

## **O Termo de Ajustamento de Conduta na ordem urbanística como instrumento compensatório de políticas públicas<sup>1</sup>**

**Luciana Volpon Florian**

Mestranda, UNESP, Brasil

luciana.florian@unesp.br

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-4107-1286>

**Jefferson Oliveira Goulart**

Professor Doutor, UNESP, Brasil

jefferson.goulart@unesp.br

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9299-7327>

---

<sup>1</sup> O presente artigo apresenta resultados parciais de pesquisa em curso, em nível de Mestrado, desenvolvida no 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.

## **O Termo de Ajustamento de Conduta na ordem urbanística como instrumento compensatório de políticas públicas**

### **RESUMO**

**Objetivo** – Análise do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento compensatório de políticas públicas na ordem urbanística, sugerindo a inclusão de cláusula que verse sobre investimentos de políticas públicas em prol do desenvolvimento urbano local.

**Metodologia** – A pesquisa, de natureza qualitativa e descritiva, fundamentou-se em revisão sistemática de bibliografia das áreas do Direito Urbanístico e do Urbanismo, a partir da qual se traça o histórico do Ministério Público e apresenta o TAC como instrumento juridicamente apropriado para obter a implantação de políticas públicas compatíveis com o enunciado constitucional quanto à função social da cidade e da propriedade.

**Originalidade/relevância** - Trata-se 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.

**Resultados** - O TAC na ordem urbanística demonstra viabilidade institucional como instrumento compensatório de políticas públicas e, para sua maior garantia e segurança de cumprimento, podem e devem ser inseridas diversas medidas de efetivação, bem como celeridade e economia processual em comparação ao trâmite de uma ação judicial.

**Contribuições teóricas/metodológicas** - Por seu caráter original, a pesquisa tem identificado poucos e raros estudos similares com os quais se possa estabelecer diálogo em termos de enfoque teórico e abordagem metodológica e que, ademais, articula diferentes campos do conhecimento, especialmente o Urbanismo, o Planejamento Urbano e Regional, as Políticas Públicas e o Direito Urbanístico.

**Contribuições sociais e ambientais** - A inclusão de cláusula que verse sobre compensação em políticas públicas em TAC na ordem urbanística contribui para integrar o desenvolvimento econômico aos direitos sociais e ao ambiente sustentável, cuja realidade paradoxal evidencia segregação socioespacial em razão de padrões de expansão urbana caracterizados pela informalidade e precariedade de núcleos urbanos, de modo a potencializar a resiliência urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Termo de Ajustamento de Conduta; Ministério Público; Política Urbana.

## **The Conduct Adjustment Term in the urban planning order as a compensatory instrument of public policies**

### **ABSTRACT**

**Objective** – Analysis of the Conduct Adjustment Term as a compensatory instrument for public policies in the urban planning order, suggesting the inclusion of a clause that deals with investments in public policies in favor of local urban development.

**Methodology** – The research, of a qualitative and descriptive nature, was based on a systematic review of bibliography in the areas of Urban Law and Urbanism, from which the history of the Public Prosecutor's Office is traced and the TAC is presented as a legally appropriate instrument to obtain the implementation of public policies compatible with the constitutional statement regarding the social function of the city and property.

**Originality/Relevance** – This is a doubly original study: firstly, due to its theme, namely, the effectiveness and incidence of the Terms of Conduct Adjustment regarding the forms of land subdivision and urban expansion patterns; secondly, due to its object, as the gap in urban studies of non-metropolitan and rural realities is known, since there are significant differences in the contemporary terms in which the processes of urban structuring and restructuring are forged.

**Results** – The TAC in the urban planning order demonstrates institutional viability as a compensatory instrument of public policies and, for its greater guarantee and security of compliance, several measures of effectiveness can and should be inserted, as well as speed and procedural economy in comparison to the processing of a legal action.

