

PARCELAMENTO DO SOLO, EXPANSÃO URBANA E OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO – 2000-2022

Luciana Volpon Florian¹

Jefferson Oliveira Goulart²

Resumo: Este trabalho apresenta dados preliminares de pesquisa de Mestrado que tem como objeto de análise os processos de expansão urbana e os respectivos parcelamentos do solo que resultaram na celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) mediados e patrocinados pelo Ministério Público em duas cidades médias do estado de São Paulo, Bauru e Marília, no período de 2000 a 2022. A pesquisa objetiva analisar se o TAC é um instrumento eficaz de mediação entre os interesses dos agentes do mercado imobiliário e o município na contrapartida de investimentos de políticas públicas. A pesquisa, de natureza quali-quantitativa, tem como procedimentos metodológicos: revisão sistemática da bibliografia; caracterização urbanística dos municípios selecionados e das respectivas normativas legais; e levantamento quantitativo, territorial e urbanístico dos TACs nos inquéritos civis. Como resultado parcial, a pesquisa demonstra como agem os atores envolvidos (Poder Executivo, Ministério Público e mercado imobiliário), analisar a relevância e a incidência das contrapartidas em investimentos de políticas públicas e como tais ações impactam o desenvolvimento urbano local comparando-se os resultados das duas cidades médias escolhidas como base empírica.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta; parcelamento do solo; desenvolvimento urbano.

1 Introdução

Este trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa de Mestrado que trata dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) que versam sobre o parcelamento do solo em áreas urbanas e rurais em duas cidades médias do estado de São Paulo, Bauru e Marília, no período de 2000 a 2022. O objetivo é analisar, a partir dos dados informados nos TACs, a eficácia deste instrumento na mediação entre os interesses dos agentes do mercado imobiliário e o município na contrapartida de investimentos de políticas públicas.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGARQ) da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FAAC/UNESP), campus de Bauru/SP. E-mail: luciana.florian@unesp.br.

² Professor permanente do PPGARQ-FAAC/UNESP, campus de Bauru. E-mail: jefferson.goulart@unesp.br.

Para tanto, o artigo foi dividido em dois tópicos. No primeiro, por meio de revisão sistemática de bibliografia, traça-se um breve histórico do processo de urbanização no Brasil, que se complementa por uma linha do tempo das legislações federais sobre normativas urbanísticas, introduzindo noções gerais sobre o Termo de Ajustamento de Conduta. No segundo tópico, adotando método quali-quantitativo, se procede à caracterização e desenvolvimento urbano-industrial das cidades médias de Bauru e Marília, seleção e análise dos Termos de Ajustamento de Conduta e seus resultados parciais, restrito aos inquéritos civis, faltando ainda, analisar as ações civis públicas.

2 Revisão de Literatura

2.1 O Processo de urbanização no Brasil

O processo de urbanização no Brasil no século XX, desde o início teve ritmo acelerado de expansão, associado à industrialização, constituindo uma sociedade urbano-industrial.

Ainda um país agrário-exportador até meados do séc. XX, o Brasil registra nos dias atuais elevado índice de urbanização, atingindo 85% da população, sendo que as áreas com mais de 100.000 habitantes abrigam 124,1 milhões de pessoas, conforme dados preliminares do Censo IBGE 2022.

O planejamento urbano que surgiu nas décadas de 1930-40, com a denominação de urbanismo – associado à “arte urbana”, ao “embelezamento urbano”, à “arquitetura das cidades”, e caracterizado por uma sobreposição de planos – pretendeu organizar a sociedade urbana e, no entendimento de Flavio Villaça (2015) foi essencialmente ineficaz pela pretensão a um planejamento “integrado” e acentuado viés ideológico, através do qual poderia solucionar o crescimento urbano-industrial, principalmente, nas capitais da região sudeste do país.

O processo de ocupação urbana do território, de 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 (2000) 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)

2.2. Normativa urbanística

Na contramão do acelerado e desordenado crescimento urbano, o país demorou em regulamentar o espaço urbano-territorial.

