu, Oriente, Oscar Bressane, Pompéia, Quintana e Vera Cruz.

O Ministério Público Estadual, assim como a Justiça Estadual, tem competência residual, ou seja, atua nas matérias que não sejam da competência do Ministério Público Federal, ou seja, Direitos Humanos, Direitos Humanos (Inclusão Social, Pessoa com Deficiência, Pessoa Idosa), Direitos Humanos (Saúde Pública), Educação, Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude, Meio Ambiente e na defesa do Patrimônio Público. O MPE é estruturado em duas instâncias: os promotores de Justiça (na primeira instância) e os procuradores de Justiça (na segunda instância) (MPSP, 2025).

O Ministério Público de Bauru possui 6 Promotores de Justiça que atuam na área cível e na proteção dos interesses difusos e coletivos, sendo auxiliados por 17 funcionários, incluindo como atendimento os municípios de Arealva e Avaí.

O Ministério Público de Marília possui 5 Promotores de Justiça que atuam na área cível e na proteção dos interesses difusos e coletivos, sendo auxiliados por 10 funcionários, incluindo como atendimento os municípios de Vera Cruz e Ocaçu.

4.3 Atuação do Ministério Público na resolução de conflitos urbanísticos

No texto constitucional, o Ministério Público está inserido no Capítulo IV (Das funções essenciais à justiça) do Título IV (Da organização dos poderes), na Seção I, sendo designado no artigo 127 como “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”. Nas questões

específicas envolvendo a resolução de conflitos urbanísticos ou a aplicação de legislação urbanística, os Promotores de Justiça têm como incumbência analisar o caso e decidir pela providência mais adequada, que garanta o interesse público.

A atuação do MP na defesa da ordem urbanística, visando à proteção do direito à cidade e à moradia digna, compreende, dentre outras funções, assegurar a efetiva participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento do planejamento urbano; fiscalizar eventual irregularidade em parcelamento do solo, implantação de loteamento ou condomínio; conjuntos e cooperativas habitacionais; ocupações urbanas residenciais; parques urbanos e jardins públicos, bem como atuar em casos de conflitos fundiários urbanos e violações à lei de zoneamento.

Nesse sentido o Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo dispõe que cabe a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo:

Zelar pela efetiva aplicação das normas de uso e ocupação do solo urbano, cuidando para que as edificações, obras, atividades e serviços observem as posturas urbanísticas, especialmente aquelas concernentes ao zoneamento, ao meio ambiente, à estética, à paisagem, à segurança, ao licenciamento sanitário e à salubridade e funcionalidade urbanas (São Paulo, art.469 do Ato Normativo nº 675/10-PGJ-CGMP, p. 291).

Para tanto, o artigo 129, nos incisos III e VI da Constituição Federal, concedeu ao Ministério Público vários mecanismos de atuação para a tutela integral dos interesses sociais e indisponíveis, reservando-lhe, dentre outras funções institucionais, “(III) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (VI) - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva...” (Brasil, Constituição Federal, art. 129,1988).

Os Promotores de Justiça podem atuar com independência funcional, o que possibilita ampla liberdade decisória na condução do inquérito civil e como titular da ação civil pública, a fim de garantir a ordem urbanística, buscando atender as funções sociais da cidade. Santos (2024) explica que o Ministério Público, na defesa da ordem urbanística, deve atuar para que intervenções privadas não contrariem a política urbana municipal, preservando o equilíbrio urbano e, em caso de conflito de interesses

constitucionalmente protegidos, deverá adotar critérios de relevância e proporcionalidade, isto é:

As cidades devem ser pensadas sempre de acordo com sua função social. Esse princípio não se coaduna com padrões urbanísticos elitistas que privilegiam alguns poucos e que levam a uma subutilização da infraestrutura e a segregação da população de baixa renda. Práticas privadas que contrariam a política urbana municipal e que afrontam um dos fundamentos da República, que é justamente o de reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III, CF), não podem ser tuteladas pelo Ministério Público.

Na hipótese de haver colidência de interesses constitucionalmente protegidos, como por exemplo, proteção ambiental versus direito social à moradia/dignidade da pessoa humana, caberá ao Promotor de Justiça, de forma fundamentada, fazer a harmonização e a compatibilização necessárias para garantia do bem comum. A adoção de critérios de relevância, proporcionalidade e necessidade poderá ser útil na definição da preponderância entre eles (Santos, 2024, p. 324).

É de se observar que a matéria urbanística, objeto de investigação pelo Ministério Público, envolve alto grau de complexidade, pois geralmente trata da apuração de irregularidades em empreendimentos imobiliários de grande porte, que exigem a elaboração de planos de atuação ou a implantação de políticas públicas pelo Executivo local. Neste contexto, o MP atua de forma diversificada, ou seja, investigatória, na apuração da violação à lei pelo empreendedor imobiliário; repressiva, na aplicação de penalidade, decorrente do ato lesivo à ordem urbanística; e preventiva, ao impor medidas para evitar a ocorrência de maiores danos, que possam se tornar irreparáveis no espaço urbano.

Embora a atuação da Promotoria de Justiça na tutela da ordem urbanística se evidencie mais na área cível que criminal, em razão da preponderância na fiscalização das atividades do Poder Público e dos particulares no desenvolvimento da cidade, bem como no acompanhamento, elaboração e implantação do Plano Diretor, a responsabilização penal dos agentes que concorram para a execução de parcelamentos do solo irregulares ou clandestinos poderá ser pleiteada nos termos dos artigos 50 a 52 da Lei Federal nº 6.766/79.

Esclareça-se, ainda, que o Ministério Público pode exercer dupla função no processo civil: como autor da ação, no exercício da atribuição constitucional prevista no art. 129 da Constituição Federal e como *custos legis*, ou seja, como fiscal da lei, nos termos do artigo 5º, § 1º da Lei Federal nº 7.347/85 e do artigo 178 do Código de Processo Civil. Quanto à sua estrutura funcional, administrativa e financeira, o MP se assemelha à estrutura dos órgãos do Poder Judiciário, sendo suas normas

disciplinada pela Lei Federal nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP).

Cabe, por fim, destacar quanto à estrutura administrativa do Ministério Público a importância do Centro de Apoio à Execução (CAEX), órgão auxiliar da atuação do promotor de Justiça, que conta com profissionais das diversas áreas de formação, incumbidos da prestação de serviços de apoio técnico-científico. O CAEX foi reorganizado pela Resolução nº 1.349/2021-PGJ, de 29 de julho de 2021 e possui 14 Núcleos Técnicos, quais sejam: Núcleo Meio Urbano, Núcleo de Qualidade Ambiental, Núcleo Meio Biótico, Núcleo Meio Físico, Núcleo de Geoprocessamento, Núcleo de Engenharia, Núcleo de Avaliação de Imóveis e Mobilidade, Núcleo de Administração, Contabilidade e Economia, Núcleo de Fundações, Núcleo de Medicina, Núcleo de Pesquisas e Diligências, Laboratório de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro, Núcleo de Evidências Forenses e Núcleo de Inteligência e Gestão de Conhecimento.

Os Núcleos Técnicos atuam de forma coordenada, interativa e articulada, e contam com a estrutura de gestão técnico-administrativa, apoio administrativo e corpo técnico.

O Núcleo Meio Urbano é responsável por trabalhos técnicos em: acessibilidade de pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida; patrimônio histórico e cultural; habitação; edificações, obras e licenciamento; urbanismo; impactos urbanísticos e de vizinhança de atividades, empreendimentos e intervenções; parcelamento do solo rural; parcelamento do solo urbano; regularização fundiária; operação urbana; plano diretor; circulação; ocupação de área pública; entre outras correlatas.

O Núcleo de Qualidade Ambiental é responsável por trabalhos técnicos em: supressão vegetal e outros danos ambientais decorrentes da ocupação do solo urbano, incluindo áreas de mananciais, APPs urbanas, manguezais e restingas; impactos ambientais do parcelamento ilegal do solo rural para fins urbanos; arborização urbana; áreas verdes, praças e parques; áreas naturais tombadas e unidades de conservação; áreas contaminadas urbanas (poluição do solo e das águas subterrâneas); poluição sonora; processos industriais e poluição ambiental urbana.

Desta forma, para fins deste trabalho foi imprescindível o contato com o corpo técnico dos Núcleos Meio Urbano e Qualidade Ambiental da área regional do Ministério Público de Bauru, pois em todos os procedimentos analisados, quer sejam nos inquéritos civis, como nas ações civis públicas, há pareceres elaborados por

analistas técnicos-científicos (engenheiros, geólogos, biólogos), sobre as áreas urbanas e/ou rurais irregulares.

CAP. 5

INSTRUMENTOS PARA A TUTELA DA ORDEM URBANÍSTICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Este capítulo trata dos instrumentos que o Ministério Público dispõe para atuar na área cível na defesa dos interesses transindividuais, bem como na defesa do próprio interesse público, especificamente, na tutela da ordem urbanística. Assim define-se o conceito dos interesses transindividuais (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos), essencial para a compreensão dos procedimentos destinados à sua proteção, quais sejam: o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta e a ação civil pública. Na sequência, procede-se à análise conceitual e procedimental dos instrumentos de natureza extrajudicial (Inquérito Civil e Termo de Ajustamento de Conduta) e judicial (Ação Civil Pública).

5.1 Interesses transindividuais (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos)

Os interesses transindividuais se dividem em: interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A sua definição e diferenças facilitam a compreensão dos procedimentos do Inquérito Civil, Termo de Ajustamento de Conduta e Ação Civil Pública. A definição legal dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é prevista no artigo 81, parágrafo único da Lei Federal nº 8.078/90:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

- I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (Brasil, Lei Federal nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor).

Mazzilli (2006) esclarece que os interesses ou direitos difusos são os que não podem ser quantitativamente divididos entre os integrantes de um grupo indeterminável de pessoas, reunidas pela mesma situação de fato. Para exemplificar,

cita o caso de moradores de uma mesma região, alcançados por um acidente ecológico.

Os interesses ou direitos coletivos excedem o âmbito estritamente individual, sem constituir necessariamente um interesse público, referem-se, pois, a um determinado grupo, categoria ou classe. No âmbito da ordem urbanística, são os direitos assegurados pelo inciso I do art. 2º da Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, a fim de garantir uma cidade sustentável.

Por último, os interesses individuais homogêneos são os que podem ser quantitativamente divididos entre os integrantes de um grupo determinado de pessoas, unidas pela mesma situação de fato, como por exemplo, o caso de compradores de lotes em loteamento irregular ou a remoção de habitações irregulares à margem de rodovias.

O instrumento investigatório para averiguar a existência de violação ou eventual violação a tais direitos é o inquérito civil, que será tratado no próximo tópico.

5.2 Inquérito Civil

O inquérito civil (IC) é um dos instrumentos de titularidade exclusiva do Ministério Público destinado a colher elementos ou informações, para eventual propositura (ou não) da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A previsão formal do inquérito civil está expressa no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, bem como em outras normas infraconstitucionais, dentre elas: a) a Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/85), que no artigo 8º, parágrafo 1º, dispõe que o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis; b) o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90), que no artigo 201, inciso V, prevê que cabe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência.

O procedimento do inquérito civil se caracteriza pela nota do informalismo e sua instauração pode ocorrer a partir de representação de qualquer pessoa, de

associação, de pessoa jurídica de direito ou de direito privado, ou de ofício. (Rodrigues, 2011)

A instauração do inquérito civil admite recurso ao Conselho Superior do Ministério Público, no prazo de 5 dias, por parte do investigado que deve ser notificado da instauração do inquérito, nos termos dos artigos 20 e 123, § 3º da Resolução nº 1.342/21-CPJ – Órgão Especial MP-SP.⁴

O inquérito civil possui três fases: instauração, instrução e conclusão. Na fase de instrução, o membro do Ministério Público poderá requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nos inquéritos civis instaurados na ordem urbanística, geralmente, as diligências da fase instrutória consistem na expedição de ofícios requisitando informações aos órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento e fiscalização de empreendimentos imobiliários, na requisição de perícias e vistorias, bem como na oitiva dos representantes e investigados (proprietários, loteadores, representantes de órgãos públicos).

O prazo para a conclusão do inquérito é de 1 ano, podendo ser prorrogado, desde que fundamentado.

Encerrada a fase de instrução, o Promotor de Justiça poderá propor ação civil pública, ação coletiva, ou ação de improbidade, expedir recomendação, celebrar termo de ajustamento de conduta ou promover o arquivamento do inquérito civil.

No caso do arquivamento do inquérito, o procedimento deverá ser submetido para homologação do Conselho Superior do Ministério Público que poderá: a) homologar o arquivamento; b) discordar do arquivamento e designar que outro Promotor de Justiça proponha a ação civil pública; c) converter o julgamento em diligência (artigo 102, § 1º da Resolução nº 1.342/21-CPJ – Órgão Especial MP-SP).⁵

⁴ A esse respeito, ver os correspondentes Art. 20. Da instauração do inquérito civil caberá recurso ao Conselho Superior do Ministério Público, nos termos desta resolução, devendo constar da notificação do investigado o respectivo prazo; e Art. 123. Da instauração do inquérito civil caberá recurso do interessado, com efeito suspensivo, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 3º. O prazo para a interposição do recurso será de 5 (cinco) dias, contados da juntada da cópia da publicação mencionada no parágrafo anterior ou da data da ciência, pelo interessado, da instauração do inquérito civil, valendo o evento que acontecer primeiramente.

⁵ A esse respeito, ver o correspondente Art. 102:

§ 1º. A promoção de arquivamento será submetida, na forma do regimento interno, a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público em sessão pública, salvo se houver sigilo, que poderá:

O desarquivamento do inquérito civil será cabível diante de novas provas ou para investigar fato novo relevante, podendo ocorrer no prazo máximo de 6 (seis) meses após o arquivamento (artigo 107, § 1º da Resolução nº 1.342/21-CPJ – Órgão Especial MP-SP).⁶

Nos autos do inquérito civil poderão ser adotadas algumas medidas extrajudiciais a fim de evitar o conflito transindividual, como a recomendação, instrumentos de promoção de políticas públicas, atividades de mediação, audiência pública e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Rodrigues (2011) explica que a recomendação pode ser expedida nos autos do inquérito após a sua instrução ou antes que se inicie a investigação. Nesta medida, o Ministério Público recomenda aos responsáveis a adoção de providências que visem à melhoria dos serviços públicos e dos interesses, direitos e bens transindividuais, advertindo que da sua inobservância, poderá sofrer as sanções cabíveis (art. 27, inciso IX da Lei Federal nº 8.625/93).⁷

Na ordem urbanística, com frequência, verifica-se a expedição de recomendações pelo Ministério Público, por intermédio de Promotores de Justiça de Habitação e Urbanismo, para que seja ampliado o prazo para conhecimento e contribuições da sociedade civil ao processo de revisão do Plano Diretor, bem como da Lei de Zoneamento, a fim de garantir a ampla participação popular, os debates e a divulgação do assunto.

Nesses termos, a título de exemplo, cite-se o caso de Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital de São Paulo, em 18/12/2017, que expediu recomendação à Prefeitura do município de São Paulo para ampliação do prazo para conhecimento e contribuições da sociedade civil ao processo de revisão da Lei de

I – homologá-la;

II – determinar o ajuizamento da ação civil pública;

III – determinar a conversão do julgamento em diligência, com o prosseguimento no inquérito civil já instaurado, indicando de forma expressa as diligências necessárias.

⁶ A esse respeito, ver o correspondente Art. 107. O desarquivamento de inquérito civil deverá ser feito por decisão na qual seja indicado o fundamento de fato ou de direito que determinar o início de novas investigações, comunicando-se o fato ao Centro de Apoio Operacional respectivo, procedendo-se à anotação junto ao SIS MP Integrado.

§ 1º. O desarquivamento do inquérito civil, diante de novas provas ou para investigar fato novo relevante, poderá ocorrer no prazo máximo de 6 (seis) meses após o arquivamento. Decorrido este prazo, será instaurado novo inquérito civil, sem prejuízo das provas já colhidas.

⁷ A esse respeito, ver o correspondente Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

V - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Municipal, conhecida como Lei de Zoneamento (Lei nº 16.402/16) (MPSP, 2017).

Em tema de parcelamento ilegal do solo, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios recomenda que:

Recomendação nº 03/2016 - Recomenda às empresas e/ou responsáveis por anúncios de imóveis em mídia impressa e/ou virtual que exijam o número da matrícula no Registro de Imóveis, bem como declaração do anunciante acerca da veracidade das informações prestadas, a fim de evitar o anúncio de lotes e edificações em parcelamentos ilegais (MPDFT, 2016).

No inquérito civil, ainda, poderão ser utilizadas, a título de medidas de contenção judicial, os instrumentos de promoção de políticas públicas, tais como a celebração de convênios entre o Ministério Público e outras instituições públicas e privadas (universidades, institutos científicos, órgãos públicos específicos) para atuação integrada, com o fim de promover uma determinada política pública.

Na atividade de mediação, em conflitos transindividuais na ordem urbanística, o Ministério Público intervém no sentido de mediar o conflito, promovendo o diálogo entre as partes envolvidas no conflito para se negociar a solução mais adequada, como no caso da desocupação de prédios públicos por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra.

A audiência pública é utilizada para se consultar a sociedade civil sobre o teor e implicações de medidas de caráter geral, ou antes de aprovar projetos relevantes ou de expressivo impacto social ao meio ambiente ou à coletividade. O MP ainda pode promover a realização de audiência pública no curso do inquérito civil ou participar de audiência pública promovida por outros órgãos públicos.

A última medida extrajudicial no inquérito civil, o Termo de Ajustamento de Conduta, será analisado no próximo tópico.

5.3 Termo de Ajustamento de Conduta

O Termo de Ajustamento de Conduta integra a chamada justiça conciliativa de métodos consensuais de solução de conflitos aplicados à justiça: negociação, conciliação e mediação, que facilitam o consenso entre as partes.

A negociação, conciliação e mediação são definidas como:

A *negociação* é o método pelo qual as próprias partes envolvidas chegam a uma solução, sem que seja necessária a intervenção de um terceiro, podendo, entretanto, contar com o auxílio de profissional especialmente capacitado para o desenvolvimento de negociações (negociação assistida).

A *conciliação* é conceituada como o método de solução de conflitos, que se dá por intermédio da atividade desenvolvida por um terceiro facilitador, para incentivar, facilitar e auxiliar as partes a se auto comporem, adotando metodologia que permite a apresentação de propostas, visando à obtenção de um acordo, embora sem forçar as vontades dos participantes.

Esse método vem sendo utilizado no Brasil há muitos anos, havendo normas regulamentadoras no Código de Processo Civil de 1973, na Lei nº 9.099/95 (Juizados Especiais) e na Lei nº 6.515/77 (Lei do Divórcio).

A *mediação*, por sua vez, é conceituada como método consensual de solução de conflitos, pelo qual um terceiro facilitador auxilia as partes em conflito no restabelecimento do diálogo, investigando seus reais interesses, através de técnicas próprias, e fazendo com que se criem opções, até a escolha da melhor, chegando as próprias partes à solução do conflito. Em outras palavras, a mediação é um processo cooperativo, que leva em conta as emoções, as dificuldades de comunicação e a necessidade de equilíbrio e respeito dos conflitantes e que pode resultar num acordo viável, fruto do comprometimento dos envolvidos com a solução encontrada. Para tanto, exige-se que os participantes sejam plenamente capazes de decidir, pautando-se o processo na livre manifestação da vontade dos participantes, na boa-fé, na livre escolha do mediador, no respeito e cooperação no tratamento do problema e na confidencialidade. A *conciliação* e a *mediação*, por sua vez, podem ser extrajudiciais ou judiciais (Grinover, 2015, p. 3).

A justiça conciliativa se fundamenta nos princípios da pacificação, da democracia participativa, pois não só mediadores e conciliadores, como as próprias partes, participam espontaneamente da solução do conflito e da funcionalidade, porque a utilização desses instrumentos reduz o acúmulo de trabalho dos tribunais estatais (Grinover, 2015). Esta autora pontua que o Brasil foi de certo modo precursor do movimento da justiça conciliativa, quando determinou, na Constituição imperial, que nenhuma causa seria submetida ao Poder Judiciário, se antes não se tentasse a conciliação.

Na origem histórica, os métodos consensuais de solução de conflitos precederam a jurisdição estatal. Nas sociedades primitivas, para se evitar os riscos e danos da autotutela, adotou-se a conciliação como forma de solução dos conflitos, sendo conciliador, geralmente, o sacerdote, o ancião, o cacique ou o próprio monarca. Posteriormente, quando o Estado, assume a totalidade do controle estatal, a solução dos conflitos passa a ser judicial. No entanto, fatores como o formalismo, a complicação procedimental, a burocratização, a dificuldade de acesso ao Judiciário, o aumento das causas de litigiosidade numa sociedade cada vez mais complexa e conflituosa e a própria mentalidade dos operadores do direito contribuíram para demonstrar a insuficiência ou inadequação da exclusividade da tutela estatal. Com

isso ressurgiu, em todo o mundo, o interesse pelas chamadas vias alternativas, capazes de encurtar ou evitar o processo (Grinover, 2015).

Neste sentido, pode-se citar o art. 3º e parágrafos do Código de Processo Civil, como incentivo aos métodos consensuais de solução de conflitos (conciliação e mediação), que utilizam um terceiro facilitador para que as próprias partes cheguem à solução do conflito e à pacificação mais completa:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.
§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.
§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.
§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (Brasil, Lei Federal nº 13.105/2015 – Código de Processo Civil).

No caso do Termo de Ajustamento de Conduta, o surgimento do instituto decorreu do movimento da redemocratização das instituições e de adequação do ordenamento jurídico à proteção das relações estabelecidas pelos direitos e interesses previstos na Constituição Federal de 1988. O debate jurídico sobre o compromisso de ajustamento de conduta deu-se nos estudos para o Código de Defesa do Consumidor, sendo compartilhado com os interlocutores que discutiam o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com a inclusão do instituto nos referidos diplomas, a Lei da Ação Civil Pública ampliou a tutela dos direitos, para além da proteção aos consumidores, ao meio ambiente e ao patrimônio artístico e paisagístico. Rodrigues (2011) observa que essas previsões normativas não foram influenciadas por nenhum instituto análogo do direito estrangeiro, pois a proteção dos direitos transindividuais no ordenamento brasileiro é extremamente original, mesmo porque o sistema da cultura nacional, tanto social quanto juridicamente, filia-se à cultura romano-germânica.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) constitui um título executivo extrajudicial que prescinde de homologação pelo Poder Judiciário, a assegurar a implantação das obrigações pactuadas na eventualidade de inadimplemento, em busca da efetivação do interesse público tutelado (Nery, 2012).

O TAC é previsto na Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), cujo artigo 5º legitimou o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal, as autarquias, empresas públicas, fundações ou

sociedade de economia mista e associações que estejam constituídas há pelo menos 1 ano nos termos da lei civil e que inclua, dentre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Assim, o TAC está previsto em diversas disposições legais, dentre as quais, no Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.070/90, art. 5º); no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90, art. 112); na Lei Antitruste (Lei Federal nº 23.529/2012, art. 85); e na Lei de Mediação (Lei Federal nº 13.140/2015).

De forma alternativa, o Ministério Público, a União, os estados, os municípios e Distrito Federal, por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC,) poderão firmar acordo com os responsáveis por determinada violação ou ameaça de lesão a algum direito coletivo, fixando-se forma e prazo para o cumprimento da obrigação que, em caso de descumprimento, estará sujeita à propositura de ação judicial. Portanto, o TAC é um dispositivo de mediação entre entes públicos e privados que prescinde da arbitragem do Poder Judiciário.

O TAC se tornou um instrumento jurídico amplamente utilizado no Brasil e, para que exista, sua eficácia está condicionada aos seguintes requisitos: a) formato escrito, devendo ser reduzido a termo; b) objeto determinando as obrigações de fazer e/ou de não fazer, com a estipulação de sua forma de cumprimento; c) se acaso houver obrigação de pagar quantia certa ou de entregar coisa, em sede de obrigação de indenizar, deverá haver expressa previsão; d) cominação de multa a incidir na hipótese de descumprimento das obrigações pactuadas; e) indicação do destino do valor arrecadado, seja em sede de obrigação de indenizar, seja por força de multa cominatória na hipótese de inadimplemento das obrigações assumidas; f) data e assinatura dos pactuantes; g) lugar de celebração; h) tempo de vigência das cláusulas, salvo se indeterminado, e i) liquidez e certeza do título executivo extrajudicial (Motta, 2022).

A eficácia do Termo de Ajustamento de Conduta, como título executivo, tem como ponto essencial a obrigação certa, líquida e exigível, ou seja, a obrigação deve ser determinada em relação à sua existência e do título que a consubstancia, bem como quanto à importância da prestação e ao tempo em que é exigível, sendo estabelecida de forma objetiva, definindo o que deve ser feito, como e quando (Leite, 2020).

Mazzilli (2006) destaca questão relevante quanto ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta. Como a lei admite que vários órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva possam celebrar o acordo, pode acontecer que alguns legitimados não considerem o acordo satisfatório. Nessas situações, tome-se, por exemplo, o caso de a Prefeitura Municipal estabelecer com o loteador irregular um compromisso de ajustamento de conduta em que uma associação civil de moradores, o Estado ou o Ministério Público considerem insatisfatório, ou vice-versa. Neste caso, mesmo tendo ele firmado um compromisso de ajustamento de conduta com a Prefeitura, nada impede que os legitimados ou os próprios indivíduos lesados ajuízem a correspondente ação civil pública, coletiva ou ação individual (dependendo do caso), objetivando obrigação mais ampla ou diversa da contemplada no compromisso firmado. O que se veda é ajuizar uma ação civil pública ou coletiva de conhecimento, com objeto e pedido idênticos no acordo, pois, no caso, já existe um título executivo extrajudicial que beneficia o grupo lesado, faltando interesse processual para a ação de conhecimento.

Rodrigues (2011) destaca a importância de se observar o princípio democrático ao deliberar sobre a celebração do TAC e a definição do seu conteúdo, pois o TAC pode representar uma nova forma de gerenciamento e controle de determinados conflitos sociais, decorrente de “escolhas políticas” e que pode resultar na maior eficácia das normas jurídicas. Para tanto, explica que, em determinados casos, não haverá a definição do interesse transindividual que deva prevalecer, nem demonstração normativa clara de qual o interesse que deva ser resguardado, devendo se identificar qual o valor a ser prioritariamente protegido, seguindo uma regra de ponderação. Para demonstrar, cita a solução técnico-jurídica de proteção a um ecossistema que pode implicar a erradicação de várias modalidades de atividades econômicas, com várias repercussões sociais ou a manutenção de um determinado patrimônio público, que pode colidir com a concepção de novos e produtivos modelos de gestão.

A celebração do Termo de Ajustamento de Conduta envolve questões complexas de negociação no estabelecimento de prazos, formas, modo e lugar de cumprimento de direitos e obrigações e, por isso, a atividade do TAC está sujeita a

controle interno e externo. A Lei da Ação Civil Pública⁸, ao prever o compromisso de ajustamento de conduta no art. 5º, § 6º, o fez de forma genérica, sendo a regulamentação procedimental e o controle interno realizado no âmbito do próprio órgão público que firmou o ajuste, regrado por atos administrativos *interna corporis* (resoluções, provimentos ou instruções normativas). Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. O Ministério Público Federal, pela Resolução nº 87, de 3 de agosto de 2006, regulamentou a instauração e tramitação do Inquérito Civil, e o Ministério Público do Estado de São Paulo disciplinou, dentre outros procedimentos, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta, na Resolução nº 1.342/2021-CPJ, de 1º de julho de 2021.

Assim, no âmbito do Ministério Público, o TAC deve ser submetido à supervisão do Conselho Superior do Ministério Público⁹, órgão competente para revisar a atuação do órgão de primeiro grau, visando a garantir a efetiva fiscalização do cumprimento do ajustado e, inclusive, determinar a adoção de outras medidas não previstas no ajuste, e até mesmo designar a propositura da ação civil pública por outro membro da instituição.

O controle externo ocorre na esfera judicial, na adoção das medidas cabíveis para se obter o cumprimento do TAC, quando descumprido pelo obrigado. Como o TAC tem força executiva, permite, desde já, a propositura da ação de execução, dispensando a ação prévia de conhecimento. O obrigado poderá também ser responsabilizado penalmente pelo descumprimento do acordo, na medida em que a composição dos danos é relevante tanto para a aplicação do instituto da transação penal, quando cabível, quanto para a mitigação da pena (Rodrigues, 2011).

⁸ A esse respeito, ver o correspondente Art. 5º- § 6º: Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

⁹ A esse respeito, ver regulamentações e compêndios relativos: “SOMENTE SE HOMOLOGA arquivamento fundado em termo de ajustamento de conduta se as obrigações forem certas quanto à sua existência e determinadas quanto ao seu objeto, de modo a possibilitar sua execução em caso de descumprimento, devendo constar cláusula expressa que consigne a natureza de título executivo extrajudicial” (SÚMULA nº 9 - CSMP); e “NÃO SE HOMOLOGA promoção de arquivamento fundada em termo de ajustamento de conduta se a multa fixada na hipótese de descumprimento da obrigação de fazer ou não fazer tiver natureza compensatória, ao invés de cominatória, pois mais interessa o cumprimento da obrigação pelo próprio devedor que o correspondente econômico” (SÚMULA nº 23 - CSMP).

O compromisso de ajustamento de conduta surgiu como novo mecanismo de conciliação pré-processual de direitos que são em essência indisponíveis, de forma a contribuir para uma tutela mais adequada desses direitos, superando a limitação dos benefícios da solução negociada apenas aos direitos disponíveis. Por outro lado, inovou ao conferir a legitimidade da negociação a quem não é o verdadeiro titular do direito e não pode dispor dele. O TAC é instrumento complementar na atividade jurídica e não objetiva substituir a atividade jurisdicional, que inclusive já conta com mecanismos mais eficientes para a garantia desses direitos (Rodrigues, 2011).