**Theoretical/Methodological Contributions** – Due to its original nature, the research has identified few and rare similar studies with which it is possible to establish a dialogue in terms of theoretical focus and methodological approach and which, furthermore, articulate different fields of knowledge, especially Urbanism, Urban and Regional Planning, Public Policies and Urban Law.

**Social and Environmental Contributions** – The inclusion of a clause on compensation in public policies in TAC in the urban planning order contributes to integrating economic development with social rights and a sustainable

environment, whose paradoxical reality highlights socio-spatial segregation due to urban expansion patterns characterized by informality and precariousness of urban centers, in order to enhance urban resilience.

**KEYWORDS:** Conduct Adjustment Term; Public Prosecutor's Office; Urban Policy.

## **El Término de Ajuste de Conducta en el ordenamiento urbanístico como instrumento compensatorio de las políticas públicas**

### **RESUMEN**

**Objetivo** – Análisis del Término de Ajuste de Conducta como instrumento compensatorio de políticas públicas en el ordenamiento urbano, sugiriendo la inclusión de una cláusula que aborde las inversiones en políticas públicas a favor del desarrollo urbano local.

**Metodología** – La investigación, de carácter cualitativo y descriptivo, se basó en una revisión sistemática de bibliografía en las áreas de Derecho Urbanístico y Urbanismo, a partir de la cual se traza la historia del Ministerio Público y se presenta al TAC como un instrumento jurídicamente adecuado para obtener la implementación de políticas públicas compatibles con el enunciado constitucional respecto de la función social de la ciudad y de la propiedad.

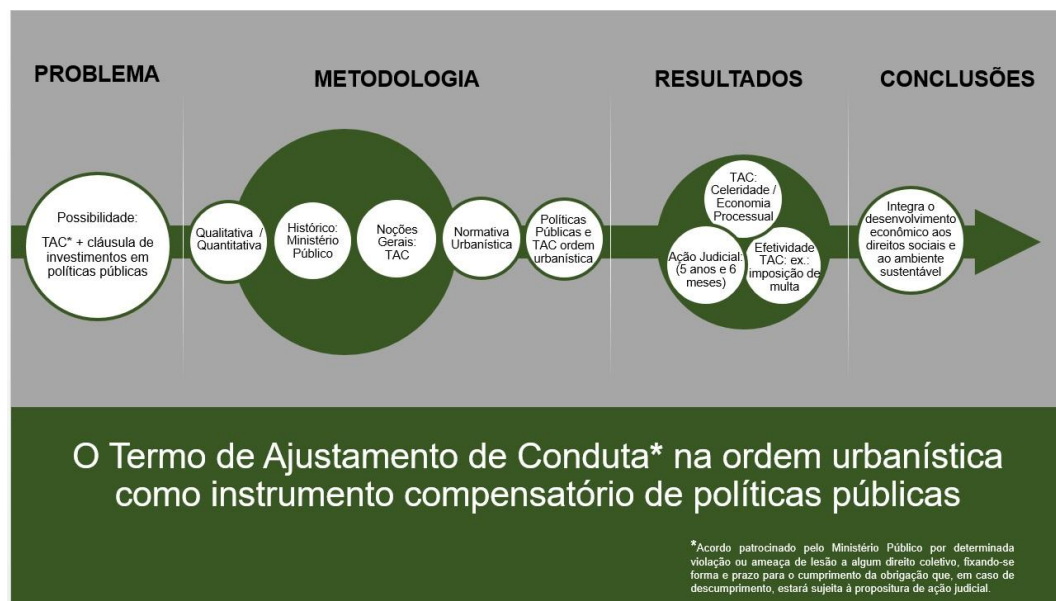
**Originalidad/Relevancia** – Se trata de un estudio doblemente original: en primer lugar por su temática, a saber, la efectividad e incidencia de los Términos de Ajuste de Conducta respecto de las formas de subdivisión del territorio y los patrones de expansión urbana; en segundo lugar, por el objeto, como es conocida la brecha en los estudios urbanos de las realidades no metropolitanas y rurales, pues existen diferencias significativas en los términos contemporáneos en que se forjan los procesos de estructuración y reestructuración urbana.