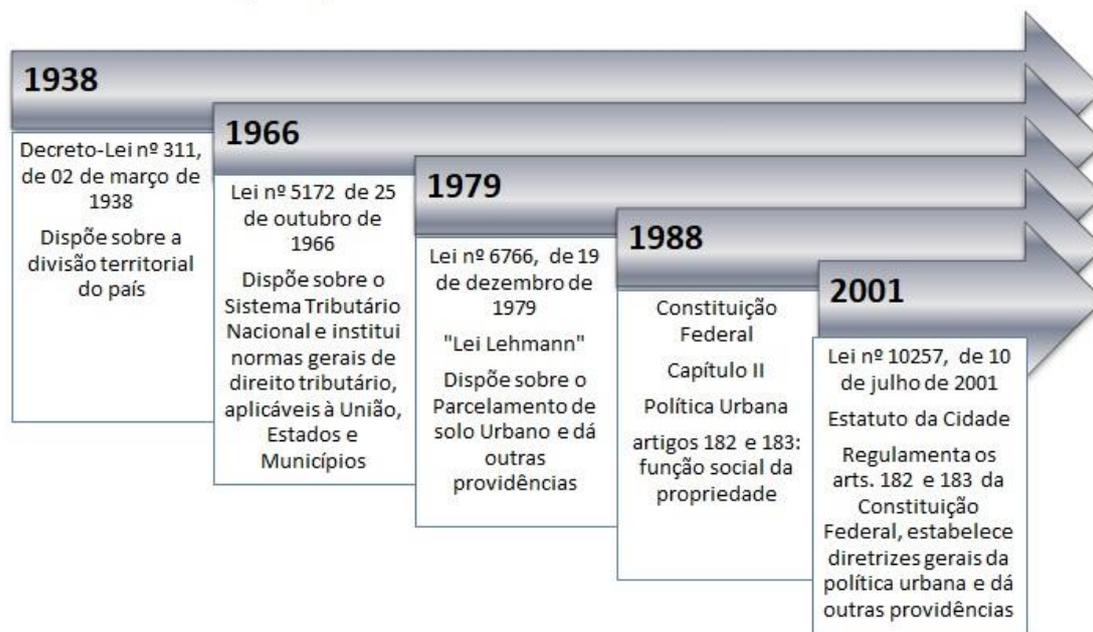
A primeira iniciativa na área urbanística foi o Decreto-Lei nº 311, de 1938, que dispôs sobre a divisão territorial do país; após 28 anos, a Lei Federal nº 5172/66 instituiu normas tributárias sobre a terra urbana, sendo o parcelamento do solo somente regulado em 1979 pela Lei Federal nº 6766 (“Lei Lehmann”).

No plano normativo, o país começou a tratar o urbanismo como uma função pública e a cidade como um bem coletivo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi influenciada pela pressão popular liderada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), aprovando um capítulo destinado à política urbana e garantindo nos artigos 182 e 183 a função social da cidade, delegando a execução da política de desenvolvimento urbano aos entes municipais.

Em 2001, aprovou-se o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a fim de se efetivar a tutela da política urbana e, para tanto, disponibilizou instrumentos urbanísticos gerais para um planejamento urbano que assegurasse a justiça social na cidade e repusesse os pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano.

A tabela 1 demonstra em síntese temporal da legislação federal e suas definições.

Tabela 1: Síntese das principais leis urbanísticas



Fonte: elaboração própria, com base em dados do site de legislação do planalto do Brasil

O Estatuto da Cidade disponibiliza como instrumentos gerais de planejamento urbanístico no artigo 4º: o Plano Diretor (obrigatório para municípios com população superior a 20 mil habitantes), o Parcelamento, Uso e Ocupação (PEUC), mediante zoneamentos e adequações da legislação do parcelamento do solo, o Zoneamento Ambiental, o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social.

O Plano Diretor, estabelecido como guia da Política Municipal Urbana, deve ser elaborado por um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade (Rolnik; Saule Junior, 2001), ou seja, cabe ao Poder Público municipal assegurar um processo de elaboração e implantação do Plano Diretor com a participação efetiva da população em todas as etapas, na constituição de conselhos com a participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações.

O artigo 4º do Estatuto da Cidade estabelece mecanismos de indução do desenvolvimento urbano, não autoaplicáveis, dependentes de lei complementar, que 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 jurídicos e políticos 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 PEUC e a desapropriação com pagamento de títulos são os institutos mais próximos ao tema da expansão urbana e de maior potencial de incidência territorial, pois afetam diretamente as formas de uso e ocupação do solo e se pautam pelo princípio constitucional da função social da propriedade.

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

A Lei Federal nº 6766/79 traçou 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, de modo a evitar o crescimento da expansão urbana a critério exclusivo do loteador (Leonelli, 2010).

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 6766/79: 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. Já 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 do sistema viário oficial do município urbanizada, 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, como aspectos significativos da Lei Federal nº 6766/79 a possibilidade de regularização de loteamentos pela Prefeitura 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.

Em quase 45 anos de vigência da Lei Federal nº 6766/79, a norma passou por diversas alterações legislativas para se adequar à realidade urbanística imposta nas cidades. Em 1999, cita-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 6766/76, facilitou os processos de regularização fundiária ao autorizar a Prefeitura Municipal a regularizar 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”.

Em 2021, no artigo 2º-A, foi indicado cinco responsáveis que podem ser considerados empreendedores, para fins de parcelamento de solo urbano.