Para finalizar, evidencia-se no TAC uma forma de solução negociada potencialmente mais célere que proporciona economia de recursos públicos em várias perspectivas, ao se evitar a ida ao Judiciário, reduzir a atuação e meios dos órgãos públicos legitimados, pois as atividades de investigação do direito transindividual são realizadas, independentemente da celebração ou não do TAC, bem como não pressupõe recolhimento de nenhum tipo de custas ou taxa.

5.4 Contrapartida Urbanística

Bicudo (2022) explica que a expressão “contrapartida urbanística” não é expressamente definida em lei, mas deve ser compreendida dentro do sistema de Direito Urbanístico, que tem como objeto ordenar o território, a fim de proporcionar condições habitáveis, seguras e salubres a coletividade.

Para tanto, a ordenação do território se configura através de instituições do Direito Urbanístico, como o planejamento urbanístico, o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo e o reparcelamento. Em cada uma dessas instituições encontramos institutos jurídico-urbanísticos, como o arruamento, o loteamento, o desmembramento, a outorga direito de superfície, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a regularização fundiária e os índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos, gabaritos) (Silva, 2010, p. 45).

O planejamento urbano se traduz em planos urbanísticos que têm natureza de lei, pois importam inovação de grande profundidade no ordenamento jurídico, impondo obrigações e constrangimentos e gerando direitos, que, no sistema brasileiro, somente se compreendem mediante lei (Silva, 2010, p. 96).

Considerando tal entendimento e a desproporcionalidade de legislações municipais quanto ao cumprimento de compensações urbanísticas por parte do

loteador¹⁰, surgiram duas posições sobre a necessidade ou não de lei municipal na contrapartida urbanística. A primeira posição entende que as contrapartidas urbanísticas devem estar expressamente previstas em lei, sendo aquelas previstas nos artigos 28, 29 e 33 do Estatuto da Cidade¹¹, devendo estar contempladas no Plano Diretor e em legislação específica. Para a segunda posição as contrapartidas urbanísticas não precisam estar previstas de forma específica em lei, mas devem estar vinculadas aos impactos decorrentes da atividade licenciada (Bicudo, 2022).

A discussão sobre o tema se impõe porque não há conceito técnico de contrapartida urbanística, nem rol taxativo ou exemplificativo em lei, pois o artigo 18, inciso V da Lei Federal nº 6.766/79, alterado pela Lei nº 14.118/21 prevê obrigações do loteador referente a obras básicas de infraestrutura do loteamento que, diga-se de passagem, é o mínimo que deve ser exigido para a aprovação do loteamento, uma vez que se trata de obras necessárias em área privada, devidas aos compradores dos lotes que, pagam alto preço pela aquisição da terra.

Acrescente-se ainda que as previsões de contrapartida dos artigos 28, 29 e 33 do Estatuto da Cidade se referem apenas ao instrumento das Operações Urbanas Consorciadas.

Dessa forma, se a contrapartida urbanística não está prevista em lei municipal, seria recomendável ao poder público que, ao exigir a compensação do empreendedor ou loteador, a obrigação esteja prevista no Plano Diretor, tenha fundamento técnico e a oitiva dos interessados. Ressalte-se ainda, a necessidade de que a contrapartida tenha relação com a intervenção pretendida e possa mitigar o dano urbanístico que a torna exigível.

5.5 Ação Civil Pública

¹⁰ A esse respeito, ver a correspondente Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9301762-44.2008.8.26.0000 (TJSP): “Dispositivo de Lei Municipal que faz exigência para a aprovação do loteamento, seja efetuada a doação de 2% dos lotes, por parte do loteador, que será destinada à habitação social (Art. 29 da Lei Municipal de Jacareí n 3.033/91). Julgaram procedente o incidente de inconstitucionalidade”.

¹¹ A esse respeito, ver o correspondente art. 28. O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Art. 29. O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo: VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios (...).

A ação civil pública na Constituição Federal de 1988 é prevista no artigo 129, inciso III¹², e vem disciplinada essencialmente pela Lei Federal nº 7.347/85 (LACP) e pelos artigos 81¹³ a 104 da Lei Federal nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

A Lei Federal nº 7.347/85, denominada “Lei da Ação Civil Pública”, é considerada o marco inicial da defesa dos direitos transindividuais no direito brasileiro, pois a tutela de tais direitos, anteriormente à referida lei, era restrita à aplicação de sanções penais e administrativas.

Ferraresi (2009) esclarece que, como os textos legislativos eram esparsos, a Lei Federal nº 7.347/85 trouxe a ação civil pública como um instrumento processual próprio para a defesa judicial dos direitos transindividuais, principalmente no sentido de se buscar a reparação do dano.

Em termos de sistematização processual para a proteção judicial dos direitos difusos e coletivos, apenas a Lei Federal nº 9.605/98, que trata de matéria ambiental, procurou ordenar a legislação esparsa, disciplinando, as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, pois o mais próximo de uma demanda coletiva na seara civil era a ação prevista no art. 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/81¹⁴, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. A ação de responsabilidade civil era atribuída ao Ministério Público e previa sanções de ordem administrativa e penal, obrigando o poluidor, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

O artigo 1º da Lei Federal nº 7.347/85 enunciou as matérias que poderão ser objeto da ação civil pública: I) meio ambiente; II) direitos do consumidor; III) bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV) a qualquer

¹² A esse respeito, ver o correspondente Art. 129: São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

¹³ A esse respeito, ver o correspondente Art. 81: A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

¹⁴ A esse respeito, ver o correspondente Art. 14: Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

outro interesse difuso ou coletivo; V) infração da ordem econômica; VI) ordem urbanística; VII) à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; VIII) ao patrimônio público e social.

A relação das matérias tratadas no artigo 1º da Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/85) não se esgotam, pois o rol é meramente exemplificativo, diante do disposto no inciso IV, que menciona a proteção a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, bem como pela Lei Federal nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), o que possibilita o ajuizamento de ação civil pública nos interesses individuais homogêneos (temas abordados nos respectivos artigos 81 e 91 desta norma).¹⁵ De forma que, em se tratando de matéria ampla, é que se admite, por exemplo, a proteção por intermédio da ação civil pública de diversos direitos (da pessoa idosa, portadora de deficiência física ou mental, das crianças e adolescentes, etc.).

Ressalte-se que, nos termos do art. 1º da Lei Federal nº 7.347/85¹⁶, a responsabilidade por danos nas ações não serão somente patrimoniais, como também morais, causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem urbanística, às infrações da ordem econômica, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social, como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Os legitimados ativos à ação civil pública são enumerados no artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1985: I) Ministério Público; II) Defensoria Pública; III) a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal; IV) as autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedade de economia mista; V) associações, que estejam constituídas há pelo menos 1 ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

¹⁵ A esse respeito, ver o correspondente Art. 91: Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995).

¹⁶ A esse respeito, ver o correspondente Art. 1º: Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados (...).

Nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei Federal nº 7.347/1985, o Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, sob pena nulidade da ação.

A Ação Civil Pública será proposta no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa (art. 2º da Lei Federal nº 7.347/1985). Na Ação Civil Pública é cabível a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º da Lei Federal nº 7.347/1985). É admissível na ação civil pública, por meio de ação cautelar própria ou concessão de liminar na ação principal, a tutela cautelar na preservação dos interesses ou direitos transindividuais (art. 4º da Lei Federal nº 7.347/1985).

Nunes Júnior (2021) ressalta que poderá haver desistência na ação civil pública até o decurso do prazo de resposta do réu (art. 485, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil)¹⁷; após, só com a anuência deste. Entretanto, em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa (art. 5º, § 3º da Lei Federal nº 7.347/1985).

Nunes Júnior (2021) explica que é possível que se formalize no curso da ação civil pública – seja o Ministério Público autor ou fiscal da lei – o compromisso de ajustamento de conduta desde que preservado, em sua totalidade, o núcleo essencial do interesse judicializado. Assim, por exemplo, para a recuperação de uma área degradada, flexibiliza-se no acordo a cláusula quanto a fixação de tempo razoável de cronograma para realização das obras de recuperação do sítio degradado.

Considerando que a Ação Civil Pública tem por objeto a tutela específica de um interesse transindividual, a sentença deve ter natureza cominatória, ou seja, é com o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, que resultará a preservação do bem tutelado ou a sua reposição ao estado anterior. No caso de condenação pecuniária, no estado de São Paulo, a multa deverá ser recolhida ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID), destinado à reconstituição dos bens lesados.

O sistema recursal nas ações civis públicas seguem o previsto no Código de Processo Civil (CPC)¹⁸, observadas as disposições específicas estabelecidas nas Leis

¹⁷ A esse respeito, ver o correspondente Art. 485: O juiz não resolverá o mérito quando:

§ 4º Oferecida a contestação, o autor não poderá, sem o consentimento do réu, desistir da ação.

§ 5º A desistência da ação pode ser apresentada até a sentença.

¹⁸ A esse respeito, ver os correspondentes Art. 19: Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, naquilo em que não contrarie suas disposições; e Art. 21: Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Federais nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Assim, cabe agravo das decisões interlocutórias (CPC, art. 522) e da sentença cabe apelação (CPC, art. 513), e os recursos especial e extraordinário, interpostos nos tribunais superiores, previstos na Constituição Federal de 1988.

O recurso na Ação Civil Pública tem apenas efeito devolutivo e, excepcionalmente, o juiz poderá atribuir efeito suspensivo, para evitar dano irreparável à parte (art. 14 da Lei Federal nº 7.347/85).

A legitimidade para promover a liquidação e a execução da sentença é atribuída à associação, autora da ação, até 60 dias do trânsito em julgado da sentença, que, se não lhe promover a execução, ficará a cargo do Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados (art. 15 da Lei Federal nº 7.347/85).

A Lei de Ação Civil Pública finaliza no artigo 18, preconizando que nas ações civis públicas não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

CAP. 6.**OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM BAURU E MARÍLIA**

Com base nas considerações conceituais e metodológicas da pesquisa, este capítulo apresenta o resultado do levantamento empírico relativo aos dados e documentos do Ministério Público Federal e Estadual referentes à análise quantitativa e temática dos TACs em inquéritos civis e ações civis públicas.

No Ministério Público Estadual procedeu-se à especificação dos documentos em 2 levantamentos: no primeiro foi realizada a catalogação, análise de dados empíricos e mapeamento dos TACs registrados em ICs e ACPs nas cidades médias do estado de São Paulo, com a análise do objeto e cláusulas dos TACs, principalmente, quanto aos encargos e responsabilidades assumidos, ao prazo de cumprimento e penalidade prevista em caso de descumprimento do acordo; no segundo, a análise foi restrita ao objeto e cláusulas dos TACs nos inquéritos civis e ações civis públicas em Bauru e Marília.

6.1. Considerações sobre a metodologia e abrangência da pesquisa

A pesquisa teve como abrangência os termos de compromisso de ajustamento extrajudiciais e judiciais celebrados pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no período de 2000 a 2022. Esse recorte cronológico foi escolhido basicamente por duas razões: primeiro porque torna a análise mais atualizada e contemporânea; segundo, porque permite comparações da evolução urbana com base em dados censitários (IBGE).

A metodologia utilizada para a identificação e análise dos Termos de Ajustamento de Conduta em fiscalização nas cidades médias do Estado de São Paulo referente ao parcelamento, uso e ocupação do solo foi dividida em três etapas: 1. Planejamento; 2. Coleta e Triagem dos dados e 3. Definição dos parâmetros e análise dos dados (Kitchenham, 2004).

A primeira etapa (Planejamento) correspondeu à busca de dados no sítio eletrônico do Ministério Público Federal (<https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal#/top>) e do Ministério Público do Estado de São Paulo (<https://sis.mpsp.mp.br/consultaprocessual/>).

Nesta etapa, que consistiu na consulta de dados nos sistemas de consulta dos procedimentos extrajudiciais do Ministério Público Federal e Estadual, foi necessário observar que, em razão da independência em suas estruturas funcionais, administrativas e financeiras, os sistemas apresentam diferenças nos mecanismos de pesquisa, não sendo padronizados entre os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, inclusive, em nível estadual, cada unidade adota sistema próprio de armazenamento e classificação de dados.

Assim, o Ministério Público Federal instituiu para pesquisa o Sistema *Aptus*, enquanto o Ministério Público do Estado de São Paulo possui para consulta processual, base de dados vinculada ao sistema *SISMP Digital*.

Considerada a diversidade entre os sistemas de informação das instituições, a pesquisa resultou na catalogação de dados mais quantitativos, quando o ideal seria a padronização dos sistemas de consulta processual que incluísse conteúdos qualitativos, possibilitando a precisão da pesquisa e, ao mesmo tempo, valorização da atuação do trabalho extrajudicial realizado pelo Ministério Público.

Tal observação é válida para o atual sistema de consulta processual do Ministério Público do Estado de São Paulo, pois esta pesquisa se iniciou em 2023, quando as informações catalogadas foram obtidas em base de dados vinculada ao sistema *SISMP Integrado*, com acesso mais amplo aos dados qualitativos e resultados dos procedimentos extrajudiciais. Atualmente, a plataforma foi substituída pela consulta processual vinculada ao sistema *SISMP Digital*, mais restrito, que excluiu inclusive, o filtro de pesquisa de busca por “palavra-chave”. Tal substituição nos procedimentos de coleta de dados, no decorrer da pesquisa, fez-se necessário para proceder a dois levantamentos de dados, o primeiro referente às informações catalogadas em 2023, e o segundo levantamento referente aos dados de 2024.¹⁹

6.2 Resultados da pesquisa

6.2.1 Ministério Público Federal: análise quantitativa e temática dos TACS em IC e ACP

No Ministério Público Federal para a seleção dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACS), com o recorte temporal de vinte e dois anos (2000-2022), procedeu-

¹⁹ Ressalta-se, entretanto, que os dados foram confirmados com a colaboração de funcionários que atuam na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Bauru e Marília, o que possibilitou o levantamento e sistematização dos dados do trabalho para as demais etapas do trabalho de coleta, triagem dos dados, definição dos parâmetros e análise, configurada em tabelas e gráficos, com o escopo de subsidiar o estudo dos TACS.

se à consulta no sistema *Aptus*, utilizando-se como filtro de pesquisa a área de atuação (Cível – Tutela Coletiva), Unidade Federativa (SP), Unidades do MPF (Procuradorias da República em todos os municípios do estado de São Paulo) e Arquivado (Ativo), tendo sido identificados 26 TACs em Inquéritos Cíveis (IC) e 20 em Ações Cíveis Públicas (ACP) realizados em todas as cidades do estado de São Paulo. Como o objeto desta pesquisa trata das cidades médias com um recorte delimitado em dois municípios do interior paulista, realizou-se uma segunda triagem, obtendo-se um total de 3 TACs em IC e 18 em ACP. Na terceira triagem especificou-se os TACs nas cidades de Bauru e Marília e a pesquisa resultou em 2 TACs em IC e 2 em ACP em Bauru, não havendo nenhum TAC na cidade de Marília (Tabela 8).

Tabela 8: Sistematização da pesquisa de documentos MPF (TACs)
Inquéritos Cíveis / Ações Cíveis Públicas

Fonte (site)	Filtros	IC	ACP
Ministério Público Federal	Dados de entrada		
	Atuação		
	Cível – Tutela Coletiva		
	Unidade da Federação		
	Unidades do MPF:		
		municípios de SP	
	Triagem (1)	Tipo de documento	TAC
			26
	Triagem (2)	Porte da cidade	MEDIA
			3
	Triagem (3)	BAURU	2
		MARILIA	0

Fonte: Elaboração própria, com informações da base de dados do site do Ministério Público Federal.

Considerando os temas de atuação do Ministério Público Federal na área cível e da tutela coletiva e o objeto desta pesquisa, para averiguar a matéria tratada nos TACs em Inquéritos Cíveis e nas Ações Cíveis Públicas, verificou-se o conteúdo do tema dos documentos, já que o sistema não possibilita a pesquisa temática. O Ministério Público Federal atua na defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; na Defesa do Consumidor e da Ordem Econômica; das Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; dos Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral e dos Direitos do Cidadão. O único tema que poderia ter algum assunto/litígio que se relacionasse com o objeto desta pesquisa seria o de Direitos do Cidadão, pois se trata de tema residual, abrangendo vários assuntos, tais como: reparação de danos em

construção de moradias, direito ao desenvolvimento urbano, direito à moradia, melhoria de serviços públicos, direito de acesso a bens públicos. Assim, verificou-se como tema em cada documento, nas cidades médias do estado de São Paulo: do total de 3 TACs em Inquéritos Cíveis, 2 (Meio Ambiente), 1 (Direitos do Cidadão: melhoria de serviços públicos – infraestrutura para abastecimento de água e rede de esgoto – quilombo) (Tabela 9).

Tabela 9: Sistematização da pesquisa de documentos MPF
TACs: tema de atuação (Inquéritos Cíveis / Ações Cíveis Públicas)

Tema	Inquérito Cível	Ação Cível Pública
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural	2	2
Defesa do Consumidor e da Ordem Econômica		3
Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral		12
Direitos do Cidadão	1	1
Total	3	18

Fonte: Elaboração própria, com informações da base de dados do site do Ministério Público Federal.

Nas ações cíveis públicas que totalizaram 18 TACs, a pesquisa resultou em 12 (Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral – assunto predominante: acordo para que o Município informe sobre execução orçamentária em meios eletrônicos de acesso ao público), 3 (Defesa do Consumidor e da Ordem Econômica), 2 (Meio Ambiente) e 1 (Direitos do Cidadão: vícios estruturais em moradia).

A pesquisa dos TACs nas ações cíveis públicas na cidade de Bauru resultou em 2 documentos, tendo como temas Defesa do Consumidor e Ordem Econômica, não havendo nenhum documento na cidade de Marília.

Desta preliminar análise quantitativa e temática dos TACs no Ministério Público Federal pode se concluir que não há documentos que tratam de tema associado ao objeto deste trabalho e, portanto, o processo de investigação dos TACs teve prosseguimento no levantamento de dados quantitativos e qualitativos dos TACs em inquéritos cíveis e ações cíveis públicas no âmbito do Ministério Público Estadual,

instituição que atua diretamente na defesa dos interesses e direitos transindividuais em matéria residual.

6.3 Ministério Público Estadual

6.3.1 Análise quantitativa e caracterização dos TACS em Inquéritos Civis (1º levantamento)

Conforme exposto na explicitação metodológica da pesquisa, o levantamento dos dados no sistema de consulta processual do Ministério Público do Estado de São Paulo teve início em 2023, quando as informações catalogadas foram obtidas em base de dados vinculada ao sistema *SISMP Integrado*, tendo sido substituída em 2024 pela consulta processual vinculada ao sistema *SISMP Digital*.

A primeira etapa (Planejamento) correspondeu à busca de dados no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de São Paulo (<https://sismppconsultapublica.mpsp.mp.br/ConsultarProcedimentos/ObterProcedimentosTac>) para a seleção dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), com o recorte temporal de vinte e dois anos (2000-2022), utilizando-se das palavras-chave “parcelamento de solo” e “habitação e urbanismo” no campo assunto.

Na segunda etapa do levantamento (Coleta e triagem dos dados), também realizada no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de São Paulo, adotou-se os termos “parcelamento do solo” e “habitação e urbanismo”, tendo sido identificados 95 documentos, ou seja, a consulta resultou em 95 TACs realizados em todas os municípios do estado de São Paulo. Como a base empírica desta pesquisa compreende um universo limitado a duas cidades médias (Bauru e Marília)²⁰, realizou-se uma segunda triagem, mantendo-se o recorte temporal (2000-2022) e as palavras-chave “parcelamento do solo” e “habitação e urbanismo”. Nessa consulta foram obtidos um total de 27 documentos (Tabela 10).

²⁰ Como é sabido, as definições conceituais sobre “cidades médias” são amplas e controversas. A esse respeito, ver Andrade; Serra (2001), Castello Branco (2006), Otero (2016) e Sposito (2007; 2010). Os parâmetros classificatórios podem privilegiar distintos critérios, desde porte populacional, função econômica (consumo, por exemplo) ou capacidade de polarização e hierarquias nas correspondentes redes urbanas regionais. Para efeito de classificação de incidência dos TACs, independente do papel hierárquico ocupado por essas cidades nas correspondentes redes urbanas regionais ou da caracterização funcional, neste caso tomou-se como parâmetro pontual apenas a escala demográfica.

Tabela 10: Sistematização da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis

Fonte (site)	Filtros			IC
Ministério Público do Estado de São Paulo	Dados de entrada	Palavras-chave	Habitação e Urbanismo	
			Parcelamento de solo	
	Triagem (1)	Ano de fiscalização	2000-2022	
	Triagem (2)	Tipo de Documento	TAC	95
		Porte da cidade	MÉDIA	27
	Triagem (3)	BAURU		4
		MARÍLIA		3

Fonte: Elaboração própria, com dados do site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

A terceira etapa (Definição dos parâmetros e análise dos dados) consistiu na análise dos Termos de Ajustamento de Conduta, os quais, pela complexidade e amplitude do assunto e face ao objetivo de viabilizar a revisão sistemática, foi realizada em duas fases: na primeira, em planilha do Excel, adotou-se como parâmetros: tipo e número do documento, palavra-chave, área de atuação, tema, assunto, cidade, objeto, partes, TAC, prazo, penalidade, site, situação; na segunda fase, em tabela do Word, adotando-se como parâmetros: tipo e número do documento, cidade, assunto, TAC, prazo e penalidade, obteve-se a caracterização dos resultados da análise da pesquisa (Figura 23).

Como primeiro resultado de análise deste levantamento, para compreensão dos objetos dos TACs, adotou-se o critério classificatório do IBGE, que define cidades médias como centros urbanos com população entre 100mil e 500mil habitantes. Este parâmetro foi atualizado com base nos dados do Censo IBGE de 2022, a partir do qual foram selecionados os municípios enquadrados nesse porte, a saber: Americana (237.240 habitantes); Araraquara (242.288 habitantes); Bauru (379.146); Bragança Paulista (176.811 habitantes); Jaú (133.497 habitantes); Marília (237.627 habitantes); Presidente Prudente (225.668 habitantes); Rio Claro (201.418 habitantes); São Carlos (254.857 habitantes) e Taubaté (310.739 habitantes).

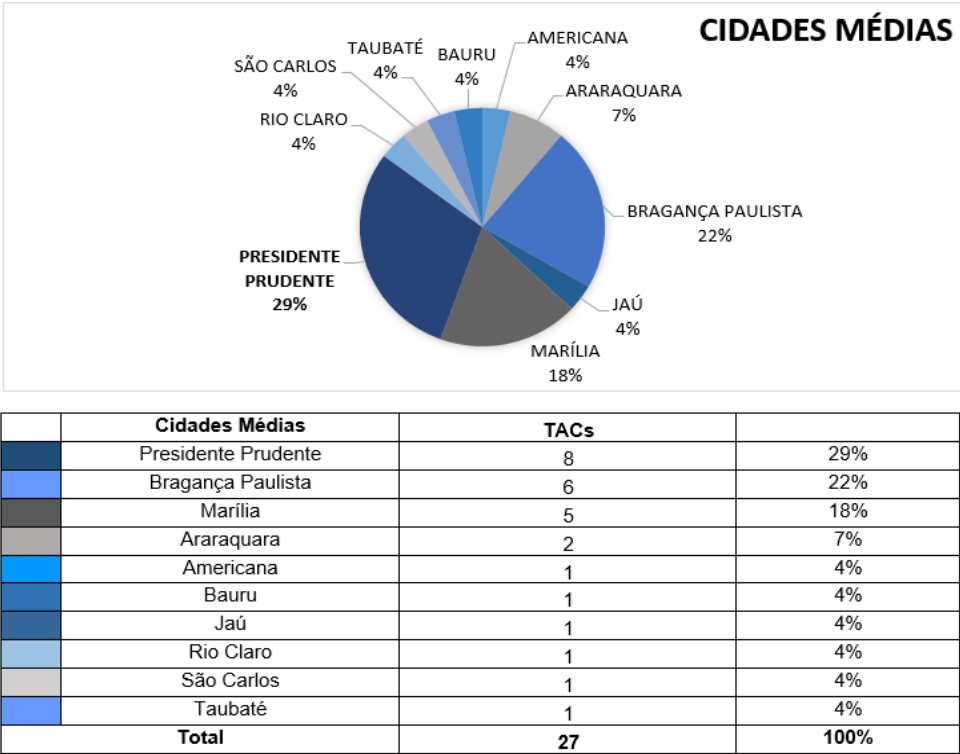
Definido o parâmetro demográfico das cidades médias nos termos do IBGE, pode se verificar quanto ao número de TACs nas cidades selecionadas: sendo 8 acordos em Presidente Prudente (29%), como maior número; 6 acordos em Bragança Paulista (22%); 5 acordos em Marília (18%); 2 acordos em Araraquara (7%) e como menor número de acordos, 1 em cada cidade, respectivamente, em Americana, Bauru, Jaú, Rio Claro, São Carlos e Taubaté (4%) (Figuras 24 e 25).

Figura 23: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Civis



Fonte: Elaboração própria, 2023, com base em dados do site do MPESP.

Figura 24: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis – Cidades Médias



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *site* do MPESP.

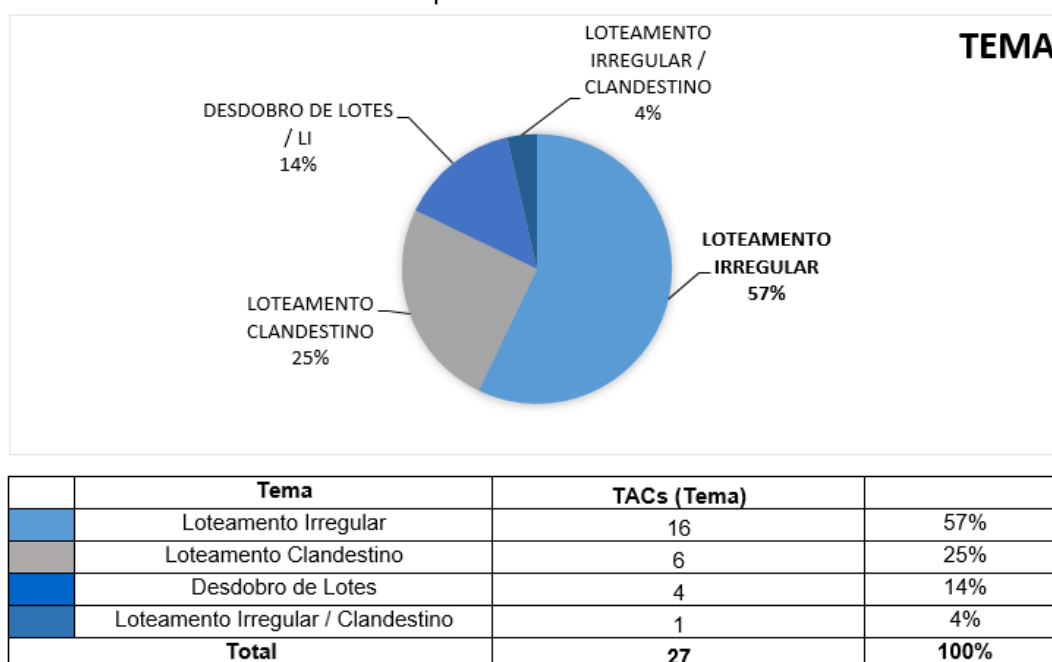
Figura 25: Mapeamento da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis – Cidades Médias



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *site* do MPESP.

Na sequência, evidencia-se a caracterização de documentos, selecionados pelo tema dos TACs (Figura 26), tendo como referência o loteamento e desmembramento, previsto no art. 2º da Lei Federal nº 6.766/79. Assim, verificou-se como tema predominante nos acordos: o loteamento irregular (57%); o loteamento clandestino (25%); o desdobro de lotes/loteamento irregular (14%), e como tema de menor predominância o loteamento irregular/clandestino (4%).

Figura 26: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis - Tema



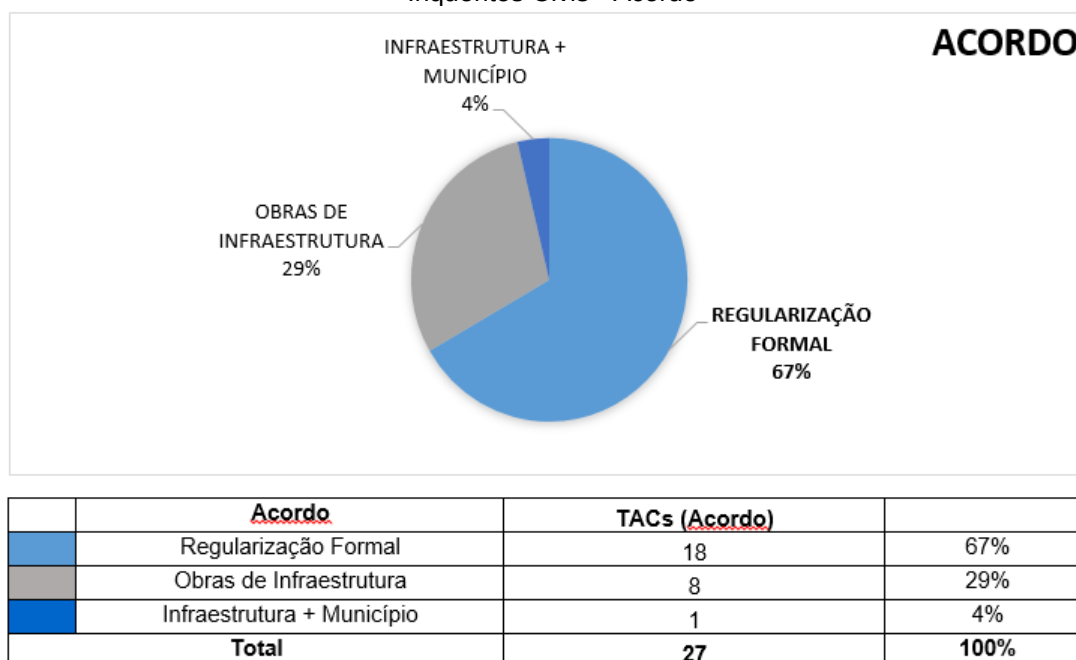
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do site do MPESP.