**Resultados** – El TAC en el ordenamiento urbanístico demuestra viabilidad institucional como instrumento compensatorio de políticas públicas y, para su mayor garantía y seguridad de cumplimiento, pueden y deben insertarse diversas medidas de eficacia, rapidez y economía procesal en comparación con la tramitación de una acción judicial.

**Contribuciones Teóricas/Metodológicas** – Por su naturaleza original, la investigación ha identificado pocos y raros estudios similares con los que sea posible establecer un diálogo en términos de enfoque teórico y abordaje metodológico y que, además, articulen diferentes campos del conocimiento, especialmente Urbanismo, Planificación Urbana y Regional, Políticas Públicas y Derecho Urbano.

**Contribuciones Sociales y Ambientales** – La inclusión de una cláusula de compensación en las políticas públicas del TAC en el ordenamiento urbano contribuye a integrar el desarrollo económico con los derechos sociales y un medio ambiente sostenible, cuya realidad paradójica resalta la segregación socioespacial debido a los patrones de expansión urbana caracterizados por la informalidad y precariedad de los centros urbanos, con el fin de potenciar la resiliencia urbana.

**PALABRAS CLAVE:** Término de Ajuste de Conducta; Ministerio Público; Política Urbana.

**RESUMO GRÁFICO****1 INTRODUÇÃO**

No Brasil, a temática das políticas públicas alcançou evidência nos anos de 1990, consolidada na Constituição Federal pelo princípio democrático<sup>2</sup>, seguido do processo de reconstrução do Estado brasileiro, amparado por uma série de dispositivos legais referentes às questões sociais e econômicas, concentrando a atuação do Poder Público em face dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essas mudanças são inseparáveis do processo de democratização do país que também se refletiram na assimilação institucional das bandeiras históricas da reforma urbana (Reis, 2014; Saule Jr.; Uzzo, 2010).

A efetivação de políticas públicas depende de recursos financeiros advindos da arrecadação tributária que atendem, em sua maioria, áreas prioritárias do Poder Público e, em se tratando de políticas públicas urbanas, compreende um contexto institucional em que a administração pública deve se estruturar para ordenar o espaço urbano a fim de proporcionar melhorias em infraestrutura urbana e social, cujo investimento é alto e nem sempre prioritário. Ademais, a Constituição Federal reconheceu os municípios como entes federados autônomos (Art. 18) e responsáveis pelas políticas de desenvolvimento urbano (Art. 182).

O Ministério Público, na Constituição Federal de 1988, elevado à condição de instituição permanente e incumbido de defender os interesses da sociedade civil, dispõe, dentre outros instrumentos, do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) para o desempenho de suas atribuições.

**2 OBJETIVO E METODOLOGIA**

<sup>2</sup> O parágrafo único do Art. 1º da “Constituição cidadã” enuncia que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma análise do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento compensatório de políticas públicas na ordem urbanística, sugerindo a inclusão de cláusula que verse sobre investimentos de políticas públicas em prol do desenvolvimento urbano local, assim potencializando a resiliência urbana.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro tópicos. No primeiro, trata em linhas gerais da trajetória institucional do Ministério Público. No segundo e terceiro, respectivamente, apresentam-se as noções gerais sobre o TAC e análise abrangente da normativa urbanística. A seção derradeira formula breves considerações sobre políticas públicas e o TAC na ordem urbanística como instrumento compensatório de políticas públicas.

A pesquisa, de natureza qualitativa e descritiva, fundamentou-se em revisão sistemática de bibliografia do Direito Urbanístico e do Urbanismo, a partir da qual se traça o histórico do Ministério Público e apresenta o TAC como instrumento jurídico potencialmente apropriado para obter a implantação de políticas públicas compatíveis com o enunciado constitucional sobre a função social da cidade e da propriedade.