A alteração mais recente operada na Lei Federal nº 6766/79 ocorreu com a Lei Federal nº 14.620/23, que dispõe sobre as novas diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida, 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 10.931/04, 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.

Para Villaça (1999), a Lei Federal nº 6766/79 é a legislação mais próxima em termos de planejamento urbano, mas observa que esta norma é espacial e, portanto, depende do traçado das diretrizes municipais.

Dessa forma – mesmo a Constituição Federal atribuindo ao Poder Público municipal a competência pelo desenvolvimento urbano (art. 182) –, verifica-se que o Estado atua em três níveis político-administrativos na produção e regulação do espaço (federal, estadual e municipal), porém, será na esfera municipal que os interesses se tornam mais evidentes, exigindo uma atuação eficaz na fixação dos critérios urbanísticos, a fim de reduzir processos de segregação socioespacial e danos ambientais.

2.2 Noções Gerais: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no art. 5º, § 6º, da Lei Federal nº 7347/85, contém uma obrigação de fazer ou não fazer; é tomado por um dos órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública ou coletiva e, mediante este instrumento, o causador do dano a interesses transindividuais (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, ordem urbanística etc.) se obriga a adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominações já pactuadas no próprio instrumento, o qual terá força de título executivo extrajudicial (Mazzili, 2006). Portanto, num primeiro momento, a adoção do TAC dispensa o envolvimento do Judiciário na intermediação ou ação arbitral no conflito entre agentes públicos e privados.

A Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7347/85) legitima, no artigo 5º, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios, o

Distrito Federal, as autarquias, fundações públicas e associações à propositura da ação civil pública, de cumprir determinadas condicionantes, visando a adequar ou compensar danos e prejuízos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Para tal finalidade se prevê o TAC em diversas legislações, como o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8070/90, art. 5º); o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90, art. 112); a Lei Antitruste (Lei Federal nº 23.529/2012, art. 85); e a 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 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.

Nessas condições, o TAC se tornou um instrumento jurídico amplamente utilizado no Brasil e, para que exista, sua eficácia está condicionada aos seguintes requisitos: a) forma escrita, 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, 2021).

Portanto, quando celebrado, o TAC deve contemplar as condições legais e que assegurem o seu cumprimento de forma voluntária ou judicial, respaldado em cláusulas estabelecidas no título executivo extrajudicial, a fim de garantir celeridade e eficiência na execução.

3 Materiais e métodos

3.1 Caracterização e desenvolvimento urbano-industrial das cidades médias selecionadas: Bauru e Marília

Com a expansão urbana no país que ocorreu no século XX, decorrente do avanço da industrialização, observou-se na década de 1970 o movimento de desconcentração da população das capitais dos estados e grandes concentrações urbanas para as cidades médias do entorno.

O processo de migração populacional da cidade de São Paulo para o interior do estado e demais cidades do país foi provocado por políticas de descentralização industrial, dos governos estadual e federal, preocupados com a geração de danos ambientais e ausência de políticas sociais e urbanas, decorrentes da aglomeração populacional pela centralização industrial (Negri, 1996).

Cano (1988) comenta que, no interior paulista, ocorreu na década de 1970 o processo de intensificação da interiorização da instalação de indústrias de porte médio e grande, do ramo metalmeccânico, petroquímico e eletrônico, paralelamente à expansão e modernização da agricultura paulista.

Esse processo de deslocamento da população dos grandes centros urbanos 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, com um modelo territorial, definindo 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 campo 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 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).

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 vigorou 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, foi financiado pelo Banco Mundial e 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 para 13 cidades, mantendo Bauru e excluindo Marília, cidades de estudo deste trabalho.

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, p. 356). 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, se verificou nova migração populacional para as cidades médias, em razão da possibilidade do trabalho à distância, que propicia ao profissional optar por local alternativo de moradia e, no caso, a preferência pelas cidades médias, que oferece melhores indicadores de qualidade de vida. (Revista Veja, 2021)

É necessário analisar o crescimento desordenado das cidades médias, diante dos maiores contornos que pode envolver a falta de infraestrutura, que geradora de exclusão social (econômica e espacial), 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, conforme exposto por Almeida *apud* Alfonsin (2020, p. 2304).

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 a 500mil 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 passou de 98.176 para 246.627 habitantes em 2022, no mesmo período saltou de 131.936 para 391.740 habitantes (Censo IBGE, 2024).

O desenvolvimento urbano da cidade de Bauru, nos últimos 40 anos, foi impulsionado pelo movimento desconcentração/concentração, localização geográfica, economia local e, principalmente, por dispor de um expressivo setor terciário da economia com forte atratividade e agregar extenso polo universitário.