Importante esclarecer que o loteamento irregular é aquele aprovado pelo município, mas que não foi inscrito no registro de imóveis ou executado em desconformidade com o plano e as plantas aprovadas; já o loteamento clandestino é aquele que o poder público não tem nenhum conhecimento oficial dele, nunca foi apresentado qualquer projeto, planta ou aprovado pelo município; e o desdobro de lotes ocorre quando há a divisão de parte da área para formação de novo(s) lote(s).

Para análise dos acordos dos TACs, procedeu-se à leitura das obrigações de fazer e/ou de não fazer impostas aos participantes, em sua maioria, os empreendedores imobiliários e loteadores, sendo minoritária a participação do município, bem como se relacionou o tema ao acordo. Assim, verificou-se como obrigação de fazer: 18 acordos em regularização formal dos loteamentos (67%), 8 em realização de obras de infraestrutura (29%) e somente 1 acordo em obras de

infraestrutura (4%) como obrigação de fazer ao município, consistente em equipamentos de educação ou saúde (Figura 27). Ao relacionar o tema ao acordo, atesta-se que a regularização formal ocorre mais nos casos de loteamento clandestino e desdobro de lotes e de obras de infraestrutura nos loteamentos irregulares.

Figura 27: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Cíveis - Acordo

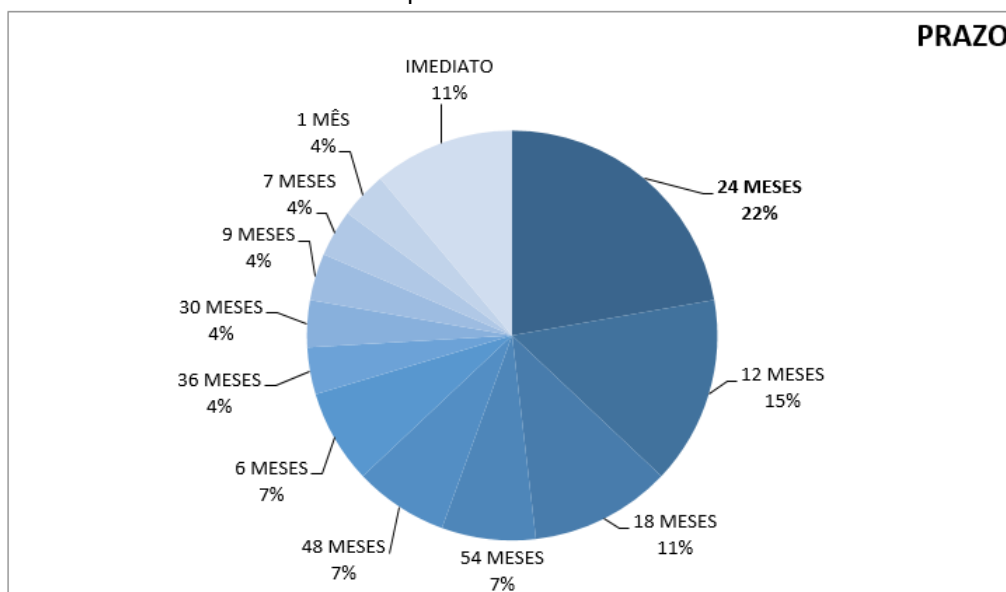


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do site do MPESP.

Na Figura 28 nota-se que os prazos dos TACs, em sua maioria, são estipulados em 24 meses (22%), correspondente a 6 acordos; 3 acordos com prazo imediato (11%), assim como 3 acordos em 18 meses (11%); 4 acordos em 12 meses (15%); 6 acordos em 54, 48 e 6 meses (7%) e 5 acordos em 36, 30, 9, 7 e 1 mês (4%).

Para compreender a fixação do prazo, relacionou-se o acordo com a cronologia de cumprimento das obrigações. Assim, verificou-se que os prazos mais extensos são concedidos aos acordos referentes às obrigações de tornar consistentes a regularização formal e obras de infraestrutura. Observa-se, ainda, que, para sistematização do gráfico, os prazos foram convertidos em meses, pois os acordos foram estipulados em anos, meses e dias.

Figura 28: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs):
Inquéritos Cíveis - Prazo



	Prazo	TACs (prazo)	
	24 meses	6	22%
	12 meses	4	15%
	18 meses	3	11%
	Imediato	3	11%
	54 meses	2	7%
	48 meses	2	7%
	6 meses	2	7%
	36 meses	1	4%
	30 meses	1	4%
	9 meses	1	4%
	7 meses	1	4%
	1 mês	1	4%
	Total	27	100%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *site* do MPESP.

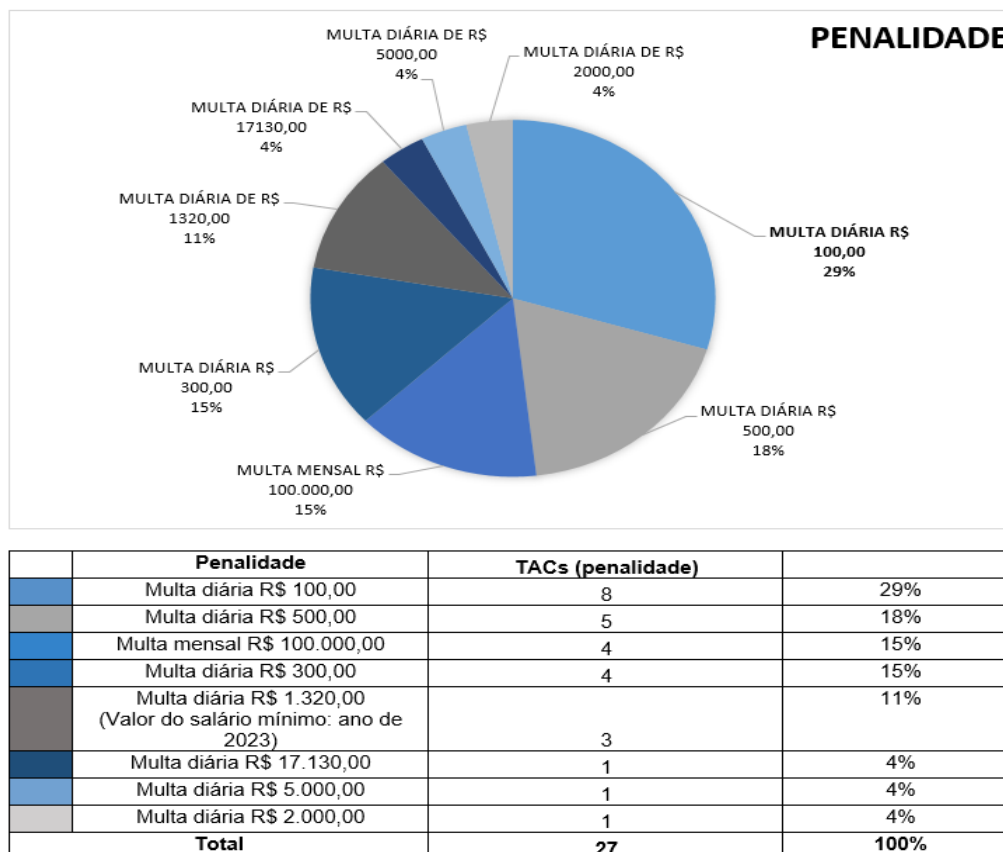
As multas foram convertidas em moeda corrente atual, pois os acordos foram estipulados em diferentes unidades, como Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESP) e Salário-Mínimo (SM).

Por fim, segue-se a análise das penalidades previstas nos TACs, em caso de descumprimento. Destaca-se, como previsão legal da Lei Federal nº 6.766/79, a possibilidade de regularização de loteamentos pelas Prefeituras e a imputação de crime contra a administração pública ao loteador clandestino, com pena de reclusão de 1 a 4 anos e multa de 5 a 50 vezes do maior salário-mínimo vigente no país.

A Figura 29 demonstra como penalidade mais prevista em 8 acordos foi a aplicação de multa diária de R\$ 100,00 (29%); 5 acordos com a aplicação de multa diária de R\$ 500,00 (18%); 4 acordos a aplicação de multa mensal de R\$ 100.000,00 (15%); 4 acordos a aplicação de multa diária de R\$ 300,00 (15%); 3 acordos a

aplicação de multa diária de R\$ 1320,00 (11%); 1 acordo a aplicação de multa diária de R\$ 17.130,00 (4%); 1 acordos a aplicação de multa diária de R\$ 5.000,00 (4%) e 1 acordo com aplicação de multa diária de R\$ 2.000,00 (2%).

Figura 29: Caracterização específica da pesquisa de documentos MPE (TACs): Inquéritos Civis - Penalidade



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *site* do MPESP.

Correlacionando o tema à penalidade, compreende-se a proporcionalidade da aplicação das punições. Dessa forma, constata-se que a aplicação de multa diária de R\$ 100,00, constante em 8 acordos, foi prevista e adotada em casos de loteamentos irregulares, envolvendo proprietários rurais, em sua maioria nos casos de sítios e chácaras na cidade de Presidente Prudente. Os demais acordos (19) tiveram multas mais elevadas, aplicadas em casos envolvendo empreendedores/construtores imobiliários urbanos.

6.3.2 Análise quantitativa dos TACs em Inquéritos Civis e Ações Civis Públicas (2º levantamento)

No ano de 2024, em razão da substituição do sistema de consulta processual do Ministério Público do Estado de São Paulo, fez-se necessário proceder ao segundo levantamento de dados, no sistema *SISMP Digital*.

A primeira etapa (Planejamento) correspondeu à busca de dados no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de São Paulo (<https://sis.mpsp.mp.br/consultaprocessual/tacs-firmados/>) para a seleção dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), com o recorte temporal de vinte e dois anos (2000-2022), selecionando-se como área “habitação e urbanismo” no campo assunto, tendo sido identificados como documentos 95 TACs em inquéritos civis (IC) e 1082 TACs em ações civis públicas (ACP) em todas as cidades do estado de São Paulo. Como o objeto desta pesquisa trata de cidades médias, obteve-se um total de 27 TACS em IC e 107 em ACP nas cidades médias (Tabela 11).

Considerando o número elevado de TACs nas ações civis públicas (107), quando comparado ao número de acordo nos inquéritos civis (27), a caracterização dos TACs nas ACPs será restrita às cidades de Bauru e Marília, objeto deste trabalho.

O segundo levantamento foi restrito às ações civis públicas, pois os inquéritos civis foram pesquisados no primeiro levantamento, observando-se que o segundo levantamento foi realizado em novo sistema do Ministério Público Estadual, o que possibilitou a pesquisa do documento apenas pela área de atuação, excluindo o tema, ou seja, a pesquisa ficou restrita à área temática de habitação e urbanismo.

Conforme demonstrado, a terceira triagem da pesquisa resultou em ACPs na área da habitação e urbanismo: 20 documentos para a cidade de Bauru e 24 documentos para a cidade de Marília.

Por fim, na quarta triagem a análise foi documental, resultando como total em TACs em ACPs na área de habitação e urbanismo, pela seleção do tema em “parcelamento do solo”: nenhum documento para a cidade de Bauru e 5 documentos para a cidade de Marília.

Tabela 11: Sistematização da pesquisa de documentos MPE (TACs) – Inquéritos Civis / Ações Civis Públicas

Fonte (<i>site</i>)	Filtros			IC	ACP
Ministério Público do Estado de São Paulo	Dados de entrada	Palavras-chave	Habitação e Urbanismo Parcelamento de solo		
	Triagem (1)	Ano de fiscalização	2000-2022		
	Triagem (2)	Tipo de documento	TAC	95	1082
	Triagem (3)	Porte da cidade	MÉDIA	27	107
	Triagem (4)	BAURU MARÍLIA		2 3	20 24 0 5

Fonte: Elaboração própria, com dados do *site* do MPESP.

6.3.3 Caracterização dos TACs em IC: Bauru

Conforme demonstrado, para a cidade de Bauru foram localizados 2 TACs em IC. Para análise dos TACs procedeu-se a leitura dos procedimentos, documentos e pareceres técnicos nos inquéritos civis, detalhados em resumo, imagens e tabelas (Tabela 12).

Tabela 12: Resumo TACs – IC: Bauru

TAC – IC		Partes	Assunto
1	14.0715.0003964/2014	MP x Grupo Assuã e Município de Bauru	Empreendimentos verticais “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”: solução definitiva das questões relativas a apresentação do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivas obras mitigatórias e compensatórias relativas aos empreendimentos, com a não ocupação dos prédios sem a conclusão das referidas obras.
2	14.0715.0005768/2016 14.0715.0005770/2016	MP x Prefeitura Municipal de Arealva, Villagio Serrano Adm. De Bens e Participações, Paulo Benedicto de Souza	Empreendimentos urbanísticos: “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”: cumprimento de obras básicas de infraestrutura de modo a realizar a ampla e total regularização fundiária dos núcleos urbanos (loteamentos irregulares).

Fonte: Elaboração própria, com base em dados no *site* do MPESP.

Tais protocolos reportam-se a:

1 – Procedimento Administrativo de Acompanhamento nº 62.0715.0003069/2022 – referente ao Inquérito Civil nº: 14.0715.0003964/2014 – Empreendimentos verticais “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” – Procedimento com 722 páginas em 12/08/2025.

O Inquérito Civil nº 14.0715.0003964/2014 foi instaurado em 17/07/2014, em razão da constatação da construção de grandes empreendimentos comerciais e residenciais na avenida Getúlio Vargas, Vila Aviação, na cidade de Bauru, pela empresa Assuã Construções, Engenharia e Comércio Ltda. (Figura 30).

Figura 30: Localização dos empreendimentos verticais “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Earth.

As irregularidades que deram causa a instauração do inquérito civil foram o descumprimento das normas previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e nos artigos 3º, 29, 112, 113, 116, 117, 118 e 119 do Plano Diretor Participativo de Bauru (Lei Municipal nº 5.631/08), a seguir descritas:

O art. 2º do Estatuto da Cidade dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O art. 3º do Plano Diretor Participativo de Bauru trata dos objetivos e princípios da política urbana e rural do município.

O art. 29 do Plano Diretor Participativo de Bauru dispõe sobre os critérios para a Zona de Adensamento Controlado.

Os artigos 112, 113, 116, 117, 118 e 119 do Plano Diretor Participativo de Bauru tratam do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Na fase instrutória do inquérito civil, o Município de Bauru informou que a empresa Assuã Construções Engenharia e Comércio Ltda. obteve a aprovação para construção dos seguintes empreendimentos na Vila Aviação:

1. Em 15/03/2010 foi aprovada a construção do empreendimento denominado *Prime Square*, composto de 02 torres com 25 andares, 524 salas comerciais, 545 vagas de garagens, lojas e salas corporativas, somando 44.018,2540 m² de área construída;
2. Em 29/09/2011 foi aprovada a construção do empreendimento denominado *Privilège*, composto de 03 torres com 20 andares, 228 apartamentos, 579 vagas de garagens, 167 depósitos, somando 71.289,7895 m² de área construída, além de um supermercado.
3. Em 18/07/2012 foi aprovada a construção do empreendimento denominado *Allegro*, composto de 04 torres com 20 andares, 328 apartamentos, 661 vagas de garagens, 203 depósitos, somando 64.853,4492 m² de área construída.

Os processos administrativos PMB 55.775/11, 53.894/11 e 52.997/11 encaminhados à Promotoria de Justiça pelo Município de Bauru, referentes à aprovação do empreendimento atestaram que não foi elaborado o correspondente Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e tampouco constou qualquer exigência ao empreendedor de implantar e custear as obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento.

Os documentos no inquérito civil revelaram a ocorrência de eventual dano à ordem urbanística e à mobilidade urbana.

Em 01/09/2014 realizou-se reunião com os representantes das empresas (Assuã e Confiança Supermercados) e o Município de Bauru, estabelecendo-se que os empreendedores apresentariam os EIVs referente aos empreendimentos. Como o EIV não foi apresentado pelos empreendedores, foi solicitado o estudo ao CAEX. Neste ínterim, o Grupo Assuã manifestou interesse na elaboração de TAC.

O TAC foi celebrado no dia 08 de setembro de 2015, ficando estabelecido, em síntese, como principais as seguintes obrigações:

1. O Grupo Assuã irá custear e apresentar ao município de Bauru, nos moldes do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor Participativo de Bauru, da Lei Municipal nº 6.626/15 os Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV – relativos aos empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”, devendo os estudos considera-los isolada e conjuntamente;
2. O município de Bauru analisará os Estudos de Impacto de Vizinhança, considerando os empreendimentos conjunta e separadamente, de modo a permitir a melhor adequação possível no que tange a apuração das medidas mitigatórias e compensatórias necessárias em razão dos efeitos que serão causados pelos empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”;
3. O Grupo Assuã irá custear a implantação e execução das obras e medidas mitigatórias e compensatórias dos efeitos que serão causados pelos empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” e apurados nos estudos de Impacto de Vizinhança – EIV, nos termos da legislação em vigor;
4. O município de Bauru e o Grupo Assuã firmarão termo de compromisso do qual constarão detalhadamente o cronograma de execução, as obras, medidas mitigatórias e compensatórias dos efeitos que serão causados pelos empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” e que serão custeados pelo Grupo Assuã;
5. O Grupo Assuã não permitirá a ocupação dos empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” antes da conclusão das obras e medidas compensatórias e mitigatórias previstas no termo de compromisso a ser firmado com o município de Bauru, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais);
6. O município de Bauru não concederá *“Habite-se”, Certidão de Conclusão da Obra ou Alvará de Funcionamento* que tenham por objeto os edifícios “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” enquanto não apresentado o EIV, nos moldes da legislação municipal e executadas as obras e medidas mitigatórias especificadas em termo de compromisso a ser firmado com o Grupo Assuã, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), em caso de descumprimento.

Em 25/02/2016, o Grupo Assuã apresentou a proposta dos EIVs, contemplando algumas orientações para os empreendimentos em questão. Entretanto, destaca-se que, dadas as tratativas entre a empresa Assuã, a Prefeitura Municipal de Bauru e suas autarquias, somente em 10/06/2020 foi formalizado o Termo de Compromisso das exigências pertinentes, a conclusão e análise do EIV (Tabelas 13 e 14).

Tabela 13: EIV - Impactos Negativos: Empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”

Privelège	Prime Square	Allegro
1510 pessoas residentes, funcionários do supermercado, funcionários domésticos e funcionários do condomínio)	2541 pessoas (uso das salas comerciais, corporativas, lojas, funcionários da limpeza das salas e do condomínio).	1722 pessoas (residentes, funcionários domésticos e funcionários do condomínio).
EIV - Impactos negativos		
• Aumento no fluxo de veículos durante as obras, com possibilidade de gerar risco de acidentes de trânsito; • Geração e disposição de resíduos sólidos, orgânicos e recicláveis, com previsão de 1.200 kg/dia a ser recolhido pela Prefeitura Municipal; • Aumento da demanda por serviços públicos (saúde e educação) – considerado neutro; • Impacto cumulativo no trânsito, contemplando: requalificação da Rua Severino Lins, entre as vias Arnaldo de J. C. Muniz e Odilon Braga (implantação de pavimentação asfáltica, guias, sarjetas, calçadas, guias rebaixadas com piso podotátil e sinalização viária horizontal e vertical), servindo como alternativa para Av. Getúlio Vargas. Também foram sugeridas intervenções na interseção da Av. Nossa Senhora de Fátima com a Rua Charles Lindemberg. • Demandas por infraestrutura: ✓ Abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto: considerado neutro, tendo sido formalizado acordo junto ao DAE com orientações a serem seguidos e valores de contrapartida; ✓ Energia elétrica: considerado neutro, tendo sido obtida declaração de viabilidade junto à CPFL.		

Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Parecer Técnico do CAEx no Inquérito Civil nº 14.0715.0003964/2014.

Tabela 14: Medidas mitigadoras e contrapartidas:
Termo de Compromisso (Processo nº 63153/2012)

Secretaria	Item	Contrapartida		
		Allegro	Privilege	Prime Square
Secretaria Municipal de Obras Públicas	Infraestrutura do Empreendimento (incluindo rede de distribuição de energia e iluminação pública), bem como reparos e limpeza de guias, sarjetas, bocas de lobo e poços de visita	Rua René Tacola, quadras 2, 3, 4 e 5	Rua Professor Antonio Reis, quadra 1 Rua Rubens de Melo e Souza, quadras 6 e 7 (interligação com a Rua Raja Gebara)	Rua Raja Gebara, quadras 3 e 4
Secretaria de Meio Ambiente	Arborização do sistema viário pelas diretrizes da Lei Municipal nº 4368/99 art. 16			
	Coleta de resíduos na portaria três vezes por semana para lixo comum e uma vez por semana para os recicláveis			
	Resíduos de construção civil devem seguir o estabelecido no Decreto Municipal nº 11689/2011			
	Ruidos, geração de poeira e particulados, emissão de gases e alterações na qualidade da água ou outro tipo de poluição devem respeitar os limites do Código Ambiental do Município, Lei Municipal nº 4362/99			
DAE	Sistema de Abastecimento de Água	11.375,04 UFESP	8.377,45 UFESP	Não contemplado
	Sistema de Esgotamento Sanitário	13.163,84 UFESP R\$ 111.520,00 (TARIFA)	11.888,80 UFESP R\$ 74.400,00 (TARIFA)	Doação de materiais para execução de reforço no sistema de abastecimento de água da região
EMDURB		Doação de 1 conjunto semaforico para o cruzamento da Av. Nossa Senhora de Fátima com as Ruas Luiz Blieriot e Charles Lindemberg Sinalização na Rua René Tacola, quadras 2, 3, 4 e 5	Sinalização na Rua Professor Antonio Reis, quadra 1 Rua Rubens de Melo e Souza, quadras 6 e 7 (interligação com a Rua Raja Gebara)	Sinalização na Rua Raja Gebara, quadras 3 e 4
Secretaria Municipal de Educação	Calculado por percentual de estudantes / habitantes nos empreendimentos	R\$ 61.640,88	R\$ 45.098,76	Não haverá impactos
Secretaria Municipal de Saúde	Calculado por percentual de habitantes nos empreendimentos	R\$ 94.465,00	R\$ 69.120,00	Não haverá impactos
Prazos	A contar a partir da emissão do Alvará de execução de obras	78 meses, sendo condição para a emissão do Habite-se	40 meses, sendo condição para a emissão do Habite-se	6 meses, sendo condição para a emissão do Habite-se

■ Concluído
 ■ Parcialmente concluído
 ■ Não concluído

Fonte: Elaboração própria, com dados, do Parecer Técnico do CAEx no PAA nº 62.0715.0003069/2022.

Em 22/06/2021 foi instaurado o Procedimento Administrativo de Acompanhamento - PAA nº 62.0715.0003069/2022, com a finalidade de se acompanhar a fiscalização do TAC.

Em 26/10/2021 foi realizada audiência no Ministério Público para discutir sobre os atrasos nas obras dos empreendimentos, solicitando-se à empresa Assuã o encaminhamento de novo cronograma com prognóstico de término de cada um dos prédios, bem como informações complementares sobre a continuidade das obras de infraestrutura e iluminação na Rua Raja Gebara, quadras 3 e 4, paralisadas a pedido da Prefeitura Municipal de Bauru, decorrente de definição de novo traçado da rua (terreno de particular que invade a via) (Figuras 31 e 32).

Figura 31: Localização das quadras 3 e 4 da Rua Raja Gebara



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no *Google Earth*

Figura 32: Obras de infraestrutura das quadras 3 e 4 da Rua Raja Gebara



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Inquérito Civil nº 14.0716.0003964/2014.

Em 17/08/2022, foi elaborado parecer técnico do CAEX, atendendo solicitação do 2º Promotor de Justiça para que se realizasse inspeção nos empreendimentos por meio de perito de engenharia civil, visando à obtenção de informações sobre o atual estágio das obras e prognóstico objetivo de entrega dos prédios.

A vistoria técnica atestou que:

- Empreendimento “Prime Square”: obras concluídas;

- Empreendimentos “Privelège” e “Allegro”: em fase de andamento;
- Não foi possível apontar a estimativa de prazo para conclusão das obras, considerando o pedido de Recuperação Judicial da empresa.

O pedido de Recuperação Judicial da empresa (Proc. nº 1027223-57.2021.8.26.0071 - 6ª Vara Cível de Bauru) é acompanhado pelo Ministério Público em conjunto com o Procedimento Administrativo de Acompanhamento - PAA nº 62.0715.0003069/2022, de fiscalização do TAC.

Observa-se que o pedido de Recuperação Judicial da empresa suspendeu as obrigações do TAC, restando pendentes as contrapartidas previstas em relação aos empreendimentos “Privelège” e “Allegro”, que não tiveram suas obras concluídas (Tabela 14), conforme demonstrado em tabela de monitoramento da evolução do TAC (Anexo 1).

2 – Procedimento Administrativo de Acompanhamento nº: 0715.0003249/2022 – referente aos Inquéritos Cíveis nº 14.0716.0005770/2016 e 14.0715.0005768/2016 – Empreendimentos urbanísticos: “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte” – Procedimento com 320 páginas em 28/01/2025.

Os Inquéritos Cíveis nº 14.0716.0005768/2016 e nº 14.0715.0005770/16 foram instaurados por representação em 22/11/2016 e 23/11/2016, para apurar a regularidade urbanística, referente aos empreendimentos imobiliários denominados de “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”, em Arealva/SP. O empreendimento imobiliário “Barras do Tietê” com 47 lotes e o “Alvorada Clube dos Vinte” com 25 lotes, foram comercializados como de parcelamento para fins urbanos, sem registro de parcelamento ou desmembramento. As áreas localizam-se no município de Arealva (Figuras 33 e 34) e sua inclusão na análise se justifica conforme exposto no item 3.5 (Competência jurídico-administrativa em matéria urbanística), isto é, Bauru é sede da 32ª Circunscrição Judiciária da 3ª Região Administrativa, atendendo os municípios de Arealva e Avaí.

Esclareça-se que o município de Arealva, observada a Lei Municipal nº 1931, de 16 de março de 2016, instituiu as áreas dos empreendimentos denominados de “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte” como zona urbana, delimitando seu perímetro. Consta da referida lei que as áreas foram desmembradas do sítio denominado “São Benedito”, Bairro Fazenda Soturna, distrito e município de Arealva, comarca de Bauru/SP, com a área total de 41.091,985 m², formada por duas glebas

de terras menores identificadas como glebas 20 e 21, registradas no 2º Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Bauru, objeto das matrículas 101.008 e 101.009. A gleba 20, matriculada sob n.º 101.008 com 20.385,935 m², corresponde ao empreendimento “Barras do Tietê” e a gleba 21 matriculada sob n.º 101.009, com 20.706,050 m² ao empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte”.

Figura 33: Localização do Empreendimento “Barras do Tietê”



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Earth.

Figura 34: Localização do Empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte”



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Earth.

As irregularidades que deram causa à instauração dos inquéritos civis consistiram na comercialização de lotes, como de parcelamento para fins urbanos, sem registro do parcelamento ou desmembramento, desprovidos das devidas obras de infraestrutura, em descumprimento as diretrizes urbanísticas.

Há determinação aos Notários e Oficiais de Registro de Imóveis da Comarca de Bauru (dúvida que se processou sob o nº 72/2003) no Juízo de Direito da Corregedoria Permanente dos Serviços de Registros Públicos de Bauru, por sugestão do Ministério Público local, que sem prejuízo do disposto no item 151 do Capítulo XX das Normas da Corregedoria²¹, não se proceda à lavratura de escritura de venda e compra e que se negue registro a qualquer título transmissivo de propriedade resultante de sub fracionamento de parte ideal de imóvel rural em condomínio civil, com comunicação imediata da ocorrência de tais negócios jurídicos ao Juízo da Corregedoria Permanente e ao órgão do Ministério Público.

As infrações cometidas correspondem aos artigos 37 e 50, incisos I/III da Lei Federal nº 6.766/79, a seguir descritas:

Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo. (Brasil, Lei Federal nº 6.766/79)

Na fase instrutória dos inquéritos civis foram solicitadas informações à Prefeitura Municipal de Arealva, ao proprietário e ao 2º Oficial de Registro de Imóveis de Bauru.

²¹ A esse respeito ver a correspondente Normas da Corregedoria, Capítulo XX, item 151. É vedado proceder a registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio ordinário que desatenda aos princípios da lei civil, caracterizadores, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos.

Prestadas as informações, foram realizadas 3 audiências no Ministério Público, em 05/07/2017, 07/06/2018 e 25/09/2018, todas com a participação da Prefeitura Municipal de Arealva e o proprietário, que representou a Empresa Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações. As audiências tiveram como objetivo o acompanhamento das providências da municipalidade, visando à regularização do parcelamento de solo dos empreendimentos.

Em 23 de junho de 2020 foi formalizado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com a Empresa Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações, representada pelo proprietário Paulo Benedicto de Souza e o Município de Arealva, para cumprimento da Lei Federal nº 13.465 de 11 de junho de 2017, combinado com o Decreto Municipal nº 1.819 de 20 de setembro de 2018, que instituiu as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, visando à implantação aos empreendimentos urbanísticos “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”, determinando prazos para o cumprimento das obras básicas de infraestrutura de modo a realizar a ampla e total regularização fundiária dos núcleos urbanos (loteamentos irregulares).

O TAC estabeleceu, em resumo, como obrigações:

1. A Prefeitura Municipal de Arealva assume a obrigação de realizar as autorizações e aprovações necessárias para o procedimento de regularização fundiária urbana dos empreendimentos denominados “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”, em prazos razoáveis.