### **3 BREVE HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

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 o Ministério Público contemporâneo 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 independente com correspondente carreira dotada 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, nessa fase de reflexo do processo de democratização no país no 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 aos 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 social-democrata, 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 representação foi fundamental para a edição das leis de organização do Ministério Público brasileiro e nos trabalhos da Constituinte de 1987-1988 (Goulart, 2017).

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), norma 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 entre 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 8069/90) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8078/90), 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 NOÇÕES GERAIS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)**

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 da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7347/1985), cujo artigo 5º legitimou o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias, fundações públicas e associações na propositura de ação civil pública, para fazer 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.

Assim, o TAC está previsto em diversas disposições legais, dentre as quais, no Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8070/90, art. 5º); no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8069/90, 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 se efetive, 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, 2021).

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).

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 consumação do TAC está sujeita a controle interno e externo.

O controle interno se processa no âmbito do próprio órgão público que firmou o ajuste. Assim, no âmbito do Ministério Público, o TAC deve ser submetido à supervisão do Conselho Superior do Ministério Público, 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.<sup>3</sup>

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 pré via 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).

## **5 A NORMATIVA URBANÍSTICA**

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) nas políticas de urbanização (Maricato, 2013; 2003).

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 5172/66 instituiu normas tributárias sobre a terra urbana, sendo o parcelamento do solo posteriormente regulado pela Lei Federal nº 6766/79 (“Lei Lehmann”).

Em significativa inovação, a Constituição Federal de 1988, promulgada após período ditatorial militar (1964-1985), na ampliação e resgate de direitos individuais – resultado de pressão popular liderada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), articulado em 1986 para influenciar a nova Carta –, destinou um capítulo inédito à Política Urbana (artigos 182 e 183), no qual garantiu 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.

Alfosin (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.

---

<sup>3</sup> 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 “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).

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, disponibilizou 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).

A cidade tratada como um bem coletivo pela Constituição Federal tem como guia da política municipal urbana o Plano Diretor, 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 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.

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 Estatuto da Cidade, ao ratificar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, teve como objetivo 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.

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

O Macrozoneamento, diferente do zoneamento tradicional – que incide sobre o regimento 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 qual deve abordar em totalidade o território do município, incorporando as limitações e restrições ambientais definidas por Legislação Federal ou estadual, as 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 pelos perímetros urbano e rural. O zoneamento no perímetro urbano tem como objetivo estabelecer, por meio de índices urbanísticos, o uso e ocupação no lote; promover o adensamento de áreas específicas; promover ou restringir usos específicos e promover o uso e ocupação sustentáveis. O objetivo do 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 6766/79 (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, I 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).

Para Leonelli (2010), a Lei Federal nº 6766/79 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 1.000.000m<sup>2</sup> (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. 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, como aspectos significativos da Lei Federal nº 6766/79, as possibilidades 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.

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 das 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 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 reinvidicação 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 pelo REURB representaram um “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, no artigo 2º-A, foram indicados 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 aprovação da Lei Federal nº 14.620/23, que dispõe sobre as novas diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida (PCMMV), 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, o 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.

Como demonstrado, a legislação urbanística é ampla e registra significativa evolução no planejamento e gestão do espaço urbano, porém, sua aplicação deixa de considerar relevantes critérios urbanísticos e de gestão da cidade, como o alto investimento em infraestrutura, a intensificação de processos de segregação socioespacial, danos ambientais diversos, além do problema estrutural da concentração fundiária.

Diante de tais considerações, somadas à crescente judicialização dos direitos fundamentais, necessário se faz analisar a eficácia do Termo de Ajustamento de Conduta na ordem urbanística como instrumento compensatório pelo Ministério Público para assegurar compromissos de infratores e obter a implantação de políticas públicas.

## **6 POLÍTICAS PÚBLICAS E O TAC NA ORDEM URBANÍSTICA COMO INSTRUMENTO COMPENSATÓRIO**

O estudo das políticas públicas nasceu em meados do século XX, nos Estados Unidos, como área de conhecimento e disciplina acadêmica referente aos estudos sobre a ação governamental, originalmente sem a análise do Estado. Diversamente, o desenvolvimento da disciplina na Europa foi direcionado às análises e explicações sobre o papel do Estado e de suas organizações voltadas à produção de políticas públicas (Souza, 2006).