A cidade de Bauru localiza-se na região central do Estado 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”, como exposta por Capelozza *apud* Damasceno (2021, p. 93). Atualmente, o acesso à cidade de Bauru é amplo, possuindo malha rodoviária em expansão e sistema aéreo. A cidade apresenta elevado grau de urbanização de 98,33%, superior à média estadual (96,21%), conforme dados da Fundação SEADE (2014). A economia da cidade, cujo setor terciário está em ascensão, também se aproveitou das tendências pós-pandemia e estimulou o mercado empreendedor. Destaque-se que recente pesquisa da Fundação SEADE (2022) indicou que houve expansão da economia em quase todas as regiões paulistas no primeiro trimestre de 2022 e, no total, o estado avançou 1,8% em relação ao trimestre anterior, segundo os dados do Produto Interno Bruto (PIB) das regiões paulistas, dentre as que mais se destaca o desempenho da Região Administrativa de Bauru (3,7%).

A partir da década de 1970, o desenvolvimento econômico da cidade de Marília, também localizada no centro oeste do estado, foi marcado pela concentração de estabelecimentos industriais do ramo alimentício, atraídos pelos eixos de circulação rodoviária e pela funcionalidade urbana tradicional (Bomtempo, 2012). A cidade apresenta significativo grau de urbanização de 95,51%, conforme dados da Fundação SEADE (2014). O desempenho da Região Administrativa de Marília sinaliza uma economia expansiva no primeiro trimestre de 2022, com crescimento de 2,4% do PIB.

A expansão urbana desordenada das cidades tentou ser contida pelas regras do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores. Na cidade de Bauru, a Lei Municipal nº 5631, de 22 de agosto de 2008, institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru e em Marília, o Plano Diretor foi aprovado em 30 de novembro de 2023 (Lei Complementar nº 973/23).

Os Planos Diretores de Bauru e Marília adotaram 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, tendo sido elaborado com a participação de representantes da sociedade. Observa-se que alguns instrumentos previstos em ambos os Planos Diretores, como por exemplo, no caso do Plano Diretor de Marília, a Transferência do Direto de Construir, depende de autorização de lei específica e outros de autorização legislativa, como é o caso do Consórcio Imobiliário. Ou seja, muitos dos instrumentos urbanísticos previstos nos Planos Diretores não são autoaplicáveis e dependem de legislação específica de regulamentação.

3.2 Da seleção e análise dos Termos de Ajustamento de Conduta

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, no período de 2000 a 2022, 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 do Estado de São Paulo (<https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/ConsultarProcedimentos/ObterProcedimentosTac>) para a seleção dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), com o recorte temporal de vinte 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 as cidades do estado de São Paulo. Como o objeto desta pesquisa trata das cidades médias, 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 2).

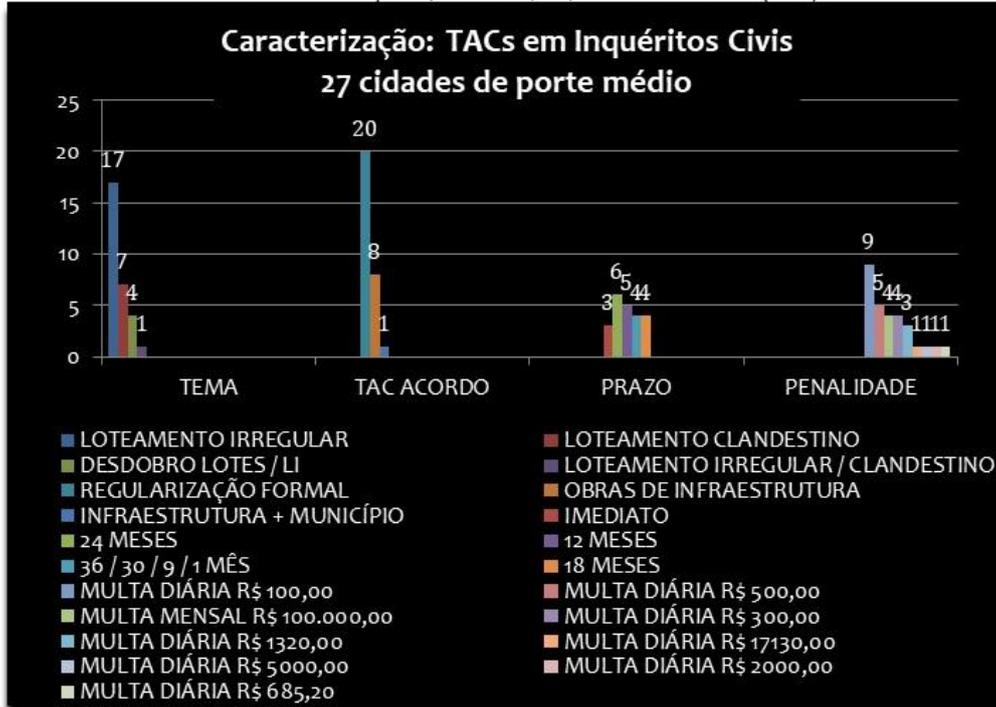
Tabela 2: Sistematização da pesquisa de documentos (TACs)

Site	Filtros			Nº de documentos
Ministério Público do Estado de São Paulo	Dados de entrada	Palavras-chave	Habitação e Urbanismo	
			Parcelamento de solo	
		Ano de fiscalização	2000-2022	
	Triagem (1)	Tipo de documento	TAC	95
	Triagem (2)	Porte da cidade	MÉDIA	27
TOTAL				27

Fonte: elaboração própria, com base em 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 que, pela complexidade do assunto e o 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 (Gráfico 1).