1.a) Fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas por Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações Ltda., enviando os relatórios a 3ª Promotoria de Justiça de Bauru, no período de 3 (três) em 3 (três) meses;

2. Obriga-se a Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações Ltda. a executar as obras de infraestrutura compostas pela implantação/conclusão de sistema de água potável, sistema de esgoto, galerias de captação de águas pluviais, guias/sarjetas, macro e micro drenagem, pavimentação, projeto elétrico padrão CPFL etc. conforme previstas nos contratos de compra e venda dos respectivos lotes e conforme as diretrizes estabelecidas pelo poder público, **pelos prazos estipulados nos Cronogramas Físico/Financeiro**;

2.a) Em relação ao empreendimento “**Barras do Tietê**” o compromissário deverá promover as **obras de mitigação e contrapartida** às suas próprias expensas, arcando com o aporte financeiro destinado, principalmente a estruturação e reconstrução do trecho que dá acesso a entrada ao loteamento, pois o mesmo encontra-se com a portaria de acesso em uma estrada rural localizada em um trecho de SERVIDÃO DE PASSAGEM de outra propriedade particular;

2.b) Até o termo final de cumprimento deste instrumento, visando a efetivação de um acesso que cumpra todos os ditames legais e urbanísticos, a Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações Ltda. assume o compromisso de projetar e executar outro ponto de acesso ao empreendimento “Barras do Tietê”, conforme diretrizes a serem aprovadas pelo Município de Arealva;

2.c) Em relação ao empreendimento “**Alvorada Clube dos Vinte**” como a Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações Ltda. utilizou toda área do empreendimento e não deixou espaço para área verde ou área institucional, como **medida mitigatória**, assume a obrigação de adquirir um lote, no prazo compreendido até o final das obras de regularização (período de 04 anos a contar da assinatura do respectivo Termo), em valor equivalente ao comercializado no empreendimento no Distrito de Jacuba, ou seja, de valor igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais - aproximadamente 3% do VGB do empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte”) – para que o Município de Arealva institua um prédio concatenado ao interesse público primário em atendimento ao munícipe de Arealva.

2.d) O lote de terreno a ser adquirido conforme disposto no item acima, em razão do interesse público no aproveitamento, deverá ser aprovado, anteriormente, pelo Município de Arealva;

2.e) Submeter à Prefeitura Municipal de Arealva e enviar a 3ª Promotoria de Justiça de Bauru, **no prazo de até 60 (sessenta) dias corridos**, os seguintes documentos dos dois empreendimentos:

A) Orçamento para elaboração dos memoriais descritivos e projetos complementares para a implantação da infraestrutura deste núcleo informal em regularização;

B) Orçamento para elaboração das obras de Infraestrutura (implantação ou melhoria da rede de água potável, rede de esgoto, galerias de captação de águas pluviais, guias/sarjetas, pavimentação);

C) Orçamento para elaboração das obras de Infraestrutura (implantação/conclusão de sistema de água potável, sistema de esgoto, galerias de captação de águas pluviais, guias/sarjetas, macro e micro drenagem, pavimentação, etc.);

D) Apresentar informações de maneira detalhada, que permitam a individualização dos 10 (dez) lotes integrantes do empreendimento “Barras do Tietê”, que ainda são de propriedade da VILAGGIO SERRANO ADMINISTRADORA DE BENS E PARTICIPACOES LTDA, e que através do presente estão sendo oferecidos em garantia real, com averbação da indisponibilidade de fração ideal do imóvel na matrícula sobre a qual se assenta o empreendimento irregular “Barras do Tietê” (constando ser decorrente deste TAC, cuja cópia deve ser apresentada ao Oficial do O.R.I da matrícula), equivalente a área de tais lotes que garantirão as obras das infraestruturas básicas dos dois empreendimentos. Além disso, considerando que o empreendedor já vendeu todos os espaços existente dentro do empreendimento irregular “Alvorada Clube dos Vinte”, portanto, não sendo possível a penhora de lotes no mesmo, a área a ser hipotecada em garantia, na matrícula do empreendimento irregular “Barras do Tietê”, deverá também garantir todas as obrigações do empreendimento irregular “Alvorada Clube dos Vinte”, de maneira que o CRF será emitido proporcionalmente ao adimplemento integral, ou proporcional, das obrigações que o subsidiarem;

E) Planilha com o fluxo físico/financeiro dos serviços de Infraestrutura a serem realizados em prazo estipulado no Cronograma Físico/Financeiro dos dois empreendimentos após a aprovação dos projetos pelos órgãos públicos competentes;

F) Eventual planilha de correlação entre os investimentos previstos e a estratégia de emissão de Certidões de Regularidade Fundiária Parciais, de acordo com o cumprimento do Cronograma de Obras e posterior liberação da área, ou fração ideal equivalente aos “lotes” atualmente identificados e consensualmente oferecida em garantia real para a municipalidade através deste acordo. A liberação dos lotes postos em garantia ocorrerá gradativamente, de acordo com o andamento das obras, em valor equivalente ao investimento devidamente medido e aprovado;

3. Para garantir o cumprimento das obrigações assumidas, desde já se acorda que:

3.a) O Ministério Público e o Município de Arealva anuem que os direitos patrimoniais de alienação dos futuros lotes, em substituição aos bens imóveis

oferecidos em garantia real por Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações Ltda., para implantação da regularização fundiária nos empreendimentos denominados “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”, serão liberados progressivamente conforme a realização das obras de infraestrutura, mitigação e contrapartida, mediante previa aprovação pelo Município de Arealva das devidas medições mensais, deixando-os progressivamente livres do gravame de indisponibilidade, ora existentes;

3.b) Todas as obras implantadas para a regularização dos empreendimentos denominados “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte” devem ser previamente vistoriadas e aprovadas pelo Município de Arealva, que apresentará relatório a 3ª Promotoria de Justiça de Bauru, e somente com a concordância do Ministério Público, poderão ser emitidas pela municipalidade as Certidões de Regularidade Fundiária Parcial (CRF);

3.c) O Município de Arealva se obriga a expedir a CRF – Certificado de Regularização Fundiária (final) nos termos da Lei federal nº 13.465/17 e do Decreto Municipal - em até 40 (quarenta) dias úteis após vistoria de conclusão e emissão do certificado de conclusão de todas as obras aprovadas em conformidade com o deliberado pelos órgãos técnicos municipais, informando a 3ª Promotoria de Justiça de Bauru.

3.d) Desde que devidamente fundamentado, fica garantida a possibilidade de 01 (um) pedido de dilação de prazo, por prazo igual ao mencionado no item acima, para a emissão dos CRF's pelo Município de Arealva, sob pena de multa diária no mesmo valor atribuído na presente minuta ao descumprimento.

4. O não cumprimento pelo Município de Arealva ou por Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações Ltda. de qualquer das obrigações assumidas no âmbito do presente Termo de Compromisso de Ajustamento, na forma e prazos ali estabelecidos, inclusive identificados nos Cronogramas Físico/Financeiros, implicará a imediata aplicação de multa diária, no importe de R\$ 300,00 (trezentos reais) por ato ou obrigação não cumprida, exigidos em caráter cumulativo, enquanto perdurar o não cumprimento, a ser aplicada desde o dia de cada prática infracional até o dia do efetivo pagamento, que será revertida em favor do Fundo Especial de Despesa e Reparação de Interesses Difusos Lesados, de que tratam a Lei Federal 7347/85, a Lei Estadual 6536/89, e o Decreto Estadual 27070/87.

5. Considerar-se-á encerrado o presente Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, com a execução de todas as obrigações assumidas por Villaggio Serrano Administradora de Bens e Participações Ltda., bem como com a aceitação por parte do Município de Arealva de todas as obras de infraestrutura, contrapartida e mitigação, bem como a emissão das Certidões de Regularidade Fundiária Parcial (CRF).

6. Em relação aos Cronogramas Físico/Financeiro, do presente Termo de Ajustamento de Conduta, e considerando-se o estado de calamidade pública relacionado ao Covid-19, considera-se o início das Obras do Empreendimento “Barras do Tietê” no mês de Janeiro de 2021 (mês 01) e em relação ao Empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte” o início será no mês de Abril de 2021 (mês 01) e, por este motivo, a execução de todas as obrigações assumidas tem como prazo final os meses de Janeiro de 2025 e Abril em 2025, respectivamente.

(Fonte: elaboração própria, com base em dados no PAA nº 0715.0003249/2022).

Em 13/07/2022 foi instaurado o Procedimento Administrativo de Acompanhamento - PAA nº 0715.0003249/2022, com a finalidade de se acompanhar a fiscalização do TAC.

Em 23/01/2025 o Compromisso de Ajustamento de Conduta foi considerado cumprido, face à conclusão das obras de infraestrutura urbanísticas e com a emissão

da Certidão de Regularidade Fundiária dos empreendimentos “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte” em 18 de junho de 2024 (Figuras 35-38 e Anexo 2).

Figura 35: Vista de rua no empreendimento “Barras do Tietê”: pavimento em execução (dez/22)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no PAA nº 0715.0003249/2022.

Figura 36: Vista de rua no empreendimento “Barras do Tietê”: arborização concluída e pavimento em execução (mar/23)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no PAA nº 0715.0003249/2022.

Figura 37: Vista de rua no empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte”: pavimento em execução (dez/22)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no PAA nº 0715.0003249/2022.

Figura 38: Vista de rua no empreendimento “Alvorada Clube dos Vinte”: pavimento concluído (mar/23)



Fonte: elaboração própria, com base em dados no PAA nº 0715.0003249/2022.

6.3.4 Caracterização dos TACs em IC e ACP: Marília

Conforme já demonstrado (Tabela 11), em Marília foram localizados **3** TACs em IC, a seguir analisados pela leitura dos procedimentos, documentos e pareceres técnicos nos inquéritos civis, detalhados em resumo, imagens e tabelas (Tabela 15).

Tabela 15: Resumo TACs – IC: Marília

TACs – IC		Partes	Assunto
1	14.0716.0003732/2016	MP x Vale do Canaã	Loteamento Residencial <i>Vale do Canaã</i> – Fase II: conclusão e implementação das obras de infraestrutura.
2	14.0716.0003685/2022	MP x Construtoras Menin e Graphite	Loteamento de Interesse Social Jardim Marina: continuidade das obras de infraestrutura
3	14.0716.0002274/2017	MP x Silenzio Esmeralda Incorporadora de Imóveis Ltda.	Loteamento Residencial Silenzio Esmeralda: execução das obras de infraestrutura ou sua prorrogação. Existência de dano ambiental.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados no site do MPESP.

Segue-se a descrição individualizada de cada um desses TACs.

1 – Procedimento Administrativo de Acompanhamento nº 62.0716.0005066/2024 – referente ao Inquérito Civil nº: 14.0716.0003732/2016 – Residencial Vale do Canaã – Fase II – Procedimento com 1038 páginas em 20/08/2025.

O Inquérito Civil nº 14.0716.0003732/2016 foi instaurado por comunicação de ofício do 1º Cartório de Registro de Imóveis de Marília, que informava que não foi apresentado naquele Cartório o devido Termo de Verificação de Execução das Obras (TVO) de infraestrutura do loteamento denominado “Residencial Vale do Canaã – Fase II”, de propriedade de Vale do Canaã Empreendimentos Imobiliários Ltda., localizado a Rodovia Estadual SP-333 – Km 336 + 640m, anexo ao Parque Serra Dourada (Figura 39).

Figura 39: Localização do empreendimento Residencial Vale do Canaã – Fase II



Fonte: Elaboração própria, 2025, com base em dados no Google Earth.

As irregularidades que deram causa a instauração do inquérito civil foram o descumprimento da realização das obras de infraestrutura previstas nos Decretos Municipais nº 8.276 de 05/10/2001 e 8.287, de 22/10/2001, que aprovaram o loteamento, a seguir descritas:

- I - abertura de vias públicas;
- II - demarcação de todas as quadras, lotes e logradouros;
- III - drenagem superficial, com execução de sarjetões de concreto nos locais necessários para escoamento de águas pluviais;
- IV - terraplanagem, pavimentação das vias em asfalto ou bloquete, com 5,00 metros de largura para as ruas e 4,00 metros de largura para as avenidas e calçadas executadas em grama;
- V - galeria de águas pluviais, com estrutura de dissipação;
- VI - rede mestra de abastecimento de água com ligações domiciliares e estrutura de dissipação;
- VII - rede mestra coletora de esgoto com ligações domiciliares e disposição final;
- VIII - rede de energia elétrica;

IX - rede de iluminação pública;

X - emplacamento das vias públicas, com indicação de CEP;

XI - instalação de hidrantes;

XII - arborização (uma muda de árvore para cada lote, com gradil de proteção, cujo plantio será coordenado pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente).

As obras de infraestrutura deveriam ser executadas em 2 fases, no prazo de 2 anos cada fase:

I - Fase I: Quadras A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, L, M, N O, P, Q, R, S, T, U e V

II - Fase II: Quadras W, X, Y, Z, A1, B1, C1, D1, E1, F1, G1, H1, I1, J1 e K1

Na fase instrutória do inquérito civil, obteve-se as seguintes informações:

1. A Prefeitura Municipal de Marília informou que o Termo de Verificação de Obras (TVO) da fase II do empreendimento seria expedido apenas relativo as quadras W, X, Y, Z e A1 do loteamento.

2. O Cartório de Registro de Imóveis informou que o TVO a ser averbado deve ser da totalidade do empreendimento e após vencido o prazo previsto no decreto de aprovação, bem como, de sua prorrogação não é possível efetuar a averbação parcial das obras de infraestrutura.

3. O responsável pelo empreendimento prestou declarações e informou que não vendeu nenhum lote da área sem infraestrutura, não causando prejuízo a terceiros, e que as obras não foram realizadas por força do mercado, que não tinha capacidade para absorver, mas que realizaria estudos para avaliar a viabilidade de implementar o empreendimento e, para tanto, requereu prazo para apresentar novas informações. Na segunda oportunidade em que foi ouvido, o responsável pelo empreendimento reiterou a informação de que as quadras do empreendimento cuja infraestrutura ainda não foi concluída não teria gerado prejuízos a terceiros, na medida em que nenhum lote foi vendido, destacando que está pagando ao município o IPTU de todos os lotes ainda não vendidos, não gerando, portanto, prejuízos à Prefeitura Municipal. Esclareceu ainda que, do ponto de vista econômico/mercadológico, não possuía condições de concluir o empreendimento e, portanto, tinha interesse em celebrar TAC com o Ministério Público.

O TAC foi celebrado no dia 27 de abril de 2018, mediante a apresentação das Certidões Negativas de Débitos Imobiliários individualizadas, comprovando que a empresa empreendedora efetua o pagamento do IPTU referente a toda área cujas

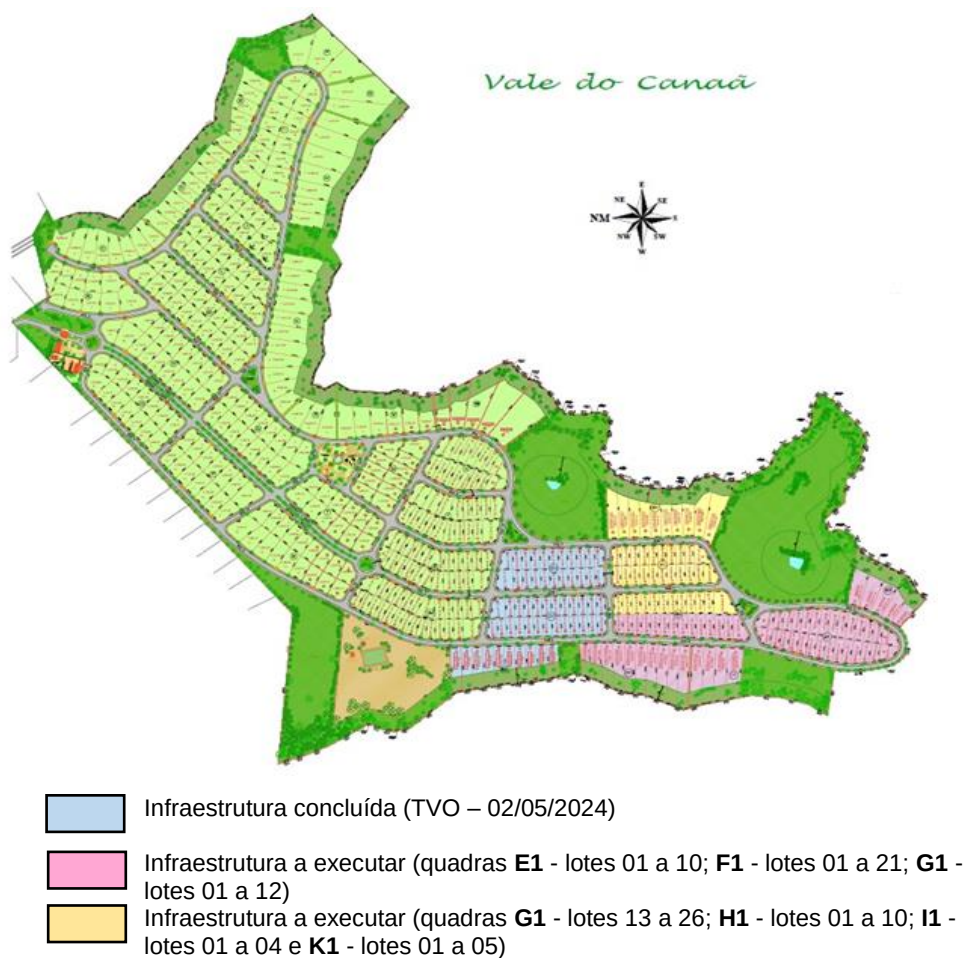
obras ainda não foram concluídas, ficando estabelecido, em resumo, como obrigações:

- 1.** A Empresa Vale do Canaã Empreendimentos Imobiliários Ltda. retomaria a execução das obras de infraestrutura da fase II do empreendimento Loteamento Residencial Vale do Canaã – Fase II, Quadras B1, C1, D1, E1, F1, G1, H1, I1, J1 e K1, no prazo de 05 (cinco) anos, contados a partir da assinatura do TAC;
- 2.** Concluir a execução de todas as obras em conformidade com o projeto original aprovado pela Prefeitura Municipal de Marília e em conformidade com os Decretos Executivos respectivos, no prazo de 02 (dois) anos, contados a partir do decurso do prazo supramencionado;
- 3.** A empresa compromissária deverá apresentar na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Marília, até o dia 26/04/2025 cópia atualizada da matrícula imobiliária do empreendimento em questão, com o Termo de Verificação e Conclusão Total das Obras, a ser emitido pela Prefeitura Municipal, já devidamente averbado.
- 4.** Deverá também a empresa compromissária, continuar efetuando o pagamento do IPTU durante todo o prazo de vigência do presente TAC, apresentando anualmente, em todo mês de dezembro, a partir de 2019, as Certidões Negativas de Débitos Municipais referentes às quadras pertencentes a fase II do empreendimento.
- 5.** Em caso de descumprimento ou atraso das obrigações anteriores, ensejará o pagamento de multa no valor de R\$ 100.000,00, destinada ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos.

Em 24/09/2024 foi instaurado o Procedimento Administrativo de Acompanhamento - PAA nº 62.0715.0005066/2024, com a finalidade de se acompanhar a fiscalização do TAC. Em 03/10/2024, o TAC foi aditado porque a empresa não conseguiu realizar as obras relativas a Fase II dentro do prazo exigível, diante da crise econômica que assolou o país decorrente da pandemia de COVID-19.

Do TAC anteriormente firmado, a empresa concluiu as obras da Fase II (quadras B1 – lotes de 01 a 10; C1 - lotes 01 a 25; D1 - quadras lotes 01 a 22 e H1 - lotes 01 a 03), com termo de verificação de obras, expedido pela Prefeitura Municipal de Marília (Figuras 40 e 41).

Figura 40: Planta do empreendimento Residencial Vale do Canaã – Fase II



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Inquérito Civil nº 14.0716.0003732/2016-4

Figura 41: Infraestrutura concluída: Residencial Vale do Canaã – Fase II (quadra C1 – lote 12)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Inquérito Civil nº 14.0716.0003732/2016-4.

Com a finalidade de delimitar um prazo para a efetiva conclusão do empreendimento, o Termo de Ajustamento de Conduta foi aditado em 03/10/2024 com as seguintes obrigações:

1. Prosseguir a execução das obras de infraestrutura da fase II do Empreendimento denominado Loteamento Residencial Vale do Canaã das quadras E1 - lotes 01 a 10; F1 - lotes 01 a 21; G1 - lotes 01 a 12, no prazo de 02 (dois) anos, contados a partir da assinatura do presente termo de ajustamento de conduta - em aditamento;
2. A conclusão das obras de infraestrutura da área que compreende as quadras G1 - lotes 13 a 26; H1 - lotes 01 a 10; I1 – lotes 01 a 04 e K1 - lotes 01 a 05, em 02 (dois) anos, contados a partir do encerramento do prazo anterior, contido no item 1, do presente termo de ajustamento de conduta – em aditamento;
3. Continuar efetuando o pagamento do IPTU de todos os lotes das quadras mencionados nos itens 1 e 2, durante o prazo de vigência do presente termo de ajustamento - em aditamento, devendo apresentar, anualmente, em todo o mês de dezembro, a partir de 2024, as certidões de débitos referentes aos lotes ali mencionados.

4. Em caso de descumprimento ou atraso no cumprimento de qualquer das obrigações previstas nos itens 1, 2 e 3 ensejará o pagamento de multa mensal equivalente a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), destinada ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos - FID, CNPJ 13.848.187/0001-20, Banco do Brasil (001), Agência 1897-X, Conta Corrente nº 8.198-4 – PIX: 13.848.187/0001-20.

5. Considerar-se-á descumprido quaisquer dos itens mencionados nas cláusulas 1, 2 e 3, após o decurso do prazo de 30 (trinta) dias da efetiva notificação da compromissária, para comprovar documentalmente na Promotoria de Justiça o cumprimento das obrigações respectivas.

Em 16/09/2025, o representante da empresa Vale do Canaã empreendimentos imobiliários apresentou o primeiro relatório técnico e fotográfico de acompanhamento das obras, determinando o Ministério Público a apresentação de novo relatório, no prazo de seis meses.

A evolução do TAC é demonstrada em tabela de monitoramento no Anexo 3.

2 – Inquérito Civil nº: 14.0716.0005639/2022 – Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina” – Procedimento com 206 páginas em 20/08/2025.

O Inquérito Civil nº 14.0716.0005639/2022 foi instaurado por comunicação de ofício do 2º Cartório de Registro de Imóveis de Marília, noticiando ausência de apresentação do Termo de Verificação de Obras (TVO), referente ao loteamento de interesse social denominado “Jardim Marina”, localizado a avenida José Rino, em Marília (Figura 42). O Decreto Municipal nº 11.929/2016 que reconheceu o loteamento como empreendimento habitacional de interesse social, beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Faixas 1, 2 e 3.

Figura 42: Localização do loteamento "Jardim Marina"

Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Earth.

As irregularidades que deram causa a instauração do inquérito civil foram o descumprimento da realização das obras de infraestrutura, abaixo descritas, que deveriam ter sido executadas no prazo máximo de 02 anos, prorrogável por igual período, nos termos do Decreto Municipal nº 12.532 de 07/11/2018, que aprovou o loteamento:

- I - Terraplanagem;
- II - Abertura de vias públicas;
- III - Demarcação de todas as quadras, lotes e logradouros;
- IV - Execução de rebaixamento das guias e calçadas nas esquinas;
- V - Rede de galerias de águas pluviais;
- VI - Pavimentação das vias em asfalto;
- VII - Guias e sarjetas;
- VIII - Sinalização de solo;
- IX - Implantação das redes internas de abastecimento de água e de coleta de esgoto, bem como as respectivas interligações aos sistemas públicos existentes, em conformidade com as Diretrizes estabelecidas pelo DAEM;
- X - Rede de energia elétrica e rede de iluminação pública;
- XI - Emplacamento das vias de circulação interna, com as denominações;
- XII - Instalação de hidrantes;

XIII - Arborização em consonância com a rede de energia elétrica (uma muda de árvore para cada lote, com gradil de proteção, orientado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e de Limpeza Pública);

XIV - Execução dos passeios junto às áreas públicas, sendo que os mesmos não poderão possuir obstáculos de qualquer natureza ou declividade em desacordo com o estabelecido na legislação vigente;

XV - Atendimento dos dispositivos da Lei Municipal nº 5355/02 (Projeto Amora de Arborização Frutífera nas áreas de lazer).

Na fase instrutória do inquérito civil, solicitou-se ao 2º Cartório de Registro de Imóveis de Marília informações sobre a propriedade do loteamento de interesse social “Jardim Marina”, bem como cópia atualizada da matrícula. Com as informações apresentadas, passou-se a diligenciar-se junto aos proprietários do loteamento.

Em 26 de junho de 2023 foi celebrado e formalizado Compromisso de Ajustamento de Conduta com as Construtoras *Menin* e *Graphite*, para a conclusão da execução das obras do Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina” no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, ficando acordado em síntese que:

1. O TAC não exclui as ações de controle, fiscalização e monitoramento do Ministério Público do Estado de São Paulo, da Secretaria de Obras Públicas da Prefeitura Municipal de Marília ou qualquer órgão público face aos compromissários, nem limita ou impede o exercício de suas atribuições e prerrogativas legais e regulamentares, em especial, a aplicação de sanções administrativas decorrentes do Poder de Polícia;
2. Em até 30 (trinta) dias, os compromissários deverão apresentar à Promotoria de Justiça o cronograma de execução de obras e encaminhar a cada 6 (seis) meses, relatórios técnicos e fotográficos demonstrativos do andamento das obras;
3. O descumprimento total ou parcial das obrigações assumidas implicará na aplicação das penalidades administrativas cabíveis e na paralisação das obras, sem prejuízo da propositura da ação civil pública.
4. Se descumprido o TAC, ao final do prazo de 24 (vinte e quatro) meses, haverá a incidência de multa mensal de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), incidindo correção monetária e juros moratórios de 1% ao mês, destinada ao Fundo Estadual de Defesa de Interesses Difusos – FID, CNPJ

13.848.187/0001-20, Banco do Brasil (001), Agência 1897-X, Conta Corrente nº 8.198-4 – PIX: 13.848.187/0001-20.

5. O inadimplemento das medidas ajustadas no TAC estará plenamente justificada se decorrente de caso fortuito ou força maior.

6. As obrigações pactuadas pelo compromissários serão consideradas concluídas quando da expedição do Termo de Verificação de Obras perante a Prefeitura Municipal de Marília, não se lhes imputando responsabilidade, caso o TVO seja expedido fora do prazo de 24 (vinte e quatro) meses, se protocolizado o requerimento dentro desse prazo.

O empreendimento objeto deste TAC é ilustrado com balanço de compromissos (Anexo 4) e imagens dos serviços de pavimentação asfáltica (Figura 43) e eletrificação (Figura 44).

Figura 43: Pavimentação asfáltica concluída na Av. José Rino - Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina”



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Inquérito Civil nº 14.0716.0005639/2022.

Figura 44: Rede de energia elétrica concluída - Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina”



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Inquérito Civil nº 14.0716.0005639/2022.

3 - Inquérito Civil nº: 14.0716.0002274/2017 – Loteamento Residencial Silenzio Esmeralda – Procedimento com 1038 páginas em 20/08/2025.

Este Inquérito foi instaurado por comunicação de ofício do 1º Cartório de Registro de Imóveis de Marília, que informava ausência naquele Cartório do devido Termo de Verificação de Execução das Obras (TVO) de infraestrutura do loteamento denominado “Residencial Silenzio Esmeralda”, de propriedade de Silenzio Esmeralda Incorporadora de Imóveis Ltda., com 347 lotes residenciais, localizado na avenida João Procópio da Silva, 1501, em Marília (Figura 45).

Figura 45: Localização do Loteamento “Residencial Silenzio Esmeralda”



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Earth.

As irregularidades que deram causa a instauração do inquérito civil foram o descumprimento da realização das obras de infraestrutura prevista no Decreto Municipal nº 11.486 de 01/04/2015, que aprovou o loteamento, a seguir descritas:

- I - abertura de vias públicas;
- II - demarcação de todas as quadras, lotes e logradouros;
- III - execução de rebaixamento das guias e calçadas nas esquinas, para facilitar a circulação de deficientes físicos;
- IV - rede de galerias pluviais com estrutura de dissipação, respeitadas faixas *non aedificandi*, para passagem de rede de galeria de águas pluviais;
- V - pavimentação das vias em asfalto;
- VI - terraplanagem;
- VII - guias e sarjetas;
- VIII - implantação das redes internas de abastecimento de água e coleta de esgoto, bem como tratamento e destinação final;
- IX - rede de energia elétrica e rede de iluminação pública;
- X - emplantamento das vias públicas, com as denominações;
- XI - instalação de hidrantes;

XII - arborização em consonância com a rede de energia elétrica (uma muda de árvore para cada lote, com gradil de proteção, cujo plantio será coordenado pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente);

XIII - execução dos passeios junto as áreas públicas, sendo que os mesmo não poderão possuir obstáculos de qualquer natureza ou declividade em desacordo com o estabelecido na legislação vigente de acessibilidade;

XIV - atendimento dos dispositivos constantes da Lei Municipal nº 5355/02, a qual institui no Município de Marília o Projeto Amora de Arborização Frutífera nas áreas de lazer;

XV – apresentar declaração expedida pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos relativa à frequência da coleta de lixo domiciliar a cargo da Prefeitura Municipal de Marília.

As obras de infraestrutura deveriam ser executadas no prazo máximo de 2 anos, prorrogável por igual período.

Na fase instrutória do inquérito civil, a Prefeitura Municipal de Marília, ao prestar informações, apresentou o decreto de aprovação e a planta do loteamento *Silenzio Esmeralda*, solicitando a concessão de prazo de 30 dias para apresentação de informações sobre a conclusão das obras. Em 28/06/2017, informou que as obras de infraestrutura foram executadas e que, para a conclusão das obras faltantes, o prazo foi prorrogado para 07 de junho de 2017 por meio do Decreto Municipal nº 12.030/2017.

Em 26/09/2018, a Secretaria de Planejamento Urbano efetuou o embargo das obras de infraestrutura em decorrência de chuvas que causaram um acréscimo violento da turbidez da água do manancial devido ao carreamento de material em suspensão (terra), proveniente das nascentes do córrego, ocasionando problemas de abastecimento e falta de água, restando constatado que empreendimentos imobiliários em fase de implantação poderiam estar contribuindo para esse problema. Tais fatos foram apurados no inquérito civil nº 14.0716.0005271/2018 pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente (analisado a seguir).