Alguns autores são considerados fundadores dos estudos das políticas públicas. Laswell (1936), autor que, ao publicar o livro “Política”, introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), que pode ser minimizada pelo conhecimento racional. Lindblom (1959; 1979), contrapondo o racionalismo de Laswell e Simon, propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Por fim, Easton (1965) definiu a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente (Souza, 2006).

Não é por coincidência que o início dos estudos de políticas públicas se deu por volta de 1940. Explica-se esse fato em razão do fim da Segunda Guerra Mundial, quando, nos países da Europa e nos Estados Unidos, a manifestação dos movimentos de grupos sociais e econômicos em prol de melhorias na prestação de serviços públicos acabou por desenvolver uma nova concepção em políticas sociais de saúde, seguridade social e habitação, todas assumidas pelo Estado, com coordenação e fiscalizado de agentes públicos e privados.

Neste contexto, surge o conceito de políticas públicas, resumido por Souza (2006) como o campo do conhecimento que busca analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Bucci (2021) conceitua política pública como o programa de ação governamental, resultante de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo, judicial –, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

No Brasil, o início efetivo dos estudos de políticas públicas se deu apenas entre o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, com a publicação de trabalhos sobre a formação histórica das ações de governo (Dias; Matos, 2012).

O tema conquistou espaço com a Constituição Federal de 1988, momento em que esta se equipara às modernas cartas políticas de Portugal e da Espanha que, produzidas em contextos histórico-políticos semelhantes aos do Brasil, romperam com regimes autoritários e retomaram a democracia; em Portugal, pós-Revolução dos Cravos, e na Espanha, com a queda da ditadura de Franco (Camargo, 2012). É nessa conjuntura que a temática das políticas públicas alcançou evidência nos anos de 1990, amparada constitucionalmente por uma série de dispositivos legais referentes às questões sociais e econômicas, concentrando a atuação do Poder Público em face dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A efetivação das políticas públicas depende de recursos financeiros advindos da arrecadação tributária, que atende, em sua maioria, áreas prioritárias do Poder Público e, em se tratando de políticas públicas urbanas, o campo em que a administração pública deve se estruturar para ordenar o espaço urbano a fim de prover bens e serviços, promover a ordenação territorial, proporcionar melhorias em infraestrutura urbana e social, cujos investimentos são altos e nem sempre prioritários.

Uma das dimensões mais importantes das políticas urbanas diz respeito às normas que organizam e disciplinam o parcelamento do solo, pois é neste âmbito que se pode reger a produção do espaço urbano em defesa do interesse público mediante imposição de obrigações e restrições aos agentes de mercado que operam nas dinâmicas fundiárias e imobiliárias, tais como loteadores, proprietários de terras, incorporadoras, operadores do segmento da construção civil e outros. E é precisamente nessa esfera relativa à produção do espaço e ao parcelamento solo que confluem as políticas públicas urbanísticas e as correspondentes normas institucionais.

Como já exposto, a partir da Constituição Federal de 1988 o Ministério Público foi reconhecido como instituição permanente, incumbido de defender os interesses da sociedade civil, dispondo para o desempenho de suas atribuições do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

O TAC referente à ordem urbanística tem sido utilizado com frequência nos casos de irregularidades e/ou descumprimento de normas e obrigações relativas a parcelamentos e construções clandestinas e irregulares ou descumprimento de normas ambientais. Como exemplo, verifica-se a viabilidade deste instrumento pelo Ministério Público ao ajustar com empreendedores imobiliários e/ou loteadores a regularização de loteamentos que, nas últimas décadas, no entorno das cidades médias do país, foram implantados clandestinamente em área rural, comercializados para fins urbanos, sem observância das diretrizes do Plano Diretor do Município, bem como de área de preservação ambiental, causando impacto territorial e ambiental.<sup>4</sup>