Gráfico 1: Caracterização específica da pesquisa de documentos (TACs)



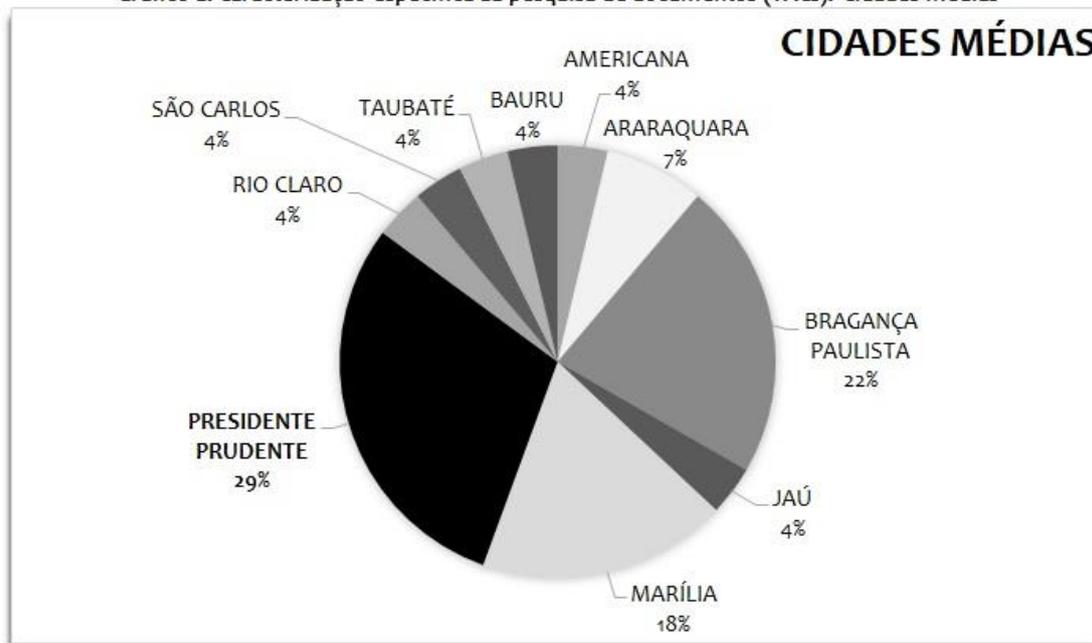
Fonte: elaboração própria, com base em dados do site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

3.3 Resultados e discussões parciais

Como primeiro resultado de análise deste trabalho, para compreensão dos objetos dos TACs, adotou-se o critério objetivo de Andrade e Serra (2001), que definem cidades médias como centros urbanos com população entre 50 a 500mil habitantes, atualizado com os dados do Censo IBGE de 2022, foram selecionados os municípios desse porte: 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 das cidades médias, 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%) (Gráfico 2).

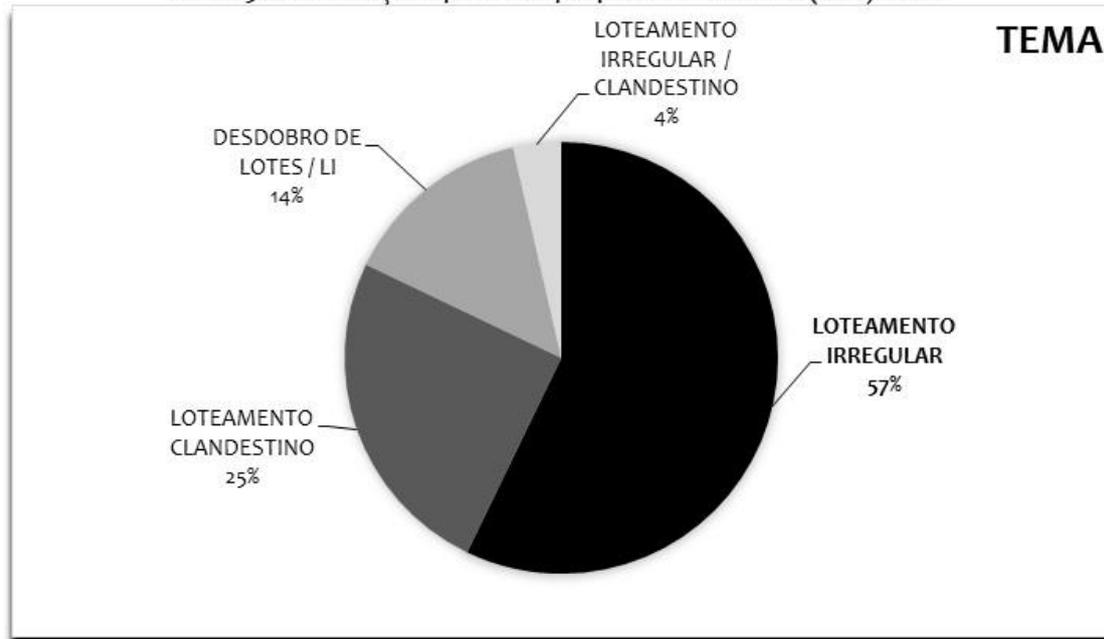
Gráfico 2: Caracterização específica da pesquisa de documentos (TACs): Cidades Médias