Diante do ocorrido, foi notificado o representante legal da Silenzio Esmeralda Incorporadora de Imóveis Ltda. para celebrar o TAC em 20 de agosto de 2019, com as seguintes obrigações:

1. Prosseguir com as obras de execução do empreendimento denominado “Loteamento Residencial Silenzio Esmeralda”, no prazo de 12 (doze) meses, contados a partir de 01/09/2019;
2. Entregar ao Ministério Público certidão emitida pela Prefeitura Municipal de Marília atestando o efetivo cumprimento de todos os itens do Decreto de Aprovação do empreendimento e das obrigações do TAC, no prazo de 02 (dois) meses, contado a partir do prazo de conclusão das obras, ou seja, 01/11/2020.
3. Se descumprido o TAC, haverá a incidência de multa mensal de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), incidindo correção monetária e juros moratórios de 1% ao mês, destinada ao Fundo Estadual de Defesa de Interesses Difusos – FID, CNPJ 13.848.187/0001-20, Banco do Brasil (001), Agência 1897-X, Conta Corrente nº 8.198-4 – PIX: 13.848.187/0001-20.

Decorrido o prazo de 12 meses, sem a conclusão das obras, o TAC foi aditado em 29 de abril de 2021, instituindo o prazo de 12 (doze) meses para a conclusão das obras no empreendimento “Residencial Silenzio Esmeralda”, bem como 60 (sessenta) dias para entrega das certidões pertinentes, pois os compromissários apresentaram requerimento, informando várias dificuldades encontradas durante o período, como a pandemia que influenciou no mercado imobiliário, ocorrendo o atraso na entrega de materiais e interferindo na conclusão das obras, bem como a modificação de abastecimento de água para a implantação de rede de esgoto determinada pelo DAEM para que seja realizado através de poço, o qual os compromissários já estão com orçamento pronto.

Em 01/08/2023, o empreendedor apresentou o Termo de Verificação de Obras, expedido pelo município e o TAC foi declarado cumprido pelo Ministério Público (Anexo 5).

Ainda sobre o Loteamento Residencial “Residencial Silenzio Esmeralda”, tramitou o Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018 na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de Marília, instaurado para apuração de dano ambiental na implantação do loteamento Residencial Silenzio Esmeralda (SER), decorrente do depósito de material sólido em manancial componente do Sistema Cascata – Represa Água do Norte. Consta que o manancial denominado Represa da Água do Norte, localizado na região nordeste da cidade e que complementa o Sistema Cascata, é uma das

fontes imprescindíveis para atender a demanda de abastecimento de água da população da Zona Leste da cidade de Marília (Figura 46).

Figura 46: Localização da área (fevereiro/2015)



Fonte: Elaboração própria, com informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP. Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

O problema surgiu com chuvas, que com o acréscimo violento da turbidez da água do manancial, devido ao carreamento de material em suspensão (terra), interferiram na captação da água da represa e conseqüentemente, em problemas de abastecimento e falta de água, porém, o Departamento de Água e Esgoto de Marília (DAEM) em vistoria no local, identificou alguns empreendimentos imobiliários em fase de implantação que também poderiam estar contribuindo para a ocorrência do problema.

Em 26 de setembro de 2018, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano embargou o empreendimento que estava sendo executado pela *Silenzio Esmeralda* Incorporadora de imóveis SPE Ltda., por falta de galeria e infraestrutura constante no processo de aprovação do loteamento (Figuras 47 a 59).

Figura 47: Localização da área (janeiro/2016)

Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP.
Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 48: Localização da área (dezembro/2017)

Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP.
Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 49: Localização da área (maio/2018)

Fonte: elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP.
Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 50: APP de corpo d'água – Ausência de vegetação na região do talude do salão de festas

Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP.
Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 51: Vista do aterro com o salão de festas do empreendimento, com obras em andamento e erosão no talude



Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP. Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 52: Carreamento de sedimentos em direção ao corpo d'água decorrente das obras do salão de festas



Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP. Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 53: APP de borda de tabuleiro: Detalhe do muro de divisa próximo ao campo de futebol



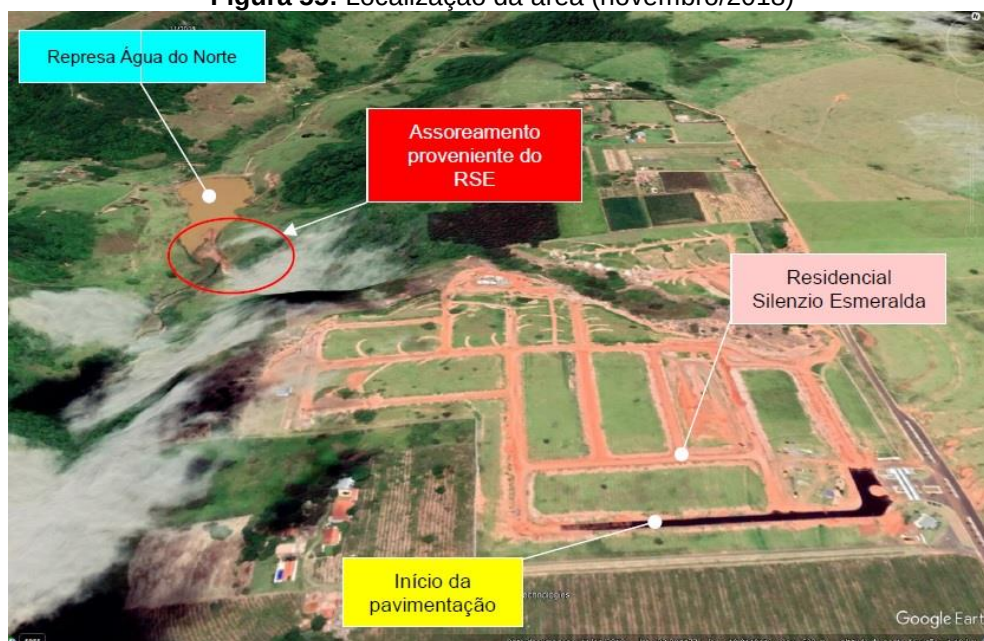
Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP. Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 54: APP de corpo d'água – Detalhe do muro sobre o curso d'água

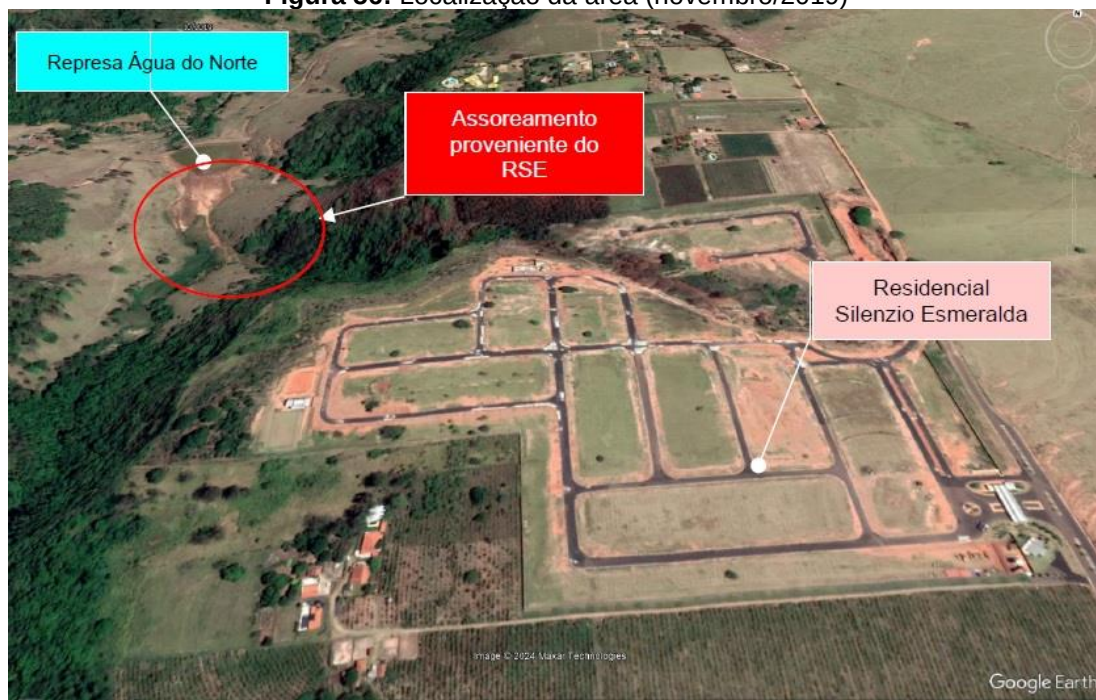


Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP.
Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

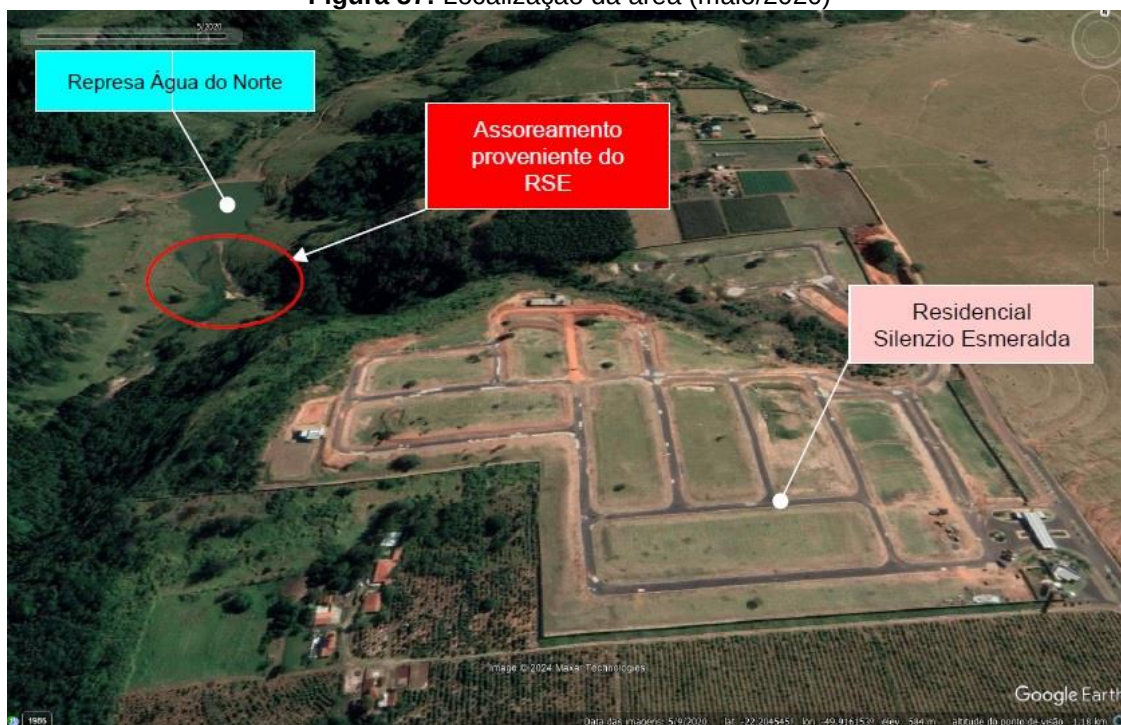
Figura 55: Localização da área (novembro/2018)



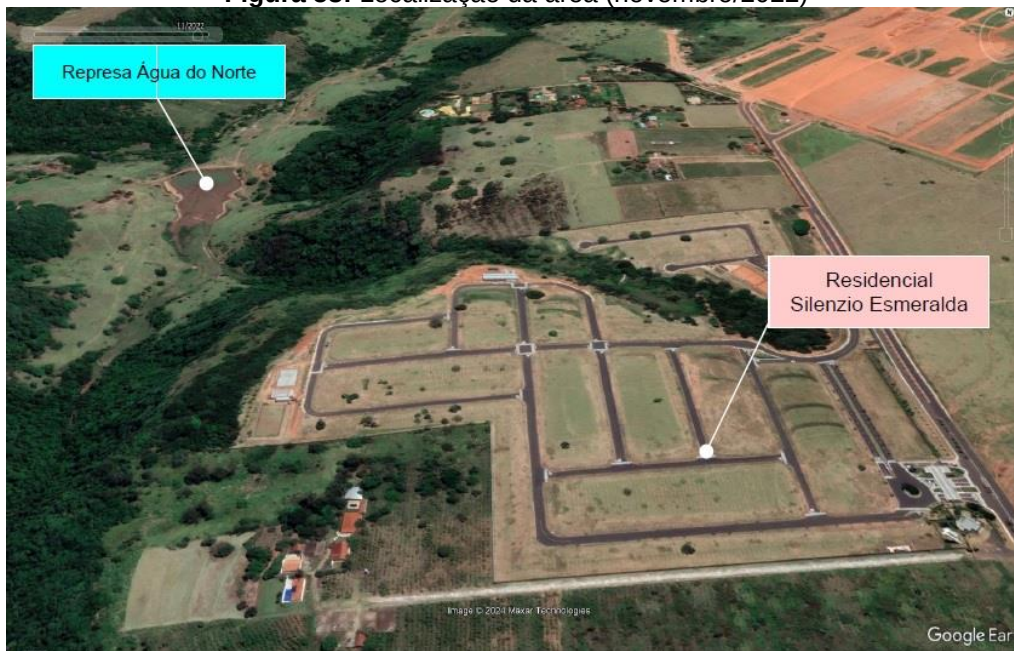
Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP.
Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 56: Localização da área (novembro/2019)

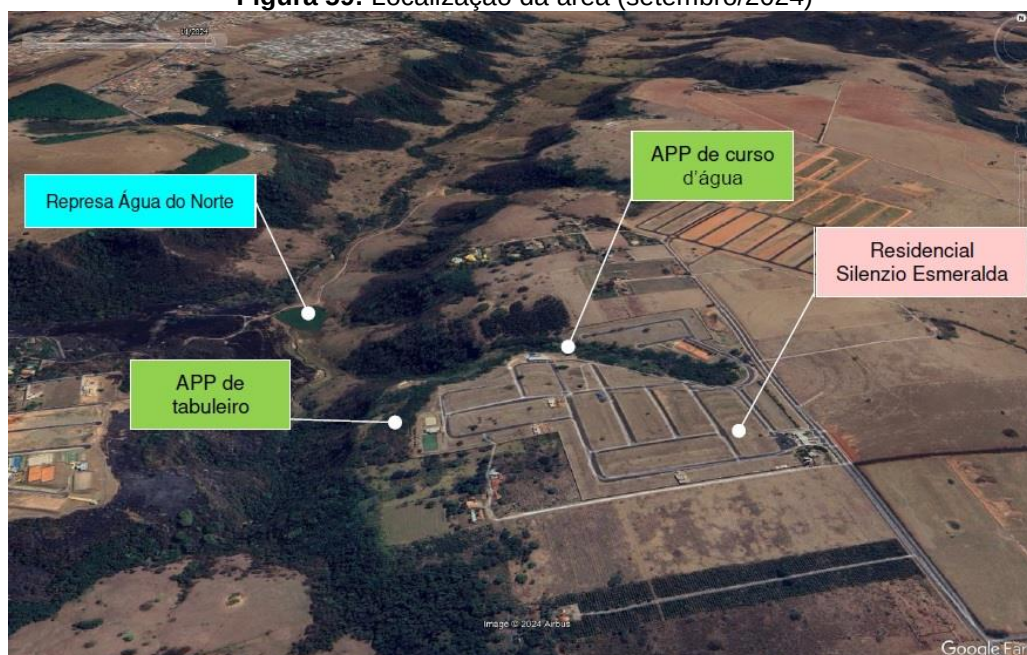
Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP.
Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 57: Localização da área (maio/2020)

Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP.
Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 58: Localização da área (novembro/2022)

Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP. Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Figura 59: Localização da área (setembro/2024)

Fonte: Elaboração própria, com Informações extraídas do Parecer técnico nº 14621682 – CAEX-MP. Inquérito Civil nº 14.0716.0005271/2018.

Instaurado em 01/10/2018, o inquérito tramitou por quase 7 anos, sendo arquivado em 29/05/2025, com 1103 folhas. Consta dos autos do inquérito civil, a expedição de vários ofícios à CETESB, às Polícias Ambiental, Militar e Civil, ao DAEM, à Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade-Bauru, à Prefeitura Municipal de

Marília, Pareceres Técnicos do CAEx-MP/SP, tendo o último informativo técnico do CAEx concluído, em síntese, que:

O Residencial *Silenzio Esmeralda* contribuiu para o assoreamento e redução da capacidade de reservação da Represa Água do Norte do ano de 2016 até o ano de 2021, em decorrência de movimentação de terra para execução do viário no empreendimento.

Até 18/11/2024, não havia atendido às exigências legais ou regulamentares quando devidamente notificado pela autoridade ambiental competente, visando à regularização, correção ou adoção de medidas de controle para cessar a degradação ambiental, em decorrência do descumprimento dos Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental firmados com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

O inquérito civil foi arquivado por perda do objeto, pois foi proposta a Ação Civil Pública pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo (Procuradoria Geral do Estado), com fulcro no art. 225, § 3º, da Constituição Federal e art. 5º, II, da Lei 7.347/1985 em face de *Silenzio Esmeralda* Incorporadora de Imóveis Ltda. para recuperação ambiental com os seguintes pedidos:

- a) Desfazer o aterro, e neste exato local da autuação realizar o plantio de 79 mudas de espécies arbóreas nativas, com acompanhamento por um período mínimo de 30 meses após a implantação – adotando-se os cuidados essenciais (por exemplo, adubação, irrigação, combate a formigas cortadeiras, etc.);
- b) Retirar o muro, e neste exato local da autuação realizar o plantio de 3 mudas de espécies arbóreas nativas, com acompanhamento por um período mínimo de 30 meses após a implantação – adotando-se os cuidados essenciais (por exemplo, adubação, irrigação, combate a formigas cortadeiras, etc.);
- c) Subsidiariamente, que seja a parte requerida compelida a regularizar a sua indevida intervenção junto ao meio ambiente obtendo-se autorização/licença ambiental com o órgão ambiental competente.

A ação foi proposta como execução de título extrajudicial porque a *Silenzio Esmeralda* Incorporadora de Imóveis Ltda. descumpriu os Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental nº 19926/2019 e 19921/2019 firmados com a Secretaria do Estado do Meio Ambiente, pelos quais havia assumido os compromissos descritos nos pedidos “a” e “b”. Com o arquivamento do inquérito civil, o Ministério Público se habilitou na referida ação como polo ativo.

Em Marília foram localizados 5 TACs em ACP, a seguir analisados pela leitura dos procedimentos, documentos e pareceres técnicos nos inquéritos civis, previamente organizados e detalhados em resumo, imagens e tabelas (Tabela 16).

Tabela 16: Resumo TACs – ACP: Marília

TAC – ACP		Partes	Assunto
1	1003350-92.2015.8.26.0344	MP x Loteador e Município	Bairro Figueirinha: desmembramentos imobiliários não regularizados, em razão da ausência de realização de obras de infraestrutura e parcelamento do solo
2	1007262-58.2019.8.26.0344	MP x Empreendimentos Ltda., Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda. e Município de Marília	Loteamento Residencial Cascata I: obras de infraestrutura do local incompletas e EIV
3	1008379-50.2020.8.26.0344	MP x Empreendimentos Nova Marília Ltda.	Altos do Nova Marília: obras de infraestrutura do local incompletas
4	1013288-04.2021.8.26.0344	MP x SE Construtora e Incorporadora Ltda. e Município de Marília	Residencial Terra Verde: aprovação de projetos de desdobramento para a construção de duas casas no mesmo lote.
5	1001399-19.2022.8.26.0344	MP x VRM Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Sítio - Vila Bela I, II, III: obras de infraestrutura do local incompletas

Fonte: Elaboração própria, com base em dados no site do MPESP.

1 – ACP Nº 1003350-92.2015.8.26.0344 – Bairro Figueirinha - Procedimento com 1769 páginas em 04/07/2025.

A ação civil pública contra Mario Lima da Rocha, Ivanete Fernandes da Rocha e o Município de Marília, em 1º/04/2015, teve como objeto desmembramentos imobiliários não regularizados, em razão da não realização de obras de infraestrutura e parcelamento do solo no loteamento de interesse social “Bairro Figueirinha”, com 23 lotes, localizado na Av. Alcebiades Spadotto, Rua "A" e Rua "B" (Figura 60).

Figura 60: Localização do loteamento "Bairro Figueirinha"

Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Earth.

As irregularidades que deram causa à instauração do inquérito civil em 31/10/2001 foram o parcelamento irregular do solo, consistente em desmembramentos não regularizados, conforme Decreto Municipal nº 8.637, de 30/04/2003 e o descumprimento da realização das obras de infraestrutura previstas no Decreto Municipal nº 7.656 de 10/11/1998, que aprovou o loteamento, a seguir descritas:

- I - abertura de vias públicas;
- II - demarcação de todas as quadras, lotes e logradouros;
- III - galerias de águas pluviais, com estrutura de dissipação;
- IV - rede mestra de abastecimento de água;
- V - rede mestra coletora de esgoto;
- VI - rede de energia elétrica;
- VII - rede de iluminação pública;
- VIII - emplantamento de ruas, com indicação de CEP;
- XI - instalação de hidrantes;
- XII - arborização (uma muda de árvore, com gradil de proteção, cujo plantio será coordenado pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente).

Até a propositura da ação, o inquérito civil tramitou por quase 15 anos, na tentativa de que o empreendedor realizasse as obras necessárias no loteamento. O município de Marília foi incluído no polo passivo da ação, porque é responsável pelo

parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e, assim deve resguardar pela efetiva observância das regras urbanísticas, inclusive com a adoção das medidas necessárias para o seu cumprimento, a fim de proceder à devida urbanização. A responsabilidade do município é solidária ante a omissão da fiscalização do loteamento. Entretanto, nos termos do artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/79, o município poderá propor a ação regressiva contra o loteador.

Os fundamentos para o pedido de antecipação de tutela na ação foi que a demora na conclusão das obras faltantes:

1. Poderia resultar em dano irreversível ao meio ambiente, bem como ao interesse coletivo dos moradores daquela localidade;
2. Os requeridos poderiam dissipar o seu patrimônio com o fim de não ter que arcar com a regularização do loteamento, sendo inconcebível à espera do desfecho da presente ação para obter o fim aqui pretendido e necessitando de uma tutela de urgência.

A ação teve como pedidos:

1. O imediato bloqueio judicial do registro imobiliário dos lotes pertencentes ao loteamento denominado “Bairro Figueirinha”, bem como dos veículos Fiat Uno 1.5, cor cinza, ano 1988, e Toyota Hilux CD 4x4, cor branca, ano 2008, pertencentes aos proprietários do loteamento, até que executem todas as obras faltantes do loteamento e seja expedido o respectivo Termo de Verificação da Execução de Obras pelo Poder Público municipal, pois caso não venha ser concedida a antecipação de tutela, haverá o risco dos requeridos dilapidarem seu patrimônio, inviabilizando dessa forma, a conclusão das obras do loteamento.
2. Ao município de Marília a obrigação de não fazer, para determinar em prazo a ser fixado pelo juízo, que se abstenha de expedir o Termo de Verificação de Execução das Obras de infraestrutura do loteamento denominado “Bairro Figueirinha” até que todas as obras pendentes estejam integralmente executadas e aprovadas pelos órgãos públicos competentes.
3. Em caso de descumprimento de qualquer das obrigações, o pagamento de multa diária no valor de 1.000 (mil) UFESPs.

Em 05/11/2015 o Ministério Público recorreu da decisão que indeferiu a liminar, interpondo agravo de instrumento, julgado improcedente. Em 26/07/2016 convencionou-se em audiência de conciliação que a Prefeitura Municipal de Marília, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, apresentaria uma relação das obras pendentes, necessárias para a regularização do loteamento e, após, a juntada da relação das obras, os loteadores elaborariam um cronograma de execução das referidas obras pendentes, mediante manifestação do Ministério Público.

No entanto, em 21/01/2019, a Prefeitura apresentou a relação de obras pendentes, indicando as suas respectivas condições como não executadas ou

incompletas. Nesta ocasião, sobreveio informação de que houve o distrato amigável entre a terceira interessada (empresa Serve Engenharia Ltda.) e os requeridos Mario Lima da Rocha e Ivanete Fernandes da Rocha.

Em 13/06/2019 os requeridos Mario Lima da Rocha e Ivanete Fernandes da Rocha contrataram a empresa “CONALPA – Construtora Alta Paulista” para a realização das obras faltantes (conclusão da galeria de águas pluviais), requerendo a concessão de prazo de 24 meses. O Ministério Público concordou com a concessão de prazo por 18 meses e requereu a concessão de tutela provisória de urgência pleiteada na inicial da ação.

Em 13/11/2019, foi a concessão de tutela de urgência, determinando o bloqueio de bens dos requeridos e a não expedição do Termo de Verificação de Execução das Obras de infraestrutura do loteamento denominado "Bairro Figueirinha" até que todas as obras pendentes estejam integralmente executadas e aprovadas pelos órgãos públicos competentes, como medida de cautela, a fim de evitar prejuízos ainda maiores ao meio ambiente e a terceiros de boa-fé.

Em 20/10/2022, o Ministério Público pediu a realização da avaliação judicial do veículo e a posterior alienação em leilão e quanto aos imóveis a conversão em penhora.

Em 28/03/2023, os requeridos Mario Lima da Rocha e Ivanete Fernandes da Rocha pediram o sobrestamento da ação por 180 dias para conclusões das obras faltantes e, extinção da obrigação (Figuras 61 e 62).

Figura 61: Obras de infraestrutura no empreendimento “Bairro Figueirinha” (março/2023)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1003350-92.2015.8.26.0344.

Figura 62: Obras de infraestrutura no empreendimento “Bairro Figueirinha” (março/2023)



Fonte: Elaboração própria, 2025, com base em dados na ACP nº 1003350-92.2015.8.26.0344

Em 20/08/2024, foram deferidas as providências requeridas pelo Ministério Público para resguardar o direito de eventuais terceiros de boa-fé que, porventura, venham adquirir os imóveis objeto da ação, mantendo a conversão dos bloqueios em penhora de três imóveis e a restrição de alienação dos imóveis, até a conclusão das

obras de infraestrutura do empreendimento. Em 30/09/2024, os requeridos Mario Lima da Rocha e Ivanete Fernandes da Rocha apresentaram fotos do andamento das obras no empreendimento (Figuras 63 e 64).

Figura 63: Obras de infraestrutura no empreendimento “Bairro Figueirinha” (setembro/2024)



Fonte: elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1003350-92.2015.8.26.0344.

Figura 64: Obras de infraestrutura no empreendimento “Bairro Figueirinha” (setembro/2024)



Fonte: elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1003350-92.2015.8.26.0344.

Em 17/03/2025, o Ministério Público requereu a expedição de ofício à Secretaria de Planejamento Urbano para que ateste a conclusão das obras informadas, ou indiquem as obras faltantes (Anexo 6).

2 – ACP Nº 1007262-58.2019.8.26.0344 – Loteamento Residencial Cascata I – Procedimento com 1174 páginas em 05/06/2025.

A ação civil pública proposta em face de Cascata Empreendimentos Ltda., Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda. e município de Marília teve como objeto determinar aos requeridos a paralisação das obras do Loteamento até que houvesse nova aprovação dos projetos de terraplanagem, rede de galeria de águas pluviais, rede coletora de esgoto e distribuição de água e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) perante ao Grupo de Análise e Provação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB) e à Prefeitura (Figura 65).



Fonte: Elaboração própria, 2025, com base em dados no *Google Earth*.

A irregularidade que deu causa ao ajuizamento da ação civil pública foi o descumprimento do art. 12 da Lei Federal nº 6.766/79:

Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal, quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os artigos 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

Parágrafo 1º. O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação. (Brasil, Lei Federal nº 6.766/79).

A Cascata Empreendimentos Ltda. e a Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda. celebraram contrato de parceria com o fim de aprovar junto ao município de Marília o empreendimento denominado Cascata I, nos termos do Decreto Municipal nº 12.078, de 19 de julho de 2017, bem como do Certificado GRAPROHAB 296/2014, exigido por força do Decreto-Estadual 52.053/2007, figurando a Cascata Empreendimentos Ltda. na condição de parceira loteadora e a Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda. como parceira executora, visando à implantação física do parcelamento e a implantação e o custeio das obras de infraestrutura do loteamento.

Na fase instrutória do inquérito civil o Ministério Público tentou a solução consensual da lide em sede de TAC com a Cascata Empreendimentos Ltda. e a Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda., as quais se comprometeram a apresentar ao município de Marília, para reapreciação, com objetivo de reaprovação ou ratificação: projetos de terraplanagem, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), rede de galerias de águas pluviais, coletora de esgoto e distribuição de água, o que não foi cumprido (Figuras 66 e 67).

Figura 66: Obras de infraestrutura no Loteamento Residencial Cascata I (janeiro/2019)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1007262-58.2019.8.26.0344.

Figura 67: Obras de infraestrutura no Loteamento Residencial Cascata I (janeiro/2019)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1007262-58.2019.8.26.0344.

A ação teve como pedidos:

1. A condenação dos requeridos Cascata Empreendimentos Ltda. e a Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda. nas obrigações já cometidas em sede de tutela provisória de urgência, quais sejam, a paralisação das obras do Loteamento Residencial Cascata I até que haja nova aprovação, perante a Prefeitura e o GRAPROHAB, dos projetos de: terraplanagem; rede de galeria de águas pluviais; da rede coletora de esgoto e distribuição de água e estudo de impacto de vizinhança (EIV), sob pena de multa diária e eventual embargo administrativo e judicial.
2. A condenação do Município de Marília a não expedir o Termo de Verificação de Obras (TVO) e a não liberar os lotes caucionados para garantia da execução das obras de infraestrutura enquanto não houver a nova aprovação dos projetos, nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 6766/79.