O acordo deve prever garantias que assegurem o cumprimento das obrigações dos agentes envolvidos e, com isso possibilita, por exemplo – nos casos em que o TAC tiver como acordo a permanência de edificações ou obras – que se pactue com o Poder Público a inserção de medidas em políticas públicas que demandem melhorias nas condições de sustentabilidade

---

<sup>4</sup> A esse respeito, ver: INQUÉRITO CIVIL N. 14.0714.0001351/2020-1 – Promotoria de Justiça de São Carlos - DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística - Parcelamento do Solo. Disponível em <<https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/ConsultarProcedimentos/ObterProcedimentosTac>>.

do local, sejam ambientais, urbanísticas ou habitacionais. Consigne-se que, nesses casos, a convenção das medidas adotadas para o reordenamento urbano implicará em investimentos financeiros, os quais deverão estar discriminados no acordo, bem como eventuais flexibilidades, a fim de viabilizar o cumprimento do TAC.

Locatelli (2021) observa que, nos termos de compromisso relacionados à cessação de empreendimentos irregulares ou que obriguem a investimentos para a regularização dos imóveis, para a eficácia do acordo e efetividade das medidas previstas, é fundamental a inclusão de garantias reais ou pessoais. O Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002) prevê como garantias reais: o penhor sobre bens móveis (art. 1.431); a hipoteca, quando incidir sobre bens imóveis (art. 1433) e a anticrese, que resulta no direito de perceber os frutos e rendimentos de determinado bem imóvel (art. 1533).

Como medidas para efetivação do TAC, ainda poderão ser incluídas: o protesto; comunicação aos órgãos certificadores de gestão e qualidade e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); fixação de multa pessoal; contratação de seguro ambiental e a comunicação sobre (não) o cumprimento das obrigações.

No TAC para o reordenamento urbano, é usual a fixação de cláusula para pagamento da obrigação principal ou como multa por descumprimento do acordo, o que torna perfeitamente cabível o seu protesto, uma vez que o TAC é um título juridicamente certo e líquido (Locatelli, 2021). Não obstante, não é incomum que as obrigações acordadas nos TACs não sejam cumpridas.

As medidas de comunicação a órgãos certificadores de gestão e qualidade e à Comissão de Valores Mobiliários sobre o TAC – celebradas com empresas que promoveram irregularidades ambientais e urbanísticas, detentoras de certificados de gestão de qualidade – demandam alto impacto no mercado de serviços e capitais, pois em caso de descumprimento das obrigações, poderão ter a suspensão ou cancelamento dos correspondentes certificados.

A fixação de multa pessoal em cláusula no TAC configura mais uma forma de conferir eficácia no cumprimento do dever, principalmente, quando imposta ao chefe do executivo municipal que, muitas vezes, se esquia de cumprir o acordo, na intenção de que seja assumido pelo próximo mandatário. Nesse sentido, Locatelli (2021) recomenda que seja incluída cláusula estabelecendo o dever de o titular do mandato eletivo comunicar ao seu sucessor sobre os TACs pendentes de cumprimento.

Neto (2018) alerta que a cláusula sobre a contratação de seguro ambiental opera como incentivo na mudança comportamental do agente potencialmente causador de impacto ambiental, pois tem como vantagens a garantia de indenização e prevenção de riscos. A título de exemplo, cita o caso de acordo que impõe ao agente a desativação de atividades nocivas ao meio ambiente, com a consequente obrigação de reparar o passivo, mediante plano de desativação e remediação de áreas contaminadas.

Como última medida recomendada para que o TAC se torne efetivo, é essencial que, ao finalizar o acordo, conste cláusula que obrigue o compromissário a informar periodicamente o Ministério Público sobre a execução do acordo, pois em termos urbanísticos o cumprimento das obrigações demanda tempo, dada a complexidade do objeto, como por exemplo, no caso de regularização e/ou obras de infraestrutura de loteamento ou na recuperação de áreas de preservação ambiental.