Fonte: elaboração própria, com base em dados do site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

O Gráfico 3 demonstra a caracterização de documentos, selecionados pelo tema dos TACs, tendo como referência o loteamento e desmembramento, previsto no art. 2º da Lei Federal nº 6766/79. 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%). Esclarece-se 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; 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 ou de novos lotes.

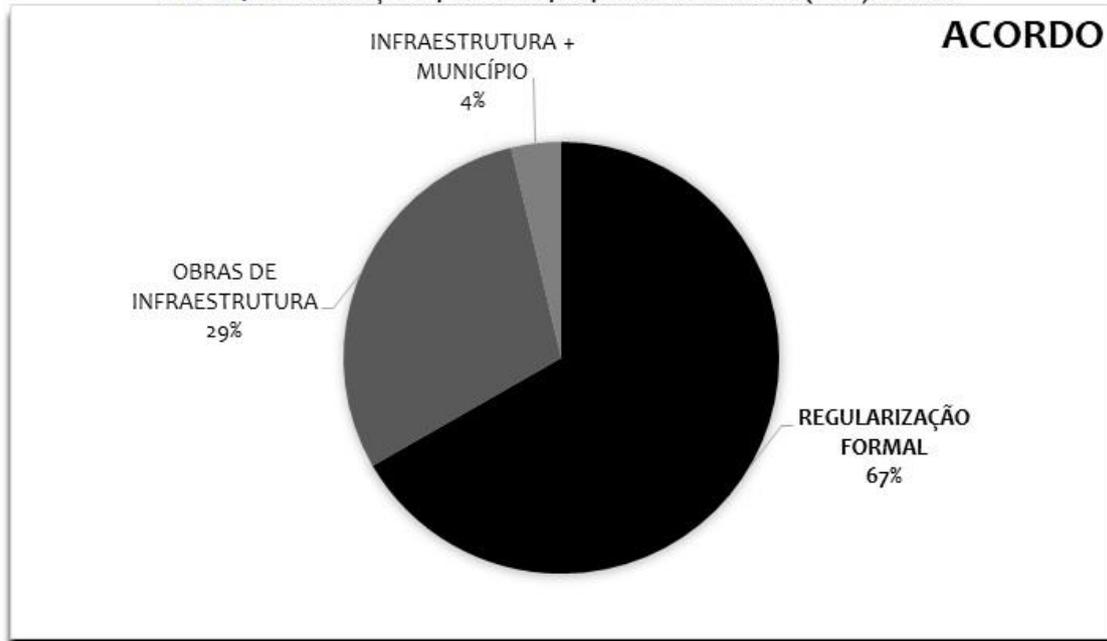
Gráfico 3: Caracterização específica da pesquisa de documentos (TACs): Tema



Fonte: elaboração própria, com base em dados do site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

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 (Gráfico 4). 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.