Em 19/11/2019 convencionou-se em audiência de conciliação que:

- a) a Prefeitura Municipal de Marília, se compromete a não expedir o Termo de Verificação de Obras e a não liberar os lotes caucionados para garantia da execução das obras de infraestrutura enquanto não houver a aprovação dos projetos referidos na petição inicial (pelo Município e também pelo GRAPROHAB), com a integral conclusão das obras por parte da requerida Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda. O Município de Marília também se compromete a efetuar a análise dos projetos no prazo de 30 dias, a contar da data de protocolo junto à Prefeitura Municipal de Marília, desde que recolhidas as taxas e emolumentos incidentes nos termos da legislação. Em caso de eventuais exigências complementares, deverá ser observado o mesmo prazo de 30 dias, a contar da data do novo protocolo;
- b) a requerida Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda. deverá retirar os projetos depositados em cartório, o que fica desde já autorizado pelo Juízo e com o que não se opõe a requerida Cascata Empreendimentos Ltda., para fins de submissão a aprovação pelos órgãos competentes. A requerida Seven fica desde já autorizada a subscrever os requerimentos de aprovação ou pedidos de substituição perante os órgãos competentes, com o que concorda

neste ato a requerida Cascata. Todo e qualquer recolhimento de taxas e emolumentos associados à aprovação dos projetos será de responsabilidade da Seven. A requerida Seven e a requerida Cascata também se comprometem a manter a paralisação das obras do loteamento, até que haja a aprovação perante a Prefeitura do Município de Marília e o GRAPROHAB, ficando autorizadas apenas as intervenções, pela requerida Seven, que se fizerem necessárias para evitar danos ambientais, considerando-se que o empreendimento está localizado nas imediações de área de manancial, tida como de preservação permanente. O descumprimento da determinação contida neste item ensejara a incidência de multa por descumprimento, a ser arbitrada em fase de cumprimento de sentença.

Em 05/10/2021 houve o distrato, a partir do qual a Cascata vendeu o imóvel e transmitiu todas as obrigações inerentes ao imóvel para a Seven Invest Empreendimentos Imobiliários Ltda.

Em 1º/11/2022, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano emitiu o Termo de Verificação de Obras (TVO). Entretanto, em 17/05/2023 o Ministério Público se manifestou no sentido de que, embora emitido o Termo de Verificação de Obras, é necessário comprovar a evolução da implantação das obras através de documentos suplementares (fotos, croquis etc.), intimando-se o Secretário de Obras do Município de Marília (Figuras 68 a 70).

Figura 68: Placa andamento das obras de infraestrutura no Loteamento Residencial Cascata I (setembro/2022)



Fonte: Elaboração própria, 2025, com base em dados na ACP nº 1007262-58.2019.8.26.0344

Figura 69: Pavimentação asfáltica e emplacamento nas vias no Loteamento Residencial Cascata I (setembro/2022)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1007262-58.2019.8.26.0344.

Figura 70: Reservatório de água no Loteamento Residencial Cascata I (setembro/2022)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1007262-58.2019.8.26.0344.

Em 15/12/2023, prestadas as informações, o Ministério Público atestou o cumprimento parcial das obras elencadas no Termo de Verificação, não restando demonstrada a execução plena dos itens XII (Instalação de Hidrantes) e XIII

(Arborização) do Termo de Verificação de Obras, intimando-se o Município de Marília a comprovar a devida efetivação dos itens supramencionados.

Em 22/04/2024, o município de Marília apresentou relatórios informativos sobre o andamento das obras, sem laudos técnicos específicos. O Ministério Público entendeu que a documentação poderia não refletir com precisão o estado atual das obras, o que poderia culminar em prejuízos irreparáveis para a ordem urbanística, requerendo em 20/08/2024, para resguardar o interesse público e assegurar a correta execução das obras, a expedição de ofício à Secretaria de Obras Públicas, determinando que, no prazo de 30 (trinta) dias, fosse elaborado um relatório técnico detalhado, acompanhado de documentação fotográfica, que ateste a conclusão e conformidade da execução de instalação dos hidrantes e arborização.

Em 05/06/2025 foi expedido ofício à Secretaria de Obras Públicas, sobre o qual ainda não há resposta, conforme demonstrado em tabela de monitoramento da evolução do TAC (Anexo 7).

3 – ACP Nº 1008379-50.2020.8.26.0344 – Altos do Nova Marília – Procedimento com 373 páginas em 11/08/2025.

A ação de execução de título extrajudicial, consistente na obrigação de fazer, foi proposta contra Empreendimentos Nova Marília Ltda. em 16/07/2020, em razão do descumprimento da cláusula 8.2 do Termo de Ajustamento de Conduta, desde 24 de abril de 2020, que exigia dos empreendedores a obtenção do Termo de Verificação de Obras (TVO), documento este que não foi expedido pelo município de Marília porque as obras de infraestrutura do local estão incompletas, pois não houve a demarcação de todas as quadras, lotes e logradouros, a instalação da rede de iluminação pública e o asfaltamento das vias públicas. O empreendimento, composto por 462 lotes, declarado de interesse social no Decreto Municipal nº 10.310/2010, pertence ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Faixa 1 (Figura 71).

Figura 71: Localização do empreendimento "Altos do Nova Marília"



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Earth.

As irregularidades que deram causa à instauração do inquérito civil foram o descumprimento da realização das obras de infraestrutura previstas nos Decretos Municipais nº 9.407/2006 e 10.310/2010, que aprovaram o loteamento, a seguir descritas:

- I - abertura de vias públicas;
- II - demarcação de todas as quadras, lotes e logradouros;
- III - terraplanagem;
- IV – guias e sarjetas;
- V - galeria de águas pluviais, com estrutura de dissipação;
- VI - rede mestra de abastecimento de água com ligações domiciliares e estrutura de dissipação;
- VII - rede mestra coletora de esgoto com ligações domiciliares e disposição final;
- VIII - rede de energia elétrica;
- IX - rede de iluminação pública;
- X - emplacamento das vias públicas, com as denominações, com indicação de CEP;
- XI - instalação de hidrantes;
- XII - arborização;
- XIII - asfaltamento das vias públicas.

As obras de infraestrutura deveriam ter sido executadas no prazo máximo de 02 anos, prorrogável por igual período.

O TAC foi firmado no inquérito civil 14.0716.0005971/2018, em setembro de 2018, tendo sido convencionado a continuidade das obras de infraestrutura do empreendimento denominado “Altos do Nova Marília”, incluindo obras de pavimentação (Figuras 72 e 73), localizado na Rua Durval de Menezes, s/nº, anexo ao bairro Domingos de Leo, zona sul, em Marília, com as seguintes obrigações e penalidades:

- 1.A compromissária compromete-se a executar as obras do empreendimento Altos do Nova Marília, de acordo com as exigências técnicas e legais e na consonância dos Decretos Municipais, no prazo de 18 meses, contados da assinatura do presente instrumento;
- 2.O presente instrumento não inibe ou restringe, em qualquer hipótese, as ações de controle, fiscalização e monitoramento do MP ou de qualquer órgão público face à compromissária, nem limita ou impede o exercício de suas atribuições e prerrogativas legais e regulamentares, em especial, a aplicação de sanções administrativas decorrentes do exercício do Poder de Polícia.
- 3.O descumprimento total ou parcial das obrigações assumidas no TAC implicará na aplicação das penalidades administrativas cabíveis e, dependendo da gravidade do descumprimento, na paralisação das obras, sem prejuízo da propositura de ação civil pública.
- 4.Uma vez constatado, ao final do prazo de 18 meses previstos na cláusula o descumprimento do termo de ajustamento de conduta, haverá a incidência de multa mensal de R\$ 100.000,00, sobre ela incidindo correção monetária e juros moratórios de 1% ao mês, destinada ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FID, CNPJ 13.848.187/0001-20, Banco do Brasil, agência 1897-X, conta corrente 8.198-4.
- 5.O inadimplemento das medidas ajustadas no Termo estará plenamente justificado se decorrentes de caso fortuito ou força maior.
- 6.O TAC obriga, em todos os termos e condições, a compromissária e seus sucessores.
- 7.As obrigações assumidas pela compromissária e seus sócios devem ser cumpridas no prazo de 18 (dezoito) meses, contados da assinatura do TAC, que será encerrado quando da obtenção da TVO (Termo de Verificação de Obras) das obras junto à Prefeitura Municipal de Marília pela compromissária.

Figura 72: Estado da pavimentação no empreendimento "Altos do Nova Marília" (2022)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1008379-50.2020.8.26.0344.

Figura 73: Estado da pavimentação no empreendimento "Altos do Nova Marília" (2022)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1008379-50.2020.8.26.0344.

O TAC foi assinado aos 24/10/2018 e o prazo para a apresentação do termo de verificação de obras (TVO), que deveria ter sido emitido pela Prefeitura de Marília, expirou em 24/04/2020.

Os compromissários alegaram que a Caixa Econômica Federal (CEF), que financiou a obra, já teria constatado a ultimação das obras de infraestrutura do loteamento.

A CEF enviou à Promotoria de Justiça informação no sentido de que a infraestrutura do loteamento houvera sido ultimada. Todavia, a Prefeitura de Marília, em sentido contrário, informou que o TVO não foi emitido porque a rede de iluminação pública, a demarcação de todas as quadras, lotes e logradouros e o asfaltamento das vias públicas do loteamento não teriam sido ultimadas. Diante de tal informação, a Promotoria de Justiça instou formalmente os devedores a manejarem a ação judicial

adequada, com vistas à obtenção do termo de verificação de obras (TVO), por parte da Prefeitura de Marília.

Foram ajuizados embargos à execução por Empreendimentos Nova Marília LTDA e Pedro Serafim (processo nº 1013109-70.2021.8.26.0344), que foram julgados improcedentes. Os executados também ajuizaram ação anulatória de TAC (processo nº 1004667-52.2020.8.26.0344), que também foi julgada improcedente.

Por fim, os executados Pedro Serafim e Benedito Antônio Freire também ajuizaram embargos à execução (processo nº 1019635-19.2022.8.26.0344). Nos embargos à execução ajuizados por Pedro Serafim e Benedito Antônio Freire (processo nº 1019635-19.2022.8.26.0344), o juízo julgou procedentes os embargos e declarou extinta a execução.

O Ministério Público apelou da sentença e o Tribunal de Justiça de São Paulo julgou prejudicado o recurso, reconhecendo a coisa julgada, pois o pedido compreende exatamente o mesmo objeto que fora decidido nos autos nº 1004667-52.2020.8.26.0344: o reconhecimento da ausência de conclusão das obras de infraestrutura, que transitou em julgado em 11 de março de 2025.

Pedro Serafim e Benedito Antônio Freire interpuseram embargos de declaração com efeitos infringentes sustentando impossibilidade de anulação de sentença absolutória e contradição com as provas, mas os embargos foram rejeitados. Portanto, o Tribunal de Justiça de São Paulo, no bojo dos embargos à execução ajuizados por Pedro Serafim e Benedito Antônio Freire (processo nº 1019635-19.2022.8.26.0344), reconheceu a coisa julgada, pois o pedido compreende exatamente o mesmo objeto que fora decidido nos autos nº 1004667-52.2020.8.26.0344 (ação anulatória de TAC), que também foi julgada improcedente.

Em 11 de agosto de 2025, o Ministério Público se manifestou pelo julgamento do processo, intimando-se os executados para cumprirem as obrigações exigidas na petição inicial, sob pena de incidência da multa mensal pactuada no TAC (Anexo 8).

4 – ACP Nº 1013288-04.2021.8.26.0344 – Loteamento Residencial Terra Verde – Procedimento com 607 páginas em 02/08/2025.

Em 13/12/2020 foi recebida e instaurada na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Marília a Representação nº 43.0716.0030225/2020-7 dos munícipes Jean Carlos Alexandre e Letícia Camargo, a qual informava que a empresa SE Construtora e Incorporadora Ltda. estaria realizando obras no “Residencial Terra

Figura 76: Fachada: Construção Residencial de Interesse Social – Rua Anésio Gualtieri, 348 – Unidades I e II – Bairro Sérgio Roim (SE Construtora e Incorporadora Ltda.)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Maps.

O bairro Sérgio Roim está inserido em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e declarada de interesse social.

O município de Marília argumentou que autorizou o parcelamento do solo porque se trata de condomínio urbano simples, não se submetendo às regras do desdobro instituídas pela Lei Municipal nº 7704/2014.

O condomínio urbano simples, previsto no art. 61 da Lei Federal nº 13.465/17²², visa a sanar irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse. Dessa forma, nota-se, pela previsão legal, que o caso não se caracteriza como condomínio urbano simples, pois não havia nos referidos lotes qualquer irregularidade dominial – e muito menos construções desordenadas a ensejar a regularização fundiária.

Além do mais, a utilização do condomínio urbano simples seria permitida se fossem “respeitados os parâmetros urbanísticos locais”, o que não se verificou já que o município aprovou o desdobro dos lotes em desacordo com as normas fixadas para o loteamento violando o Decreto Municipal nº 10.409/10, posteriormente modificado

²² Art. 61: “Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si”.

pelo Decreto Municipal nº 10.834/2012, cujo artigo 6-C veda o desmembramento ou desdobro que resultar em lote com testada inferior a 10,00 (dez) m².

Tais fatos levaram ao ajuizamento da ação civil pública em 23/08/2021 pelo Ministério Público contra a empresa SE Construtora e Incorporadora Ltda. e o município de Marília.

As irregularidades que deram causa ao ajuizamento da ação civil pública foram o descumprimento das seguintes leis:

1. Lei Municipal nº 7704/2014 (art. 2º, parágrafo 1º): quanto aos desdobros dos lotes no Bairro Sérgio Roim, somente serão permitidos se a testada dos lotes atender o mínimo de 5,00 (cinco) metros e uma área mínima de 125 (cento e vinte e cinco) metros quadrados.

2. Decreto Municipal nº 10.409/2010 (que aprovou o loteamento, modificado pelo Decreto Municipal nº 10.834/2012 (art. 6º-C): veda o desmembramento ou desdobro que resultar em lote com testada inferior a 10,00 (dez metros quadrados).

A ação teve como pedidos:

- a) Confirmar, em caráter definitivo, a tutela provisória de urgência, obrigando o Município de Marília a não aprovar mais nenhum pedido de instituição de condomínio urbano simples que não atenda as normas descritas na Lei Municipal nº 7.704/2014 e Decreto Municipal nº 10409/10, posteriormente modificado pelo Decreto Municipal nº 10.834/2012, somente utilizando-o para fins de regularização fundiária conforme prescreve a Lei nº 13.465/2017;
- b) Determinar a anulação do ato administrativo que aprovou os projetos de desdobro, sob a roupagem de condomínio urbano simples, em afronta a Lei Federal nº 13.465/2017, Lei Municipal nº 7.704/2014 e Decreto Municipal nº 10409/10, posteriormente modificado pelo Decreto Municipal nº 10.834/2012, caso o Município não os anule no exercício de sua autotutela;
- c) Determinar a requerida SE Construtora e Incorporadora, proprietária dos imóveis a desconstituir o desdobro realizado sob a roupagem de condomínio urbano simples nos imóveis de sua propriedade, reembolsando valores eventualmente percebidos com a comercialização dos imóveis ilegais, reformando-os para que atendam os parâmetros urbanísticos locais definidos na Lei Municipal nº 7.704, de 25 de novembro de 2014, art. 2º, parágrafo 1º combinada com seu anexo e Decreto Municipal nº 10409/10, posteriormente modificado pelo Decreto Municipal nº 10.834/2012, art. 6-C testada mínima será de 10,00 (dez) metros lineares e a área mínima de 125,00 (cento e vinte e cinco) metros quadrados], devendo apresentar o projeto no prazo máximo de 90 (noventa dias) e concluir as obras, reembolsos e retificação dos registros no prazo máximo de 01 (um) ano, sob pena de multa diária.

Em 06/12/2022, foi proferida sentença que julgou parcialmente procedente o pedido para o fim de, em caráter definitivo:

- a) Determinar ao Município de Marília/SP que se abstenha de aprovar pedido de instituição de condomínio urbano simples que não atenda às normas legais, em especial os parâmetros urbanísticos descritos na Lei Municipal nº 7.704/2014 e Decreto Municipal nº 10.409/10, posteriormente modificado pelo Decreto Municipal nº 10.834/2012, somente utilizando-o para fins de regularização fundiária, conforme prescreve a Lei Federal nº 13.465/2017, sob pena de incidência de multa, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por dia subsequente à aprovação;
- b) Anular o ato administrativo que aprovou os projetos de desdobro, sob a roupagem de condomínio urbano simples, em afronta à Lei Federal nº 13.465/2017, Lei Municipal nº 7.704/2014 e Decreto Municipal nº 10.409/10, posteriormente modificado pelo Decreto Municipal nº 10.834/2012;
- c) Condenar a requerida SE Construtora e Incorporadora Ltda. a desconstituir o desdobro realizado sob a roupagem de condomínio urbano simples nos imóveis de sua propriedade, reembolsando valores eventualmente percebidos com a comercialização dos imóveis ilegais, reformando-os para que atendam os parâmetros urbanísticos locais definidos na Lei Municipal nº 7.704/2014, artigo 2º, §1º, c/c seu Anexo e Decreto Municipal nº 10.409/10, posteriormente modificado pelo Decreto Municipal nº 10.834/2012, artigo 6-C (testada mínima será de 10,00 (dez) metros lineares e a área mínima de 125,00 (cento e vinte e cinco) metros quadrados), devendo apresentar o projeto no prazo máximo de 90 (noventa) dias e concluir as obras, reembolsos e retificação dos registros no prazo máximo de 1 (um) ano, sob pena de multa diária, ora fixada em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Em 02/09/2024 o Tribunal de Justiça negou provimento aos recursos de Apelação interpostos pela SE Construtora e Incorporadora Ltda. e pelo município de Marília. A SE Construtora e Incorporadora Ltda. interpôs Recursos Especial e Extraordinários, ainda não julgados até o momento de conclusão de coleta de dados desta pesquisa (Anexo 9). Em 23/05/2025, o Ministério Público firmou TAC com a SE Construtora e Incorporadora Ltda., nos seguintes termos:

- a) Homologação do acordo parcial e regularização registral: A SE Construtora e Incorporadora Ltda. promoverá, às suas expensas, a regularização registral dos imóveis, arcando com todos os emolumentos necessários para a retificação das matrículas, eliminando, assim, qualquer referência ao Condomínio Urbano Simples, cuja aprovação se encontra vedada. A regularização será viabilizada por meio da aplicação do art. 68 da Lei Federal nº 4591/64²³, inovação incluída pela Lei nº 14.382/22, que possibilita a

²³ Art. 68: “A atividade de alienação de lotes integrantes de desmembramento ou loteamento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas, promovida por uma das pessoas indicadas no art. 31 desta Lei ou no art. 2º-A da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, caracteriza incorporação imobiliária sujeita ao regime jurídico instituído por esta Lei e às demais normas legais a ele aplicáveis”, ainda detalhado nos seguintes termos:

“§ 1º A modalidade de incorporação de que trata este artigo poderá abranger a totalidade ou apenas parte dos lotes integrantes do parcelamento, ainda que sem área comum, e não sujeita o conjunto imobiliário dela resultante ao regime do condomínio edilício, permanecendo as vias e as áreas por ele abrangidas sob domínio público.

“§ 2º O memorial de incorporação do empreendimento indicará a metragem de cada lote e da área de construção de cada casa, dispensada a apresentação dos documentos referidos nas alíneas e, i, j, l e n do caput do art. 32 desta Lei.

“§ 3º A incorporação será registrada na matrícula de origem em que tiver sido registrado o parcelamento, na qual serão também assentados o respectivo termo de afetação de que tratam o art.

incorporação de casas geminadas. Assim, a modificação será estritamente registral, não implicando qualquer alteração na dimensão dos imóveis, na metragem total ou em sua poligonal, tampouco afetando a relação contratual entre as partes. A única mudança consistirá na averbação da incorporação imobiliária no registro de imóveis, substituindo a atual qualificação por “Incorporação de Casas Geminadas”. A incorporação imobiliária prevê a construção de duas unidades em um único lote, para posterior alienação, venda ou cessão de direitos, garantindo a devida regularidade jurídica e urbanística do projeto.

b) Regularização por etapas:

1ª Etapa: Aprovação de projeto urbanístico junto à Prefeitura Municipal de Marília, em prazo estabelecido em cronograma apresentado pelo engenheiro responsável;

2ª Etapa: Retificação Registral junto ao Cartório de Registro de Imóveis

c) Previsão para caso de descumprimento: imediata aplicação do disposto na sentença e no acórdão.

d) Renúncia ao prazo recursal: desistência dos Recursos Especial e Extraordinário.

e) A retificação registral será promovida mediante homologação judicial junto ao Ministério Público.

5 – ACP Nº 1001399-19.2022.8.26.0344 – Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III –
Procedimento com 629 páginas em 26/02/2025.

A ação de execução de título extrajudicial, consistente na obrigação de fazer, foi proposta contra VRM Empreendimentos Imobiliários Ltda., em 02/02/2022, pois decorrido cerca de 03 (três) anos da celebração do TAC, mesmo depois de inúmeras reuniões e diversas tentativas de solução extrajudicial da questão, as obras de infraestrutura não foram finalizadas nos empreendimentos denominados Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III, localizados à margem direita (sentido Marília-Porto Ferrão), da Rodovia SP-333, Km 311 (Figuras 77 e 78).

31-B desta Lei e o art. 2º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, e os demais atos correspondentes à incorporação.

“§ 4º Após o registro do memorial de incorporação, e até a emissão da carta de habite-se do conjunto imobiliário, as averbações e os registros correspondentes aos atos e negócios relativos ao empreendimento sujeitam-se às normas do art. 237-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos)”. (NR)

Figura 77: Localização dos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III”



Fonte: elaboração própria, com base em dados no Google Earth.

Figura 78: Estado da pavimentação nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (2022)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1001399-19.2022.8.26.0344.

A loteadora questiona o cumprimento dos itens IV e V do Decreto Municipal nº 10.602/11, os quais versam sobre a drenagem superficial e execução de rebaixamento das guias e calçadas nas esquinas, bem como a terraplanagem.

Para o fim de sanar o aludido problema, a loteadora compromissária prometeu apresentar a implantação do sistema “melhor caminho”, o que, no entanto, não foi aceito pela Municipalidade, que recomendou a colocação de “piso ecológico”, com o que não concordou a loteadora, de modo que, vencido o prazo do TAC e não superado o impasse, não foram concluídas as obras concernentes a terraplanagem, carecendo, assim, o empreendimento da execução integral das obras de infraestrutura.

As irregularidades que deram causa à instauração do inquérito civil foram o parcelamento irregular de solo do empreendimento, que foi regularizado como sendo declarado de “Zona de Urbanização Específica”, após aprovação de projeto dentro do “Programa Cidade Legal”, através de convênio firmado entre a Prefeitura Municipal e o Governo do Estado, conforme os Decretos Municipais 10.005, 10.006 e 10.007, todos de junho de 2009 e o descumprimento da realização das obras de infraestrutura previstas nos Decretos Municipais nº 10.601/11, 10.602/11 e 10.603/11, 13.915/23, 13.916/23 e 13.917/23, que aprovaram o loteamento, a seguir descritas:

- I - abertura de vias públicas;
- II - demarcação de todas as quadras, lotes e logradouros;
- III - rede de galerias de águas pluviais;
- IV - drenagem superficial;
- V - terraplanagem, conforme diretrizes do Programa Melhor Caminho;
- VI - abastecimento de água;
- VII – sistema de tratamento e disposição de esgoto;
- VIII - rede de energia elétrica;
- IX - rede de iluminação pública;
- X - emplacamento das vias públicas, com as denominações, com indicação de CEP;
- XI - instalação de hidrantes;
- XII - deverão ser firmados os Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental e de Responsabilização de Preservação de Áreas Verdes para o loteamento, diretamente na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, para arborização dos passeios públicos e áreas verdes.

As obras de infraestrutura deveriam ter sido executadas no prazo máximo de 02 anos, prorrogável por igual período.

A regularização dos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” faz parte do “Programa Cidade Legal”, através de convênio firmado entre a Prefeitura Municipal e o Governo do Estado, desde 2009. Conforme já informado, este Programa foi instituído em 2007, para auxiliar os municípios paulistas na regularização dos núcleos habitacionais implantados em desconformidade com a lei. Neste caso, a regularização do empreendimento é possível pelo Programa que viabiliza consórcios de empresas especializadas no assunto, o que possibilita a realização de milhares de serviços essenciais à regularização fundiária urbana, sem custo algum ou contrapartida financeira ao município conveniado.

O TAC foi firmado no inquérito civil 14.0716.0005697/2018-1, em 15 de outubro de 2018 e objetivava a realização de obras de infraestrutura dos empreendimentos denominados Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III, localizados à margem direita (sentido Marília-Porto Ferrão), da Rodovia SP-333, Km 311, no qual foi convencionado as seguintes obrigações e penalidades:

1. A compromissária comprometeu-se a executar as obras dos empreendimentos Vila Bela I, II e II, de acordo com as exigências técnicas e legais e na consonância dos Decretos 10.601/11, 10.602/11 e 10.603/11, no prazo de 30 meses, contados da assinatura do TAC.
2. O presente instrumento não inibe ou restringe, em qualquer hipótese, as ações de controle, fiscalização e monitoramento do MP ou de qualquer órgão público face à compromissária, nem limita ou impede o exercício de suas atribuições e prerrogativas legais e regulamentares, em especial, a aplicação de sanções administrativas decorrentes do exercício do Poder de Polícia.
3. O descumprimento total ou parcial das obrigações assumidas no TAC implicará na aplicação das penalidades administrativas cabíveis e, dependendo da gravidade do descumprimento, na paralisação das obras, sem prejuízo da propositura de ação civil pública.
4. Uma vez constatado, ao final do prazo de 30 meses previstos na cláusula o descumprimento do termo de ajustamento de conduta, haverá a incidência de multa mensal de R\$ 100.000,00, sobre ela incidindo correção monetária e juros moratórios de 1% ao mês, destinada ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FID, CNPJ 13.848.187/0001-20, Banco do Brasil, agência 1897-X, conta corrente 8.198-4.

A ação teve como pedidos, além da execução das obras de infraestrutura, o pagamento pela executada da cláusula penal estipulada no compromisso de ajustamento de conduta no valor de R\$ 1.090.172,30 (um milhão e noventa mil e cento e setenta e dois reais e trinta centavos) e, em caso de não pagamento, o bloqueio do faturamento mensal da empresa para o caso de não execução da obra, a fim de que as obras de infraestrutura fossem executadas por terceiro, salvaguardando, assim, o direito dos adquirentes de lotes.

No curso da ação, a executada solicitou dois pedidos de dilação de prazo (11 e 31/01/2023) e duas adições de prazo em 17/02/2023, para a conclusão das obras de infraestrutura nos empreendimentos, totalizando quase quinze meses de suspensão da execução, e as obras não foram concluídas dentro dos prazos estipulados, nem foi emitido o Termo de Verificação de Obras pela autoridade municipal.

No terceiro pedido de dilação de prazo (08/05/2024), o Ministério Público, analisou o contrato, planilhas e as fotos juntadas pela parte executada, que não apresentaram o cronograma detalhado das obras, tampouco as datas de início e término das obras (dia, mês e ano) e pugnou pelo indeferimento do pedido de dilação de prazo pleiteado pela executada, bem como pelo devido prosseguimento da ação, considerados os anteriores períodos de prorrogação não suspensos, acarretando a incidência da cláusula penal prevista no TAC e da multa diária estabelecida judicialmente, sem a suspensão ou a interrupção de sua fluência.

Ressaltou-se a importância da celeridade e efetividade na resolução da questão, a fim de mitigar os danos urbanísticos continuados e assegurar o cumprimento das normas de desenvolvimento urbano.

Em 02/07/24, a executada apresentou novas informações e solicitação de prazo, no qual o Ministério Público concordou, mediante a apresentação de relatórios mensais técnico e fotográfico, demonstrando a evolução das obras; ao final do prazo solicitado, deveria ser apresentado o Termo de Verificação de Obras, atestando a quitação integral da obrigação exequenda; em caso de inadimplemento, total ou parcial, das obrigações, após o prazo de dilação, a execução da cláusula penal e da multa diária continuará, considerando-se todo o período de prorrogação para os efeitos de cômputo das penalidades (Figuras 79 a 82).

Figura 79: Pavimentação nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” – Programa Melhor Caminho (julho/2024 - concluído)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1001399-19.2022.8.26.0344.

Figura 80: Poço e reservatório nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (julho/2024 – concluído)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1001399-19.2022.8.26.0344.

Figura 81: Rede de galeria pluvial nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (julho/2024 – 90% concluída)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1001399-19.2022.8.26.0344.

Figura 82: Emplacamento das vias públicas nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (julho/2024 – concluído)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1001399-19.2022.8.26.0344.

Em 06/11/2024 a Secretaria Municipal de Obras expediu o TVO dos empreendimentos Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III.

Em 08/11/2024, o Ministério Público requisitou a juntada aos autos de e-mail e diversas fotos do local enviadas pelos moradores do local, informando que, em razão das fortes chuvas, e como não existem canaletas e nem meio fio para direcionar as águas para as galerias, formaram-se valetas profundas no meio das ruas e nas laterais, dificultando e até impedindo a locomoção dos moradores.

Em 23/01/2025, a executada informou que acionou a empresa contratada para executar as obras no Empreendimento Vila Bela I, II e III, até porque a obra está coberta pelo prazo de garantia.

Em 28/01/2025, o Ministério Público considerou que a executada tomou as medidas necessárias para sanar os problemas noticiados pelos moradores e considerando o Termo de Verificação de Obras, assinado pelo Secretário Municipal de Planejamento Urbano de Marília, que concordara com o cumprimento das obrigações de fazer firmadas no TAC, porém, como as obras não foram realizadas nos prazos assumidos pela executada, esta deverá pagar o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) de multa diária e R\$ 3.820.367,89 (três milhões, oitocentos e vinte mil reais, trezentos e sessenta e sete reais e oitenta e nove centavos) referente à cláusula penal do TAC em razão do atraso na entrega das obras.

Em 10/02/2025, os moradores apresentaram manifestação nos autos da ação, questionando a veracidade do TVO, mencionando e juntando fotos que no local não existe:

- III - Rede de Galerias de águas pluviais a contento e funcionando adequadamente, sendo que em vários locais a água foi direcionada para chácaras particulares causando sérios problemas;
- VI - Rede de abastecimento de água;
- VII - Sistema de tratamento e disposição de esgoto;
- X - Emplacamento das vias públicas, com as denominações e com indicação de CEP;
- XI - Não foi instalado hidrantes em todos os três bairros, sendo instalado tão somente no Vila Bella I, não havendo no Vila Bella II e III;
- XIV - Não existe demarcação referente as áreas de circulação e sistema de lazer.

Nesta oportunidade, solicitaram a nomeação de perito judicial para verificação do alegado no local dos fatos (Figura 83).

Figura 83: Pavimentação nos empreendimentos “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III” (fevereiro/2025)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1001399-19.2022.8.26.0344.

Em 26/02/2025, o Ministério Público realizou reunião com os moradores dos empreendimentos Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III e, logo após, solicitou perícia técnica ao CAEx, no prazo de 60 dias, prorrogado por igual período em junho, em razão de documentação faltante, conforme demonstrado em tabela de monitoramento da evolução do TAC (Anexo 10).

6.3.5 Caracterização de ACPs: Bauru

As Ações Civis Públicas relacionadas na sequência (Tabela 17) foram selecionadas pela relevância do assunto e, consequentes impactos na expansão urbana, com danos urbanísticos e ambientais. Observe-se que em nenhuma das ações foi realizado acordo, tendo o tempo médio de tramitação de 5 anos desde o ajuizamento, com 1500 páginas, motivo pelo qual foi realizada breve caracterização do procedimento.

Ressalte-se ainda que, embora propostas as ações pelo município de Bauru, o Ministério Público em todos os casos tomou conhecimento das irregularidades urbanísticas, tendo iniciado as investigações, porém, a Prefeitura Municipal de Bauru passou também a apurar os fatos, acabando por ingressar com a Ação Civil Pública.

Tabela 17: Resumo – ACP: Bauru

	TAC – ACP	Partes	Assunto
1	1010415-21.2014.8.26.0071	MP x Município de Bauru, JAFD Empreendimentos Imobiliários Ltda. e THOTUS Empreendimentos Imobiliários	Aprovação do loteamento Alphaville Bauru com violação ao zoneamento urbano; sem a atribuição e afetação da “área institucional” correspondente e local sem infraestrutura necessários.
2	1014478-16.2019.8.26.0071	Município de Bauru x José Antonio da Silva e outros (+ 3 requeridos)	Implantação de loteamento residencial urbano na zona rural de Bauru: comercialização de lotes para fins residenciais.
3	1017848-03.2019.8.26.0071	Município de Bauru x Recanto dos Rodoviários e outros (+ 6 requeridos)	Parcelamento clandestino do solo: Área de Proteção Ambiental – APA Estadual do Rio Batalha e na APA Água Parada e em zona de amortecimento da Estação Ecológica “Sebastião Aleixo da Silva”.
4	1008531-78.2019.8.26.0071	Município de Bauru x Mauro Rosa da Silva Júnior, Ezequiel Muniz e Associação Amigos da Mata	Parcelamento clandestino e ilegal denominado “Amigos da Mata” - Distrito de Tibiriçá.
5	1005078-41.2020.8.26.0071	Município de Bauru x Roberto Koiti Tajiri, Jorge Maranhão Junior, JM Empreendimentos, Vicente Neves Silva e outros (+ 21 requeridos)	Parcelamento clandestino e ilegal denominado “Chácaras Tibiriçá”.
6	1019705-50.2020.8.26.0071	Município de Bauru x Vicente Neves da Silva e outros (+ 14 requeridos)	Parcelamento clandestino e ilegal denominado “Chácaras de Lazer em Tibiriçá”.
7	1017944-47.2021.8.26.0071	Município de Bauru x Associação União dos 10 amigos do Rio Verde (Mauro Rosa da Silva Júnior e Alessandra Scarpelini Rosa)	Parcelamento clandestino e ilegal denominado Amigos do Rio Verde.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados no site do MPSP.

1 – ACP Nº 1010415-21.2014.8.26.0071 – Alphaville Bauru – Procedimento com 3922 páginas em 09/06/2025.

A ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público em relação ao Município de Bauru, JAFD Empreendimentos Imobiliários Ltda. e THOTUS Empreendimentos Imobiliários em 23/06/2014, em razão de irregularidades na aprovação do loteamento Alphaville Bauru, com violação ao zoneamento urbano; sem a atribuição e afetação da “área institucional” correspondente e local sem infraestrutura necessários. O loteamento é composto por 440 lotes residenciais, 27 lotes comerciais e 03 lotes de uso misto totalizando a área integral da gleba (610.201,53 m²) (Figura 84).

Figura 84: Localização do Loteamento “Alphaville Bauru”

Fonte: elaboração própria, com base em dados no Google Maps.

Em 08/08/2022 a ação foi julgada parcialmente procedente, condenando os requeridos nas obrigações de fazer consistentes em realizar Estudo de Impacto de Vizinhança e efetivar as medidas de mitigação do impacto viário e de vizinhança, bem como na execução das melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários, com a mitigação e compensação dos impactos apontados no EIV, além do pagamento de eventual indenização por danos urbanísticos e ambientais, casos apurados no EIV.

Em 09/06/2025 a ação foi remetida ao Superior Tribunal de Justiça para julgamento do Recurso Especial interposto pelo Ministério Público em 25/06/2024, contra o provimento do recurso de apelação do requeridos que julgou improcedente a ação.

2 – ACP Nº 1014478-16.2019.8.26.0071 – Estância L.M. – Procedimento com 1692 páginas em 21/08/2025.

A ação civil pública foi proposta pelo Município de Bauru em relação a José Antonio da Silva, Helena Ideka da Silva, Filomena Hidalgo e Eva Terezinha da Silva em 12/07/2019, em razão de terem implantado um loteamento residencial urbano na zona rural de Bauru, com 22 lotes, bem como terem comercializado lotes para fins residenciais (Figura 85).

Figura 85: Localização do Loteamento “Estância L.M.”



Fonte: elaboração própria, com base em dados no Google Maps.

Em 16 de julho de 2019, foi deferida tutela provisória, determinando que os executados providenciassem a imediata cessação da implantação do parcelamento do solo referente ao imóvel localizado na zona rural do município de Bauru, denominado "Estância L.M.". A referida decisão também determinou a cessação imediata de implantação de obras de infraestrutura no local e de alienação de frações do imóvel, além da fixação de faixa informativa na porta de acesso do imóvel com os dizeres específicos sobre a proibição, e a providência de publicação no Jornal da Cidade de Bauru informando que não seria mais permitido qualquer parcelamento de gleba, a título oneroso ou gratuito, no prazo de 30 dias.

Os requeridos descumpriram a tutela provisória, comprovada por perícia judicial realizada em 20 de junho de 2023, evidenciada através de imagens orbitais a existência de lotes sendo preparados para construção, a implantação de obras de infraestrutura como água e energia elétrica, a ocupação do local com várias residências, a continuidade das alienações de cotas, percentuais ou frações, demonstrando o aparecimento de novas construções.

Em 21 de agosto de 2025, com a concordância do Ministério Público, o Município de Bauru ingressou com cumprimento provisório de sentença para execução de multa diária, devida desde 23 de novembro de 2023, totalizando o valor de R\$ 318.000,00.

3 – ACP Nº 1017848-03.2019.8.26.0071 – Recanto dos Rodoviários – Procedimento com 1716 páginas em 06/07/2025.

A ação civil pública foi proposta pelo Município de Bauru em relação ao Recanto dos Rodoviários, representada por Marilson Marcondes Losilla, Michel Costa Saraiva, Antônio Marcos Bezerra, Victor Prado Gomes de Sá, José Maria Sandri de Carvalho e Denis Afonso Moura em **20/08/2019**, em razão de parcelamento clandestino do solo de uma gleba em zona rural municipal, com 60 lotes, inserido na Área de Proteção Ambiental – APA Estadual do Rio Batalha e na APA Água Parada e em zona de amortecimento da Estação Ecológica “Sebastião Aleixo da Silva” (Figura 86).

Figura 86: Localização do Loteamento “Recanto dos Rodoviários”



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Parecer Técnico – CAEX - ACP nº: 1017848-03.2019.26.0071.

Em 05 de março de 2025, a ação foi julgada procedente para condenar os requeridos na obrigação de fazer consistente em restaurar a gleba rural descrita na matrícula nº 4.914 do 2º CRI de Bauru, nas metragens determinadas pelo módulo rural, além da demolição de todas as edificações e obras existentes, original em que se encontrava a gleba rural, no prazo de 180 dias a contar do trânsito em julgado da sentença, sob pena de multa diária a ser ulteriormente fixada. Condenou os requeridos, ainda, ao pagamento de indenização correspondente aos danos causados, a serem oportunamente apurados por perícia.

Em 16 de junho de 2025, os requeridos interpuseram recurso de apelação, que aguarda julgamento pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

4 – ACP Nº 1008531-78.2019.8.26.0071 – Associação Amigos da Mata – Procedimento com 1343 páginas em 01/09/2025.

A ação civil pública foi proposta pelo Município de Bauru em relação a Mauro Rosa da Silva Júnior, Ezequiel Muniz e Associação Amigos da Mata em 29/04/2019, em razão de implantação de empreendimento ilegal denominado "Associação Amigos da Mata" ou "Clube da Mata", decorrente de parcelamento do solo clandestino e irregular para fins urbanos, em área rural, de aproximadamente 14 lotes. O local conhecido como "Sítio Triângulo", localiza-se na fazenda Barra Grande, no Distrito de Tibiriçá, comarca de Bauru/SP, havendo indícios de devastação de vegetação da área, pois inserida em Área de Proteção Ambiental (APA "Água Parada") (Figura 87).

Figura 87: Localização do Empreendimento "Amigos da Mata"



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Maps.

Em 21 de maio de 2019, foi deferida a tutela de urgência para que os requeridos, no prazo de 15 dias:

- 1) apresentem em juízo os contratos de compra e venda de todos os lotes alienados ou, na inexistência da totalidade deles, a relação com os nomes completos e endereços de todos os adquirentes dos lotes;
- 2) coloquem e mantenham avisos por placa ou faixa em todos os acessos e entradas do imóvel, em local visível, informando que o loteamento não está

registrado em cartório, e que é proibida a comercialização dos lotes, sendo que nenhuma obra pode ser realizada no local;

3) publiquem em jornal de grande circulação acerca da proibição da venda de qualquer fração ideal inferior ao permitido legalmente para a área;

4) abstenham-se de realizar vendas, promessas de vendas, reservas ou quaisquer negócios jurídicos que manifestem intenção de vender lotes da área em questão, ou mesmo alterar a situação jurídica dos mesmos em desacordo com a legislação aplicável;

5) não pratiquem atos de supressão de vegetação, terraplanagem, remoção de terra, demarcação de quadras e lotes, abertura de ruas e vias de acesso ou circulação;

6) não iniciem, prossigam, continuem ou finalizem quaisquer obras, notadamente edificação nos lotes ou implantação de redes de água, esgoto, eletricidade e iluminação; e

7) abstenham-se de efetuar modificação, de qualquer forma, no estado atual do imóvel e suas eventuais benfeitorias e vegetação existentes.

Em 1º de setembro de 2025, o juiz nomeado para a ação foi promovido e o processo aguarda nomeação de novo responsável para sentença.

5 – ACP Nº 1005078-41.2020.8.26.0071 – Chácaras Tibiriçá – Procedimento com 2162 páginas em 13/10/2025.

A ação civil pública foi proposta pelo Município de Bauru em relação a Roberto Koiti Tajiri, Jorge Maranhão Junior, JM Junior Empreendimentos, Vicente Neves Silva e outros (+ 21 requeridos) em 16/03/2020, em razão de implantação de empreendimento ilegal denominado "Chácaras Tibiriçá", referente a parcelamento do solo clandestino, localizado no Distrito de Tibiriçá, imóvel desmembrado da antiga Fazenda Val de Palmas, na área rural de Bauru (Figura 88). A gleba é objeto das matrículas nº 126.651 (área 1 – 8 lotes), 126.652 (área 2 – não desmembrada) e 126.653 (área 3 – 7 lotes) do 2º Oficial de Registro de Imóveis de Bauru e inserido em Área de Proteção Ambiental (APA – do Rio Batalha).

Figura 88: Localização do Empreendimento “Chácaras Tibiriçá”

Fonte: Elaboração própria, com base em dados no Google Maps.

Em 26 de março de 2020, foi deferida a tutela de urgência para determinar aos requeridos que:

- a) providenciem a cessação das construções/obras e impeçam novas vendas ou promessas de venda dos terrenos do loteamento denominado "Chácaras Tibiriçá", e/ou qualquer fração ideal inferior ao permitido legalmente para as áreas, bem como a publicação de matéria com grande destaque em Jornal da Cidade sobre a proibição da venda de qualquer fração ideal inferior ao permitido legalmente para as áreas referidas, tudo sob pena de multa diária no importe de R\$ 500,00 (quinhentos reais);
- b) determinar A INDISPONIBILIDADE DOS BENS IMÓVEIS matriculados sob n°s 126.651, 126.652 e 126.653, todas do 2º Oficial de Registro de Imóveis de Bauru/SP.

Em 13 de outubro de 2025, aguarda-se decisão sobre requerimento dos requeridos de suspensão do processo, uma vez que há procedimento administrativo em curso para análise da possibilidade de Regularização Fundiária na área, conforme estabelecido nas novas normativas administrativas municipais (Decreto Municipal nº 18.607/25).

6 – ACP Nº 1019705-50.2020.8.26.0071 – Chácaras de Lazer Tibiriçá – Procedimento com 1066 páginas em 06/10/2025.

A ação civil pública foi proposta pelo município de Bauru em relação a Vicente Neves da Silva e outros (+ 14 requeridos) em 15/09/2020, em razão de implantação

de empreendimento ilegal denominado "Chácaras de Lazer em Tibiriçá", imóvel da matrícula nº 38.666, do 1º Oficial de Registro de Imóveis de Bauru, com 26 lotes, para fins residenciais e finalidade urbana, em zona rural, disfarçado de condomínio, o que não é permitido pelo artigo 3º, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Figura 89).

Figura 89: Localização do Empreendimento "Chácaras de Lazer em Tibiriçá"



Fonte: Elaboração própria, com base em dados no *Google Maps*.

Em 04 de novembro de 2020, foi deferida a tutela de urgência para determinar a averbação na matrícula 38.666, do 1º Oficial de Registro de Imóveis e Anexos da

Comarca de Bauru/SP, o ajuizamento da presente ação, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 54²⁴ e 55 da Lei nº 13.097²⁵, de 19 de janeiro de 2015.

Em 06 de outubro de 2025, aguarda-se prazo para manifestação do município sobre requerimento dos requeridos de suspensão do processo, uma vez que há procedimento administrativo em curso para análise da possibilidade de Regularização Fundiária na área, conforme estabelecido nas novas normativas administrativas municipais (Decreto Municipal nº 18.607/25).

7 – ACP Nº 1017944-47.2021.8.26.0071– Amigos do Rio Verde – Procedimento com 749 páginas em 02/09/2025.

A ação civil pública foi proposta pelo Município de Bauru contra Associação dos 10 Amigos do Rio Verde, representados por Mauro Rosa da Silva Júnior e Alessandra Cristina Scarpelini Rosa, em 22/07/2021, em razão da existência de parcelamento de solo ilegal e clandestino em imóvel, com 11 lotes, localizado na zona rural, com finalidade urbana, matriculado sob o nº 120.406 do 2º Oficial de Registro de Imóveis

²⁴ Art. 54: “Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:

I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, de que a execução foi admitida pelo juiz ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos no art. 828 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso IV do caput do art. 792 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

V - averbação, mediante decisão judicial, de qualquer tipo de constrição judicial incidente sobre o imóvel ou sobre o patrimônio do titular do imóvel, inclusive a proveniente de ação de improbidade administrativa ou a oriunda de hipoteca judiciária.

§ 1º Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no registro de imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.

§ 2º Para a validade ou eficácia dos negócios jurídicos a que se refere o caput deste artigo ou para a caracterização da boa-fé do terceiro adquirente de imóvel ou beneficiário de direito real, não serão exigidas:

I - a obtenção prévia de quaisquer documentos ou certidões além daqueles requeridos nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985; e

II - a apresentação de certidões forenses ou de distribuidores judiciais”.

²⁵ Art. 55: “A alienação ou oneração de unidades autônomas integrantes de incorporação imobiliária, parcelamento do solo ou condomínio edilício, devidamente registrada, não poderá ser objeto de evicção ou de decretação de ineficácia, mas eventuais credores do alienante ficam sub-rogados no preço ou no eventual crédito imobiliário, sem prejuízo das perdas e danos imputáveis ao incorporador ou empreendedor, decorrentes de seu dolo ou culpa, bem como da aplicação das disposições constantes da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990”.

de Bauru, inserido na APA da Água Parada, sob o subterfúgio de apresentar-se como um condomínio (Figura 90).

Figura 90: Localização do Empreendimento “Amigos do Rio Verde”



Fonte: Elaboração própria, 2025, com base em dados no *Google Maps*.

Em 25 de agosto de 2021, foi deferida a tutela de urgência para que os requeridos, no prazo de 15 dias:

- 1) não promovam novas vendas ou promessa de venda dos terrenos ou títulos do empreendimento Associação 10 Amigos do Rio Verde, e/ou qualquer fração ideal inferior ao permitido legalmente para a área da Matrícula 120.406 do 2º ORI, com a aplicação de multa cominatória em caso de descumprimento;
- 2) que a Associação (na pessoa de seu Presidente) comunique todos os associados a depositarem em juízo as parcelas a serem pagas a qualquer título e que sejam referentes ao parcelamento (pagamento de títulos, fração de área, contribuição mensal etc.;
- 3) que a Associação deposite em juízo TODO o valor recebido a qualquer título;
- 4) seja proibida qualquer alteração fática no local, restando vedado iniciar ou continuar construções, reformas ou ampliações no local, seja de natureza útil, necessária ou voluptuária.

Em 02 de setembro de 2025, aguarda-se prazo para manifestação do município sobre requerimento dos requeridos de suspensão do processo, uma vez que há procedimento administrativo em curso para análise da possibilidade de Regularização Fundiária na área, conforme estabelecido nas novas normativas administrativas municipais (Decreto Municipal nº 18.607/25).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo catalogar e analisar a eficácia e a eficiência dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) de teor urbanístico celebrados em dois municípios do interior paulista, Bauru e Marília, no período 2000-2022, examinando suas configurações quanto ao parcelamento do solo e seus impactos urbanos. Pretendeu-se analisar se o TAC é um instrumento eficaz de mediação entre os interesses dos agentes do mercado imobiliário e do Poder Público (no caso, dos municípios) na contrapartida de investimentos de políticas públicas.

O início da pesquisa se deu com o estudo da urbanização e o processo urbanizador no Brasil. Nesta fase, verificou-se que a intensa expansão urbana do país, que ocorreu especialmente na segunda metade do século XX, combinada ao avanço da industrialização e ao modelo desenvolvimentista, provocou a partir da década de 1970 o movimento de desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento.

Nesse contexto, Bauru e Marília expandiram seus territórios urbanos, e em 50 anos a população desses municípios aumentou de forma expressiva: em 1970 Bauru contava com 132.057 residentes e passou para 379.146 em 2022; no mesmo período, Marília passou de 98.114 para 237.627 habitantes (Censos IBGE).

A expansão urbana desordenada dessas cidades nesse período desencadeou evidente desequilíbrio na concentração de pessoas, com o sobrecarregamento das vias de rodagem, dos sistemas de água e esgoto e de energia elétrica, acarretando incontáveis prejuízos para o adequado uso do solo e para a população local, com consequências urbanísticas graves. Como decorrência desse padrão, também se intensificaram os processos de segregação socioespacial.

O espaço urbano-territorial desordenado pelo crescimento urbano acelerado teve suas primeiras regulações com a Lei Federal nº 6.766/79 (“Lei Lehmann”), legislação pioneira a tratar do parcelamento do solo que instituiu a obrigatoriedade de contrapartidas dos empreendedores imobiliários, às quais se somaram normativas correspondentes em escala municipal.

Na década seguinte, em meio ao processo de democratização do país e sob o impulso do ideário da reforma urbana, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Poder Público municipal a competência pelo desenvolvimento urbano (art. 182) e o Estatuto da Cidade aplica para todos os efeitos os artigos 182 e 183 da Constituição

Federal à execução da política urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Nesse momento de importantes inovações institucionais, foi enfatizado o princípio da função social da propriedade e oferecido aos municípios um largo conjunto de instrumentos urbanísticos potencialmente capazes de promover a ordenação territorial.

De forma que, interpretando-se os dispositivos mencionados é possível afirmar que o município é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, o qual deverá resguardar a efetiva observância das regras urbanísticas, inclusive com a adoção das medidas necessárias para o seu cumprimento. Observe-se que o exercício dessa atividade fiscalizadora é de natureza vinculada, e não discricionária, não cabendo ao município a possibilidade de não fiscalizar ou deixar de combater a implantação irregular do parcelamento do solo urbano, sob pena de se caracterizar prevaricação.

Nesse aspecto, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) tem sido utilizado amplamente pelo Ministério Público, como meio de solução extrajudicial de conflitos urbanísticos, quer seja em área urbana ou rural, principalmente nos casos em que estabelece acordo com o município e o responsável por loteamento irregular, para cumprimento de obras de infraestrutura, a fim de regularização do empreendimento.

Esta pesquisa retornou resultados neste sentido. O primeiro levantamento da pesquisa no Ministério Público Estadual, realizada nas cidades médias do estado de São Paulo, demonstrou como tema predominante nos TACs: o loteamento irregular (57%); o loteamento clandestino (25%); o desdobro de lotes/loteamento irregular (14%), e como tema de menor predominância o loteamento irregular/clandestino (4%).

A pesquisa quanto ao tema se repete no segundo levantamento, referente às cidades de Bauru e Marília, objetos deste estudo, quer nos inquéritos civis, quer nas ações civis públicas como responsável em fiscalizar ou deixar de combater a implantação irregular do parcelamento do solo urbano.

A catalogação desse expressivo volume de TACs revela mais do que a pertinência do uso deste instrumento extrajudicial, na verdade, evidencia proliferação de conflitos que mostram amplo descumprimento das normas de parcelamento do solo e empreendimentos imobiliários autenticamente urbanos cujas irregularidades trazem à baila a tendência de ocupação de áreas rurais. Ademais, também ficam

patentes as dificuldades das Prefeituras cumprirem seu papel de fiscalização e ordenação urbanística.

Na cidade de Bauru, foram encontrados 2 TACs em inquéritos civis. O primeiro tratou de 3 empreendimentos verticais na zona sul da cidade (Empreendimentos verticais “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”), em descumprimento ao artigo 2º do Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Participativo de Bauru. O TAC foi parcialmente cumprido no prazo de 4 anos, mediante a execução de obras de infraestrutura como medidas mitigatórias e compensatórias dos efeitos causados pelos empreendimentos. O segundo caso se refere a dois empreendimentos imobiliários (Empreendimentos urbanísticos: “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”), onde foram comercializados lotes como de parcelamento para fins urbanos, sem registro de parcelamento ou desmembramento, em descumprimento aos artigos 37 e 50, incisos I/III Lei nº 6.766/79. O TAC correspondente, cumprido em 4 anos, foi concluído com as obras de infraestrutura urbanística e com a emissão da Certidão de Regularidade Fundiária dos empreendimentos.

Na cidade de Marília, a pesquisa identificou 3 TACs em inquéritos civis. Os dois primeiros casos tratam da aprovação de loteamento sem o devido cumprimento das obras de infraestrutura necessárias, previstas no Decreto Municipal de aprovação dos empreendimentos. A diferenciação entre os empreendimentos reside no tipo e localização, sendo o primeiro de alto padrão residencial e localizado na zona oeste; o segundo se refere a loteamento de interesse social, localizado na zona leste da cidade.

No primeiro caso (Residencial Vale do Canaã), o TAC com prazo de 7 anos foi parcialmente cumprido, sendo acompanhado pelo Ministério Público através de relatórios técnicos e fotográficos apresentados pelo empreendedor, em períodos semestrais. No segundo caso (Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina”), o TAC foi cumprido no prazo de 2 anos, concluído com a realização das obras de infraestrutura.

O terceiro e último caso (Loteamento Residencial Silenzio Esmeralda) envolveu loteamento residencial de alto padrão, localizado na zona leste da cidade Marília que, além de ter sido aprovado sem o cumprimento das obras de infraestrutura, provocou dano ambiental em manancial que atende o sistema de captação e abastecimento de água da população da zona leste da cidade. Foi realizado TAC quanto à obrigação do cumprimento das obras de infraestrutura, sendo cumprido no prazo de 4 anos. Quanto

ao dano ambiental, foi proposta ação civil pública pela Procuradoria Geral do Estado porque a *Silenzio Esmeralda* Incorporadora de Imóveis Ltda. descumpriu os Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental.

Quanto ao resultado dos TACs nas ações civis públicas, a pesquisa teve como resultados 5 acordos em Marília e nenhum em Bauru. As ações apresentam similaridade quanto ao tema, predominantemente de parcelamento irregular do solo e de descumprimento das obras de infraestrutura, bem como quanto ao tempo de cumprimento do TAC, em média de 8 a 10 anos, observando-se que os TACs analisados nas ações foram apenas parcialmente cumpridos.

Como a pesquisa não retornou nenhum TAC em ação civil pública para a cidade de Bauru, foram selecionadas 7 ações civis públicas que, em razão do tema, proporcionam impactos na expansão urbana, com danos urbanísticos e ambientais. Tais ações foram propostas pelo município de Bauru. O Ministério Público investigava as irregularidades urbanísticas, porém, a ação civil pública foi proposta pela Prefeitura Municipal de Bauru que apurava também os fatos, passando o Ministério Público a acompanhar a ação como “custos legis”.

O levantamento confirma que a celebração do TAC, principalmente na fase investigatória (inquérito civil), é uma forma de solução negociada potencialmente mais célere, que proporciona economia de recursos públicos em várias perspectivas, ao se evitar a ida ao Judiciário, pois o tempo médio foi de 4 anos para o cumprimento do acordo do TAC nos ICs, enquanto que nas ACPs foi de 8 a 10 anos (parcialmente cumpridos).

Os TACs pesquisados registram em sua maioria casos de parcelamento irregular do solo e descumprimento das obras de infraestrutura, em áreas urbana e rural. Observa-se que o fundamento legal dessas irregularidades pode ser diretamente relacionado ao descumprimento, principalmente, dos artigos 2º e 18-D, inciso III da Lei Federal nº 6.766/1979, que normatizam as regras relativas a loteamentos e desmembramentos.

Na área rural, os casos incidem sobre o parcelamento de solo para fins urbanos, sem o cumprimento de qualquer regra legislativa ou administrativa, federal, estadual ou municipal, e pleiteiam a Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

Na verdade, o que se verifica é a intenção de agentes do mercado imobiliário de desvirtuar a finalidade legal da Reurb, pois estes, ao adquirir ou possuir glebas de terra em área rural e muitas vezes até de proteção ambiental – e por tais

características, pouco valorizadas em razão das restrições ao seu aproveitamento e parcelamento –, e convictos de “escapar” das restrições das legislações urbanísticas e ambientais, fracionam a área primitiva e comercializam os lotes (em sua maioria, pendentes de obras de infraestrutura) por valores lucrativos.

Tal prática pode parecer uma maneira fácil de ganhar dinheiro, mas é ilegal, além de causar graves prejuízos urbanísticos e ambientais e que, a princípio deveria ser combatida pelo município, pois na atual ordem jurídico-urbanística brasileira, o comando local tem por função conduzir o processo de planejamento e execução de ações que possam materializar o atendimento das demandas habitacionais, conciliando o desenvolvimento a uma cidade sustentável, levando em conta a questão territorial (urbano e rural), a tipologia da cidade, tamanho e densidade populacional, organização institucional (política e administrativa), se afastando da visão conservadora da cidade como bem econômico.

Ressalte-se que, caso o município persista na tendência histórica e consagrada em nossas cidades da valorização imobiliária, que promove a redistribuição socioespacial desigual dos habitantes – quer por dificuldades administrativas ou até políticas –, é facultado a qualquer cidadão o direito de representar ao Ministério Público, para que investigue o caso, visando apurar possível especulação imobiliária e eventuais danos urbanísticos e ambientais decorrentes do empreendimento (art. 27, Parágrafo único, inciso I da Lei Federal nº 8.625/1993).²⁶

Essa dinâmica é precisamente o que se extraiu da análise dos TACs em inquéritos civis selecionados para esta pesquisa: em todos os casos, o início do procedimento investigatório se deu por representação (associação de moradores, proprietários, oficial de cartório), ou seja, fica evidente a falta de fiscalização municipal, muitas vezes injustificada, diante dos recursos tecnológicos atuais disponibilizados à Prefeitura, como por exemplo a utilização de ferramentas de georreferenciamento e a fiscalização aérea por drones utilizada para monitorar o trânsito, instrumentos que poderiam muito bem ser aplicados na fiscalização de controle de licenciamento de loteamentos.

²⁶ Art. 27: “Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas”.

Ainda no tocante à fiscalização, coloca-se uma questão intrigante quanto a área do TAC em Bauru (ACP – “Amigos da Mata”): na imagem aérea do empreendimento (Figura 87) se verifica no mesmo espaço diversos loteamentos, com características rurais, irregulares, conhecidos por “chácaras de recreio”, idênticas a área do empreendimento “Amigos da Mata”. Dessa forma, se o Estado, por meio da atuação do Ministério Público, está fiscalizando determinada área – caso do empreendimento “Amigos da Mata” – na qual se nota no mesmo espaço, em área contígua, irregularidades semelhantes à área fiscalizada e, sendo a eficiência um princípio básico da administração pública, cabe uma pergunta trivial: não seria recomendável, ao menos, solicitar informações à Prefeitura Municipal sobre os processos de regularização dos loteamentos aprovados naquele espaço rural?

Por essa questão, se constata que a fiscalização municipal é bastante precária e que o Ministério Público – por falta de conhecimento específico que garanta o cumprimento da função urbanística ou por ausência de equipe técnica para fiscalização ou até pelo acúmulo de trabalho das promotorias –, não poderia ficar restrito a investigar somente os fatos que foram objeto de representação, mas ampliar o campo da área de fiscalização, pois assim a investigação assumiria caráter dúplice diante da iniciativa e eficiência ao cobrar do município informações sobre a regularidade dos loteamentos (na totalidade) do espaço.