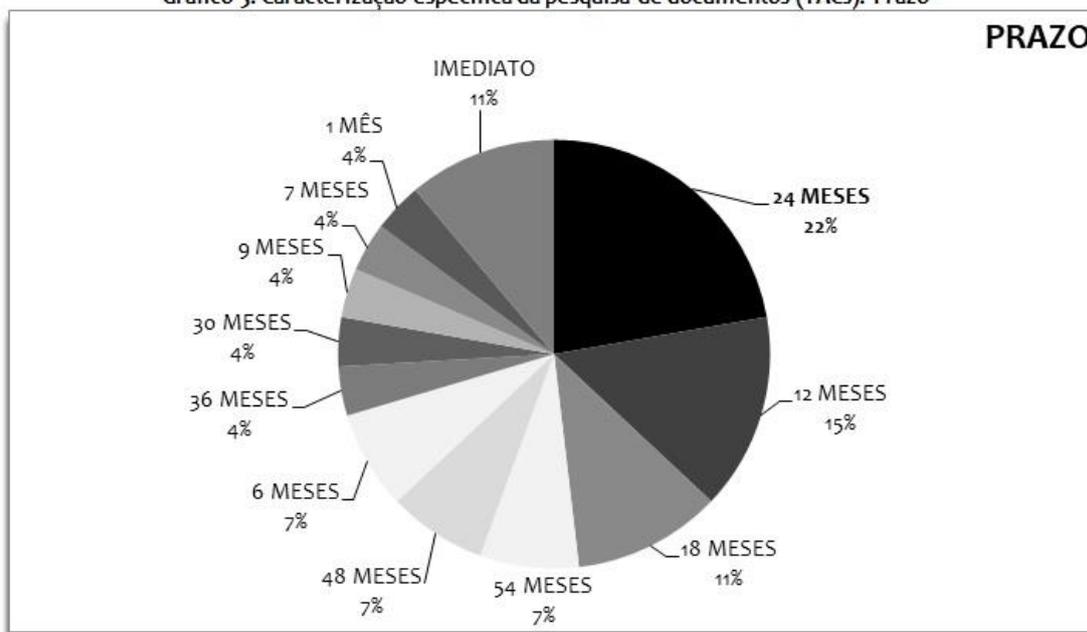
Gráfico 4: Caracterização específica da pesquisa de documentos (TACs): Acordo



Fonte: elaboração própria, com base em dados do site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

No Gráfico 5 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 fazer consistentes a regularização formal e obras de infraestrutura. Observa-se, ainda, que para sistematização do Gráfico 5, os prazos foram convertidos em meses, pois os acordos foram estipulados em anos, meses e dias.

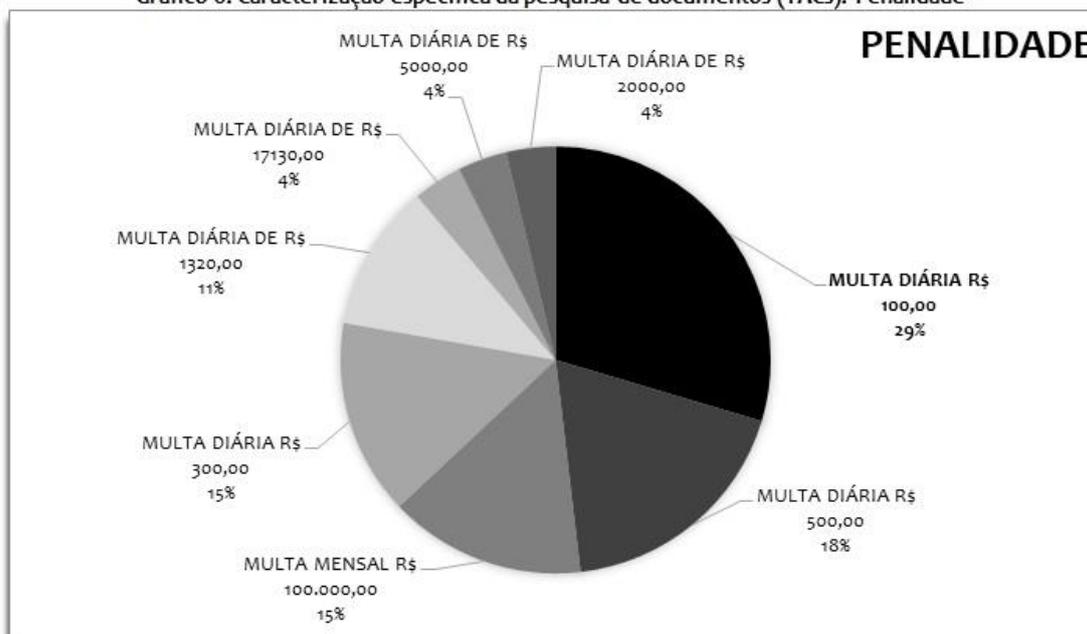
Gráfico 5: Caracterização específica da pesquisa de documentos (TACs): Prazo



Fonte: elaboração própria, com base em dados do site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Por fim, finaliza-se o resultado da pesquisa preliminar com a análise da penalidade prevista nos TACs, em caso de descumprimento. Destaca-se neste aspecto como previsão legal da Lei Federal nº 6766/79, 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.

Gráfico 6: Caracterização específica da pesquisa de documentos (TACs): Penalidade



Fonte: elaboração própria, com base em dados do site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

O Gráfico 6 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%). 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, foram previstas em casos de loteamentos irregulares, envolvendo proprietários rurais, em sua maioria nos casos de sítios e chácaras na cidade de Presidente Prudente; enquanto os demais acordos (19), com multas mais elevadas, que foram aplicadas a casos envolvendo empreendedores/construtores imobiliários urbanos.