Portanto, a fiscalização é precária, daí que o TAC para a regularização fundiária urbana, pelos dados produzidos pela pesquisa, tem sido utilizado esporadicamente, principalmente, na cidade de Bauru e, talvez, a utilização do instituto se torne menos frequente, com a aprovação do Decreto Municipal nº 18.607, de 11 de julho de 2025, que visa a uniformizar as normas relativas à Reurb, agilizando seu reconhecimento no processo administrativo.

Vale destacar que o TAC em Bauru (Arealva - “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”) se verificou a efetivação da Reurb como um processo que incluiu medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (artigo 9º da Lei Federal nº 13.465/17). A rigor, este empreendimento está localizado no território do município de Arealva, o que sinaliza um potencial vetor de expansão urbana de Bauru em razão da contiguidade espacial, de sua posição hierárquica na rede urbana regional e, portanto, por sua capacidade de polarização.

Para o cumprimento das obras de infraestrutura nos empreendimentos imobiliários, por sua vez, além de cumprir o disposto no artigo 18, inciso V da Lei nº 6766/79, alterado pela Lei nº 14.118/21 que prevê obrigações do loteador referente a obras básicas de infraestrutura do loteamento, o TAC em áreas estritamente urbanas postula efetivar as diretrizes da política urbana, previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, ao adequar os parcelamentos à cidade regularizada, com a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água) evitando assim, desmoronamento, enchentes e demais impactos na cidade.

Nesse contexto, ressalte-se os casos dos loteamentos de interesse social ocupados por famílias de baixa renda (não excluindo as demais populações), nos quais as efetivações das obras de infraestrutura, pelo acordo, permitiram o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando-lhes melhor qualidade de vida.

Quanto aos casos que envolvem danos urbanísticos e ambientais, verificou-se que, embora propostos Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental firmados com a Secretaria do Estado do Meio Ambiente (Marília – Residencial *Silenzio Esmeralda*), este não foi cumprido, sendo ajuizada ACP. São casos similares de ACPs: Marília (Sítios de Recreio Vila Bella I, II e III) e Bauru (Recanto dos Rodoviários, Amigos da Mata, Chácaras Tibiriçá e Amigos do Rio Verde). Tais casos tratam de parcelamento de solo clandestino localizados em Áreas de Proteção Ambiental às margens de cursos d'água e, portanto, repercutem sérios impactos ao meio ambiente, com devastação da vegetação e comprometimento no sistema de abastecimento de água potável.

Por fim, cabe observar que não foram encontradas medidas impostas de contrapartida de investimentos em políticas públicas nos TACs.

Na cidade de Bauru não há legislação que institua o instrumento jurídico urbanístico da contrapartida para novos empreendimentos, ampliação de empreendimentos existentes e atividades que possam ser geradoras de impactos no território municipal, há somente o Decreto Municipal nº 13.269, de 28 de dezembro de 2.016, que instituiu procedimentos para o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Termo de Referência Técnico.

O resultados da pesquisa demonstraram que há discussão sobre a necessidade ou não de lei municipal na exigência de contrapartida urbanística, já que não há conceito técnico de contrapartida urbanística, nem rol taxativo ou

exemplificativo em lei, pois o artigo 18, inciso V da Lei nº 6.766/79, alterado pela Lei nº 14.118/21, prevê obrigações do loteador referente a obras básicas de infraestrutura do loteamento e que as previsões de contrapartida dos artigos 28, 29 e 33 do Estatuto da Cidade se referem apenas as Operações Urbanas Consorciadas.

Entretanto, há entendimento de que, se a contrapartida urbanística não estiver prevista em lei municipal, a compensação poderá ser exigida do empreendedor ou loteador, desde que preenchidos os seguintes requisitos: a) previsão no Plano Diretor; b) tenha fundamento técnico – a contrapartida tenha relação com a intervenção pretendida e possa mitigar o dano urbanístico que a torna exigível; c) realização de oitiva dos interessados.

Na cidade de Marília, a lei que instituiu o instrumento jurídico urbanístico da contrapartida foi aprovada recentemente, em 30 de abril de 2025, cumprindo a previsão do Plano Diretor de 2023 e, portanto, doravante nos próximos casos há a possibilidade de se exigir as ações necessárias dos empreendimentos para compensar os impactos causados no território municipal.

Os resultados da pesquisa, principalmente quanto à análise dos TACs, indicam que foram identificadas as vantagens deste instrumento quanto à eficácia preventiva e à otimização dos meios e os resultados, não havendo, portanto, fator impeditivo para que se utilize o TAC na implantação de políticas públicas de ordenação territorial, porém, a questão é outra: por que não se adota o TAC para tal fim?

A questão é complexa, tendo como ponto inicial a característica do TAC, ou seja, é um acordo de natureza consensual, que pressupõe mútuo consentimento entre as partes e que, no caso de implantação de políticas públicas de ordenação territorial, remete a um acordo a ser celebrado entre o Ministério Público e o órgão público, que possui poder discricionário. Tal prerrogativa concede à administração pública a decisão de celebrar ou não o TAC, pelo juízo de conveniência e oportunidade. Portanto, trata-se de uma escolha política privativa dos governos municipais.

Para a administração pública, as circunstâncias de conveniência e oportunidade para a implantação de políticas públicas, de forma geral, giram em torno de impactos orçamentários, de cálculos políticos, das relações custo-benefício, da definição de grupos ou classes de pessoas abrangidas, dentre outros fatores. Como ensina a literatura canônica, políticas públicas são os “governos em ação”.

Nessas condições, em muitos casos, não resta alternativa ao Ministério Público que não seja a propositura da ação civil pública.

Finalmente, não se pode ignorar e deixar de apontar no enfrentamento das questões que envolvam direitos urbanísticos e ambientais e as questões sociais decorrentes da violação de tais direitos, problemas como o despreparo dos órgãos públicos e judiciais, com a falta de capacitação multidisciplinar dos servidores e, principalmente, o pensamento institucionalizado da cidade como bem econômico.

REFERÊNCIAS

Bibliografia (livros, artigos, teses etc.)

ALFONSIN, B. M. **O Papel dos Planos Diretores na Tutela do Direito à cidade**. In: GAVIÃO FILHO, A. P.; LEAL, R. G. (orgs.). Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis. Porto Alegre: FMP, 2016, v. 2, p. 265-286.

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional**. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (orgs.). Cidades Médias Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3081>. Acesso em: 20 set. 2022.

BAENINGER, R. **Espaços ganhadores e espaços perdedores na dinâmica migratória paulista**. In: HOGAN, D. J. *et al.* [Org.] Migração e Ambiente em São Paulo: Aspectos relevantes da dinâmica recente. Campinas: UNICAMP/NEPO, 2000. p. 173-232.

BICUDO, M.P. **Contrapartidas Urbanísticas**. IBRADIM – Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário. Disponível em: <https://ibradim.org.br/wp-content/uploads/2022/03/loteamentos-2022-aula-11.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BORDALO, R. **Direito Urbanístico** (Coleção Método Essencial). Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644667. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786559644667/>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

CANO, W. (org.). **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo**. Coleção Economia Paulista, v.1, n.1. São Paulo: Seade, 1988, 157p.

CARVALHO, P. A. Custeio da regularização fundiária - Retomando conceitos. In: GAIO, A. *et. al.* [Org.] **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164f.

CASTELLO BRANCO, M. L. Cidades médias no Brasil. In: SPÓSITO, E.S.; SPÓSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (orgs.). **Cidades médias: produção do espaço**. São Paulo: Expressão Popular, 2006, 375p.

CASTANHEIRO, I. C. Considerações Gerais sobre REURB. In: GAIO, A. et. al. [Org.] **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164f.

COSTA, H. R. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 32, p. 27-50, 1989. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/items/b7010e14-ee99-4d02-9435-fcdd876812b7>. Acesso: 05 fev.2025.

FERNANDES, E. (org.) **20 Anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021, 231p.

FERRARESI, E. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos**. 1ª ed. São Paulo: Grupo Gen - Editora Forense, 2009, 380p.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. **A dinâmica urbana de cidades médias do interior paulista sob o Estatuto da Cidade**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.15, n.1, p.183-200, 2013. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4178>. Acesso em 04 fev.2025.

GOULART, M. P. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. **Revista por um MP Resolutivo**. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de Orientação Funcional Ministério Público da Bahia. Salvador, jul., 2017, p. 25-41.

GRINOVER, P. A. **Os Métodos Consensuais de Solução de Conflitos no Novo CPC**. O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas. São Paulo: Atlas, 2015, 456p.

KERCHE, F. **O Ministério Público e a constituinte de 1987/88**. In: SADEK, Maria Tereza (org.). O sistema de justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 106-137, 2010. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/59fv5/pdf/sadek-9788579820397-04.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2024.

KITCHENHAM, B. A.; BRERETON P.; BUDGEN, D. **Evidence-Based Software Engineering and Systematic Reviews**. 1st edition. Boca Raton, FL: Chapman and Hall/CRC, an imprint of Taylor and Francis, 2015, 426p.

LEAL, R. G. **Os Desafios da Administração Pública em face do Parcelamento do Solo Urbano: Perspectivas Jurídicas e Políticas**. A & C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 5, n. 21, p. 11-32, 2007. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/445>. Acesso em: 18 jan. 2026.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. Itapevi: Nebli, 2016, 115p.

LEITE, F. P. **Desconstrução da natureza regulamentar dos termos de ajustamento de conduta: uma perspectiva empírica a partir de TACs celebrados entre o Ministério Público e empresas privadas em matéria ambiental**. 2020, 93f. Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2020.

LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**. 2010, 308f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

LIMONAD, E. **Espaço-Tempo e urbanização: algumas considerações sobre a urbanização brasileira**. Revista Cidades, V. 5 (8), 2008. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/download/12297/7905>. Acesso em 04 mai.2024.

LOPES JÚNIOR, W. M. **Centro, periferia e novas centralidades em cidade media: o caso de Bauru - SP**. 2007. 262p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1605886>. Acesso em: 21 mai. 2025.

LOSNAK, C. J. **Polifonia Urbana: imagens e representações-Bauru 1950-1980**. Bauru: EDUSC, 2004, 284p.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013, 192p.

MAZZILLI, H. N. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, v. 41, 2006, p. 93-110.

MOTTA, C. C. **MARÍLIA: 95 anos de progresso: história e personagens**. 3. ed. Marília: RG Editores, 2024, 234p.

MOTTA, P. H. Termo de Ajustamento de Conduta: aspectos ainda controvertidos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro. Ano 16. Volume 23. Número 1. Janeiro a Abril de 2022. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. ISSN 1982-7636. pp. 1113-1141.

NEGRELOS, E. P. **Estado, planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980: a forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica ao movimento moderno**. v. I e II. Tese (Doutorado em Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996, 242p.

NERY, A. L. A. **Compromisso de Ajustamento de Conduta - Teoria e Análise de Casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, 432p.

NUNES, M. **Produção do Espaço Urbano e Exclusão Social em Marília-SP**. 2007, 173f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. Fonte: <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/17aef79d-1053-4f29-b6da-fe417b5a7c03>. Acesso em 10 Mai. 2025.

NUNES JÚNIOR, V. S.; SCIORILLI, M. **Manual de Processo Constitucional Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, Ação Popular, Habeas Data, Mandado de Injunção, ADIN**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021, 282p.

OLIVEIRA, A. H. A.; CASAGRANDE, A. R.; MARTINS, J. G. **Marília – capital nacional do alimento?** 2008. TCC (Graduação) – Trabalho de Curso apresentado ao Curso de Administração da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha” - Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, 2008.

OTERO, E. V. **Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio**. 2016, 342p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. Biblioteca Digital USP, 2016.

RECH, U. A.; SILVEIRA, M. E. B. **O Estatuto da Cidade e a inclusão da área rural no plano diretor**. Caxias do Sul: EDUCS, 2022, 238p.

RODRIGUES, G. A. **Ação Civil Pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, 338p.

ROLNIK, R.; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Polis, 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>. Acesso em 23 set. 2022.

ROLNIK, R. **Estatuto da cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. São Paulo: Instituto Polis, 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-instrumento-para-as-cidades-que-sonham-crescer-com-justica-e-beleza/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2016, 157p.

SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado**, Fundamentos Teórico e metodológico da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988, 136p.

SANTOS, J. S. **Política habitacional e urbanização: o protagonismo da COHAB-Bauru na cidade sem limites**. 2023, 175p. Trabalho Final de Graduação – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2023.

SANTOS, M. V. M. **Temas de Direito Urbanístico 7: Atuação Estrutural e REURB. Restrições convencionais de loteamento e o interesse público**. São Paulo: MPSP, 2024. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/Temas%20de%20Direito%20Urbanistico%207%20-%20Atuacao%20Estrutural%20e%20REURB.pdf/d74d5ae5-ac24-422a-3365-a991b022c1d0?t=1709327703660>. Acesso em 31 mar. 2025.

SANTOS JR., O.A.; MONTANDON, D.T. **Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JR., N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (ed.). **Ciudades para todo@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias**. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010.

SILVA, A. J. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, 468 p.

SOUZA, M. A. **O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente**. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização do Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015, 346p.

SUNDFELD, A. C. Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: **Estatuto da Cidade**. FERRAZ, S. *et al.* [Coord.], p. 44-60, 1. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

TAVARES, J. C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 2, mai-ago. 2018, p. 344-367.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). O processo de urbanização do Brasil. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015, 346p.

ZIOLI, M. **Política com café no oeste do Estado de São Paulo. Bento de Abreu Sampaio Vidal (1872-1948)**. 2006, 183f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP. Biblioteca Digital, 2006.

Fontes (IBGE e outros)

ATLAS. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em 03 fev. 2025.

BAURU. **Câmara Municipal de Bauru**. Bauru, SP: Executivo anuncia a retirada de tramitação da Lei de Zoneamento na Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://www.bauru.sp.leg.br/imprensa/noticias/executivo-anuncia-retirada-de-tramitacao-da-lei-de-zoneamento-na-camara-municipal/#:~:text=A%20atual%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Municipal%20deu,.%C2%BA%20166%2F22>). Acesso em: 04 fev. 2025.

BAURU. **Prefeitura Municipal de Bauru**. Bauru, SP: 2ª Etapa: Plano Diretor. Disponível em: <https://sites.bauru.sp.gov.br/planodiretor/documentos>. Acesso em: 06 mai. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Panorama e Estrutura do Poder Judiciário. Brasília: 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5275>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Guia para Revisão e Elaboração de Planos Diretores**. Brasília: 2022. Disponível em: [GuiaparaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf](#) (www.gov.br). Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT**. Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – Prourb. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/recomendacoes/prourb/2016/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_03_-_Empresas_respons%C3%A1veis_por_an%C3%BAncios_de_im%C3%B3veis_-_PA_08190.045973-16-94.PDF. Acesso em 14 abr. 2025.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Conheça a estrutura do MPF. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/conheca-o-mpf-1>. Acesso em 06 abr. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Organização Funcional. Brasília, 2025. Disponível em: <https://international.stj.jus.br/pt/Poder-Judiciario-Brasileiro/Organizacao-funcional/Justica-Comum/Justica-Federal#:~:text=A%20Justi%C3%A7a%20Federal%20Brasileira%20est%C3%A1,%20distribu%C3%ADdos%20em%206%20regi%C3%B5es>. Acesso em: 23 mar.2025

IBGE. SIDRA: **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. População residente, por sexo e situação do domicílio. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/Q>. Acesso em: 26 mai. 2024.

IBGE. REGIC: **Regiões de Influências das Cidades - 2018**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 01 fev. 2025.

IDMC. **Internal Displacement Monitoring Centre**. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

MARÍLIA. **Marília Transparente**. Marília, SP: É grave! Em desacordo com a legislação maioria dos vereadores promove alterações irregulares na lei de zoneamento urbano. Disponível em: <https://matra.org.br/e-grave-em-desacordo-com-a-legislacao-maioria-dos-vereadores-promove-alteracoes-irregulares-na-lei-de-zoneamento-urbano/>. Acesso em: 13 mai. 2025.

MARÍLIA. **Marília Notícias**. Marília, SP: Nova lei exige contrapartida e causa incômodo o setor imobiliário. Disponível em: <https://marilianoticia.com.br/nova-lei-exige-contrapartida-de-grandes-obras-e-causa-incomodo-no-setor-imobiliario/>. Acesso em: 03 out. 2025.

MARÍLIA. **Prefeitura Municipal de Marília**. Marília, SP: Trabalhos de Revisão da Legislação Urbanística. Disponível em: <https://www.marilia.sp.gov.br/trabalhos-de-revisao-da-legislacao-urbanistica>. Acesso em: 13 mai. 2025.

MARÍLIA. **Prefeitura Municipal de Marília**. Marília, SP: Plano Local de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <https://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/downloads/plhis/diagnostico.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2025.

SÃO PAULO. **Ministério Público do Estado. Consulta por Tipo de Procedimento com TAC homologado. São Paulo, 2023**. Disponível em: <https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/ConsultarProcedimentos/ObterProcedimentosTAC>. Acesso em: 27 abril. 2023

SÃO PAULO. **Ministério Público do Estado. Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária**. São Paulo: MPSP, 2022. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/Manual+de+Regulariza%C3%A7%C3%A3o+Fundi%C3%A1ria+-+CAOHURB+2022+->

+impress%C3%A3o.pdf/8868e372-3577-c738-6ea3-c68accbb4e49?t=1654024263706. Acesso em 19 set. 2022.

SÃO PAULO. **O PIB cresceu em 18 das 20 regiões do Estado de São Paulo.** São Paulo: SEADE PIB, 2024. Disponível em: <https://pib.seade.gov.br/integra/?analise=o-pib-cresceu-em-18-das-20-regioes-do-estado-de-sao-paulo>. Acesso em 05 fev. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal Regional Federal. Seção Judiciária de São Paulo.** São Paulo: TRF, 2024. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias-sjsp/Noticiar/ExibirNoticia/1478-justica-federal-comemora-30-anos-em-baurusp>. Acesso em 24 mar. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça do Estado. Órgãos do Poder Judiciário.** São Paulo: TJSP, 2025. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/PoderJudiciario/PoderJudiciario/OrgaosDaJustica>. Acesso em 23 mar. 2025

Normas legais (leis etc.)

BAURU. **Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. Disponível em: <https://pdbauru2019.webflow.io/p-documentos/documentos>. Acesso: 05 fev. 2025.

BAURU. **Lei nº 6.626, de 18 de fevereiro de 2015.** Dispõe sobre a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança no Município de Bauru e dá outras providências. Disponível em: https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_juridico/documentos/leis/lei6626.pdf. Acesso: 03 out. 2025.

BAURU. **Decreto nº 13.269, de 28 de dezembro de 2016.** Substitui o Decreto nº 12.949, de 04 de dezembro de 2015, e Institui procedimentos para o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Termo de Referência Técnico (TRT). Disponível em: https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_juridico/documentos/decretos/dec13269.pdf. Acesso: 03 out. 2025.

BAURU. **Decreto nº 18.607, de 11 de julho de 2025.** Outorga efeito normativo ao parecer jurídico de 12 de junho de 2025, exarado nos autos do Processo Administrativo nº 93.186/25. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Bauru-SP/DecretosMunicipais/18607-2025>. Acesso: 15 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017.** Brasília: 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/panorama-e-estrutura-do-poder-judiciario-brasileiro/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.676, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras

providências. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8625.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 23 out.2025.

BRASIL. **Lei Federal 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 06 abr.2025.

BRASIL. **Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 11 jul.2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 05 fev.2025.

BRASIL. **Ministério Público Federal. Resolução nº 87, de 03 de agosto de 2006**. Brasília: 2006. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/96cecb31-0faf-41cc-b8f3-7d379276c84a/full>. Acesso em: 20 abr. 2025.

MARÍLIA. **Lei nº 4.455, de 18 de junho de 1998**. Institui a lei de zoneamento e uso do solo. Disponível em: https://sapl.marilia.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/pasta_digital/?cod_norma=4467&action=pasta. Acesso: 13 mai. 2025.

MARÍLIA. **Lei nº 973, de 30 de novembro de 2023**. Institui o Plano Diretor de Marília. Disponível em: <https://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/servicos/legislacao-municipal>. Acesso: 05 fev. 2025.

MARÍLIA. **Lei nº 9.256, de 30 de abril de 2025**. Institui o instrumento jurídico urbanístico da contrapartida e dá outras providências. Disponível em: <https://www.marilia.sp.gov.br/portal/diario-oficial/ver/4085/>. Acesso: 03 out. 2025.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado. **Ato normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP, de 28 de dezembro de 2010**. São Paulo: MPSP, 2010. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes_MP/Todas_publicacoes/Manual-de-atuacao-funcional-dos-promotores-de-justica-SP_2010.pdf. Acesso em 25 jan. 2026.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado. **Resolução nº 1.342/2021-CPJ, de 1º de julho de 2021.** São Paulo: MPSP, 2021. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1342.pdf. Acesso em 13 abr. 2025.

ANEXOS

ANEXO 1: Monitoramento do TAC: Empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro”

Obrigações do Empreendedor	Situação em		Obrigações do Município	Situação em	
	25/02/16	17/08/22		10/06/20	17/08/22
Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV – empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” (isolado e conjuntamente)	C	—	Termo de compromisso: cronograma de execução, as obras, medidas mitigatórias e compensatórias dos efeitos que serão causados pelos empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” e que serão custeados pelo Grupo Assuã	C	P/C
Custear a implantação e execução das obras e medidas mitigatórias e compensatórias	N/C	P/C	Não concederá o “Habite-se”, Certidão de Conclusão da Obra ou Alvará de Funcionamento que tenham por objeto os edifícios “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” enquanto não apresentado o EIV, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), em caso de descumprimento	C	C
Não permitirá a ocupação dos empreendimentos “Prime Square”, “Privelège” e “Allegro” antes da conclusão das obras e medidas compensatórias e mitigatórias, previstas no termo de compromisso a ser firmado com o município de Bauru, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais)	C	C	—	—	—

Legenda: **C**: cumprido **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido
 Fonte: Elaboração própria, com base em dados no PAA nº 62.0715.0003069/2022.

ANEXO 2: Monitoramento do TAC: Empreendimentos “Barras do Tietê” e “Alvorada Clube dos Vinte”

Obrigações do Empreendedor:	Prazos	Situação em					
		mar/21	jun/22	dez/22	ago/23	jun/24	jan/25
Barras do Tietê: Conclusão das obras + CRF	4 anos	P/C	P/C	P/C	P/C	P/C	C
Alvorada Clube dos Vinte: Conclusão das obras + CRF	4 anos	P/C	P/C	P/C	P/C	P/C	C
Obrigações do Município: Fiscalização das providências necessárias para o procedimento de regularização fundiária	Relatórios 3 em 3 meses	C	C	C	C	C	C

Legenda: **C**: cumprido **P/C**: parcialmente cumprido

Fonte: elaboração própria, com base em dados no PAA nº 0715.0003249/2022.

ANEXO 3: Monitoramento do TAC: “Residencial Vale do Canaã – fase II”

Obrigações do Empreendedor	Prazos	Situação em		Obrigações do Empreendedor	Prazos	Situação em
		09/09/24	03/10/24 TAC Aditado			16/09/25
Retomar a execução das obras de infraestrutura (Quadras B1, C1, D1, E1, F1, G1, H1, I1, J1 e K1)	5 anos	N/C	P/C	Retomar a execução das obras de infraestrutura (Quadras E1, F1 e G1)	2 anos	P/C
Conclusão das obras de acordo com o projeto	2 anos	N/C	P/C	Conclusão das obras de acordo com o projeto (Quadras G1, H1, I1 e K1)	2 anos	P/C
Efetuar o pagamento de IPTU, apresentando comprovante	1 ano	C	C	Continuar efetuando o pagamento de IPTU, apresentando comprovante	1 ano	C

Legenda: **C**: cumprido **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido

Fonte: elaboração própria, com base em dados no Inquérito Civil nº 14.0716.0003732/2016-4

ANEXO 4: Monitoramento do TAC: Loteamento de Interesse Social “Jardim Marina”

Obrigações do Empreendedor	Prazos	Situação em			
		ago/23	fev/24	ago/24	fev/25
Conclusão das obras (Figuras 43/44)	24 meses	N/C	P/C	P/C	C
Relatórios técnicos e fotográficos demonstrativos do andamento das obras	6 meses	–	C	–	–
TVO	24 meses	–	–	–	C

Legenda: **C**: cumprido **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido
 Fonte: elaboração própria, com base em dados no Inquérito Civil nº 14.0716.0005639/2022.

ANEXO 5: Monitoramento do TAC: Loteamento “Residencial Silenzio Esmeralda”

Obrigações do Empreendedor	Prazos	Situação em		Obrigações do Empreendedor	Prazos	Situação em
		01/09/19	29/04/21 TAC Aditado			
Conclusão das obras	12 meses	N/C	P/C	Conclusão das obras	12 meses	C
Certidões	14 meses	–	–	Certidões	60 dias	C

Legenda: **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido
 Fonte: elaboração própria, com base em dados no Inquérito Civil nº 14.0716.0002274/2017.

ANEXO 6: Monitoramento do TAC: “Bairro Figueirinha”

ACP	Obrigações do Município: Termo de Verificação de Obras (TVO)	Obrigações do Empreendedor: Conclusão das obras
01/04/15	-	N/C
05/11/15 RI	-	N/C
TAC: 26/07/16	-	N/C
21/01/19 Paralisação das obras – distrato com 3º interessado	-	P/C
13/11/19 Bloqueio de bens	-	P/C
28/03/23 Sobrestamento da ação por 180 dias – conclusão das obras	-	P/C
20/08/24 Conversão em penhora	-	P/C
30/09/24 Fotos andamento das obras	-	P/C
17/03/25 Aguarda parecer da Secretaria de Planejamento Urbano de Marília sobre as obras concluídas e faltantes	-	P/C

Legenda: **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido **RI** – Recurso Improcedente
 Fonte: Elaboração própria, 2025, com base em dados na ACP nº 1003350-92.2015.8.26.0344.

ANEXO 7: Monitoramento do TAC: “Loteamento Residencial Cascata I”

ACP	Obrigações do Município: Termo de Verificação de Obras (TVO)	Obrigações do Empreendedor: Conclusão das obras
04/06/19	-	N/C
TAC: 19/11/19	-	N/C
05/10/21 - Distrato	-	P/C
01/11/22	C	P/C
17/05/23 MP – Solicita relatório para comprovação de TVO	P/C	P/C
15/12/23 MP – TVO P/C	P/C	P/C
20/08/24 MP – Relatório técnico detalhado: Secretaria de Obras Públicas	P/C	P/C
05/06/25 Envio de ofício: Secretaria de Obras Públicas	P/C	P/C

Legenda: **C**: cumprido **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido

Fonte: elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1007262-58.2019.8.26.0344.

ANEXO 8: Monitoramento do TAC: “Residencial Altos do Nova Marília”

Obrigações do Empreendedor	Prazos	Situação em					
		TAC	ACP				
		24/04/20	18/07/20	18/08/21 23/08/21 RIs	24/09/21 Ação anulatória de TAC – Improcedente	06/12/22 24/11/23 RPs	11/08/25
Conclusão das obras	18 meses	N/C	P/C	P/C	P/C	P/C	P/C
Termo de Verificação de Obras (TVO)	14 meses	–	–	–	–	–	–

Legenda: **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido

RIs – Recursos Improcedentes

RPs – Recursos Procedentes

Fonte: elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1008379-50.2020.8.26.0344.

ANEXO 9: Monitoramento do TAC: “Loteamento Terra Verde”

ACP	Obrigações do Município: 1. Se abster de aprovar pedido de instituição de condomínio urbano simples que não atenda às normas legais. 2. Anular o ato administrativo que aprovou os projetos de desdobro, sob a roupagem de condomínio urbano simples.	Obrigações do Empreendedor: Desconstituir o desdobro realizado sob a roupagem de condomínio urbano simples nos imóveis de sua propriedade, reembolsando valores eventualmente percebidos com a comercialização dos imóveis ilegais. Projeto e conclusão das obras: 90 dias. Registro: 1 ano
23/08/21	-	N/C
08/12/22 - Sentença	-	N/C
02/09/24 - RI	-	N/C
TAC Parcial: 23/05/25	-	Obrigações do Empreendedor: Regularização registral (Incorporação de Casas Geminadas) em 2 etapas: 1ª Etapa: Aprovação junto à Prefeitura Municipal de Marília; 2ª Etapa: Retificação Registral junto ao Cartório de Registro de Imóveis

Legenda: **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido **RI** – Recurso Improcedente
 Fonte: elaboração própria, com base em dados na ACP Nº 1013288-04.2021.8.26.0344.

ANEXO 10: Monitoramento do TAC: “Sítios de Recreio Vila Bela I, II e III”

Obrigações do Empreendedor	Prazos	TAC	Resultado
Conclusão das obras	30 meses	15/10/18	N/C
Termo de Verificação de Obras (TVO)	14 meses	15/10/21	—

Obrigações do Empreendedor	ACP	Resultado
Conclusão das obras	02/03/22	N/C
Conclusão das obras	04/05/22 RI	N/C
Conclusão das obras	11/01/23 Empreendedora: Pedido de prazo (4 meses)	N/C
Conclusão das obras	31/01/23 Empreendedora: Pedido de prazo (2 meses)	N/C
Conclusão das obras	17/02/23 Empreendedora: Pedido de prazo (4+2 meses)	N/C
Conclusão das obras	08/05/24 Empreendedora: Pedido de prazo (6 meses) Indeferido	N/C
Conclusão das obras	02/07/24 Empreendedora: Pedido de prazo (4 meses)	P/C
Termo de Verificação de Obras (TVO)	06/11/24	C
Manifestação dos moradores Conclusão das obras	08/11/24	P/C
MP: intimação para pagamento cláusula penal	28/01/25	R\$ 3.820.367,89 + R\$ 300.000,00 (multa)
Manifestação dos moradores (obras)	10/02/25	—
Reunião moradores e MP	26/02/25	Aguarda análise técnica CAEx

Legenda: **C**: cumprido **P/C**: parcialmente cumprido **N/C**: não cumprido **RI**: Recurso Improcedente
 Fonte: elaboração própria, com base em dados na ACP nº 1001399-19.2022.8.26.0344.