Observa-se, ainda, que para sistematização do Gráfico 6, as multas foram convertidas em moeda corrente atual, pois os acordos foram estipulados em diferentes unidades, como UFESP e salário-mínimo.

4 Considerações Finais

Este trabalho demonstrou a seleção dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Inquéritos Cíveis em cidades médias do estado de São Paulo, no período 2000-2022, sob a análise dos acordos nos aspectos temáticos, prazos e penalidades, tendo como objeto, em sua maioria, loteamentos e empreendimentos imobiliários de alto, médio e baixo custo, bem como para verificar a inclusão do município na contraprestação em política pública no acordo.

A análise dos TACs permitiu avaliar que os acordos nas cidades médias têm como predominância: 1. Tema: loteamento irregular (57%); 2. Obrigação de fazer: proceder à regularização formal dos loteamentos (67%); 3. Prazo: 24 meses (22%); 4. Penalidade: aplicação de multa diária de R\$ 100,00 (29%). Constatou-se apenas em 1 acordo a inclusão do município na contraprestação em política pública. Tal constatação é de grande relevância, considerando que a Lei Federal nº 6766/76 traça um roteiro técnico-administrativo para o município na aprovação de parcelamento do solo para todo o país, devendo, portanto, ser responsabilizada a

municipalidade no caso de descumprimento ou irregularidade na aprovação de loteamentos.

A pesquisa ainda contribuiu para identificar critério de razoabilidade na aplicação da penalidade, ou seja, a multa diária de R\$ 100,00 (8 acordos), foi prevista em casos de loteamentos irregulares, envolvendo proprietários rurais, em sua maioria de sítios e chácaras; enquanto em 19 acordos, com multas mais elevadas, foram previstas em casos envolvendo empreendedores/construtores imobiliários urbanos.

Trata-se de trabalho de pesquisa ainda preliminar, de resultados parciais, pois ainda há que se fazer o levantamento dos TACs nas ações civis públicas e analisar especificamente os municípios selecionados como base empírica da pesquisa (Bauru e Marília), para assim demonstrar os principais parâmetros para esclarecimento dos objetos dos TACs nas cidades médias, porém, demais indicadores não são descartados para aprofundamento do tema, que poderão subsidiar trabalhos científicos e contribuir para operadores do Direito e urbanistas.

Referências

ALFONSIN, B. M. O Papel dos Planos Diretores na Tutela do Direito à cidade. In: GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; LEAL, Rogério Gesta (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, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (orgs.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3081>. Acesso em: 20set. 2022.

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 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/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.p.

BRASIL. Lei Federal nº 7347, 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 6676, 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 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.

CANO, Wilson (org.). *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo*. Coleção Economia Paulista, v.1, n.1. São Paulo: Seade, 1988.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paul: Editora Ática, 94p.

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015, 346p.

FERREIRA, Diogo Ribeiro. *Manual do Termo de Ajustamento de Conduta - Doutrina, jurisprudência e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, 200p.

IBGE. SIDRA: Sistema IBGE de Recuperação Automática. População residente, Variação absoluta de população residente e Taxa de crescimento geométrico. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/primeiros-resultados-populacao-e-domicilios>. Acesso em: 26 mai. 2024

KITCHENHAM, Barbara Ann; BRERETON, Pear; BUDGEN, David. *Evidence-Based Software Engineering and Systematic Reviews*. 1st edition. Boca Raton, FL: Chapman and Hall/CRC, an imprint of Taylor and Francis, 2015, 426p.

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*. São Carlos, 2010, 294f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos: 2010.

MARICATO, Ermínia. 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, Hugo Nigro. *Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público*. Revista de Direito Ambiental, v. 41, p. 93-110, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Consulta por Tipo de Procedimento com TAC homologado. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://sispmpconsultapublica.mpsp.mp.br/ConsultarProcedimentos/ObterProcedimentosTac>. Acesso em: 27 abril. 2023

MOTTA, Paulo Henrique Amaral. Termo de Ajustamento de Conduta: aspectos ainda controvertidos. *Revista Eletrônica de Direito Processual da UERJ*. Rio de Janeiro, v. 23, p. 1113-1141, 2018.

NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: UNICAMP, 1996.

NERY, Ana Luiza de Andrade. *Compromisso de Ajustamento de Conduta - Teoria e Análise de Casos Práticos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital] / CAPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021, 164 p.

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.

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.

SOUZA, M. A.. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015, 346p.

SPOSITO, B. E. M.. *Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização*. Revista Geografia. v. 35, nº 1, 2010. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/issue/view/849>. Acesso em 25 set.2022

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, p. 344-367, mai-ago. 2018

VILLAÇA, F. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015, 346p.