O TAC deve ser um instrumento de mediação entre os interesses dos agentes que vierem a violar as normas legais, quer sejam ambientais ou urbanísticas e o direito à qualidade

urbana daqueles que moram ou transitam em seu entorno, promovido e efetivado por políticas públicas pelo município.

Cambi (2011) destaca, como uma das vantagens do compromisso de ajustamento de conduta, a otimização dos meios, pela celeridade e economia de despesas processuais que o instituto proporciona para a solução consensual de conflitos coletivos. A celeridade tem o potencial de mitigar os obstáculos e dificuldades da atual estrutura do Poder Judiciário brasileiro, caracterizado por recursos materiais e humanos insuficientes, inadequados mecanismos de gestão e processos morosos em que se apresentam “filas” para julgamento. A propósito, o Relatório “Justiça em Números 2024” publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, informa que o tempo médio de duração de processos alcança 5 anos e 6 meses, apenas na fase de 1º grau, e 12,1% são solucionados pela via de conciliação, que não apresenta índices de evolução desde 2006.<sup>5</sup>

OTAC oferece economia com despesas processuais para as partes compromissárias na medida em que as atividades investigatórias das lesões ou ameaças aos interesses transindividuais ou coletivos se processam com ou sem o posterior advento do pacto.

Ressalte-se, ainda, que o TAC tem a eficácia de título executivo extrajudicial e, quando descumprido, poderá ser executado, meio totalmente admissível, para compelir o Poder Público ao atendimento dos encargos assumidos no acordo, destinados a efetivar políticas públicas voltadas a concretizar direitos fundamentais sociais. Tal regra se aplica igualmente aos agentes privados que não vierem a cumprir as obrigações pactuadas no ajuste, como por exemplo, no caso de descumprimento de TAC por empreendedora imobiliária que não realizou no prazo estipulado no acordo as obras de infraestrutura no empreendimento, tendo o Ministério Público ajuizado execução de obrigação de fazer contra os compromissários.<sup>6</sup>

Por fim, conclui-se que o TAC denota um *plus* democrático na resolução de questões e/ou controvérsias, pois a concretização dos direitos fundamentais sociais decorre do diálogo e mútuo entendimento e não da imposição de decisão e/ou sentença judicial (Cambi, 2011). Tal interlocução compreende tanto os agentes e instituições do Poder Público quanto os agentes privados.

## 7 CONCLUSÕES

É preciso avançar em formas institucionais de mitigar os impactos negativos gerados ou minorar efeitos de atividades ou empreendimentos nocivos ao meio urbano, bem como pensar em medidas compensatórias assumidas pelo Poder Público e por agentes privados no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com a inclusão de investimentos em políticas públicas e aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e controle.

O histórico do Ministério Público mostrou, ainda que breve, uma trajetória de conquistas político-institucionais, efetivada pela Constituição Federal de 1988, que o elegeu como instituição permanente e incumbiu-lhe de 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

<sup>5</sup> Conselho Nacional de Justiça. Publicações e Pesquisas. Justiça em Números. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2024.

<sup>6</sup> A título de exemplo, ver o Inquérito Civil nº 14.0716.0005697/2018-1 - Promotoria de Justiça de Marília (Processo 1001399-19.2022.8.26.0344).

e coletivos, utilizando-se do TAC não apenas como um acordo extrajudicial, mas como um pacto entre as partes e a sociedade.

Em suas noções gerais, definição, requisitos e previsão legal, o TAC permite ampla viabilidade de negociação que se complementa com análise detalhada da normativa urbanística, desde os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, pela função social da cidade e até as alterações mais recentes da Lei Federal nº 6766/76, com a Lei Federal nº 13.465/17 (REURB), que facilitou os processos de regularização fundiária ao autorizar a Prefeitura Municipal a regularizar os loteamentos clandestinos ou irregulares.

Não obstante, a previsão normativa constitucional das políticas públicas, reflexo do rompimento do regime autoritário e retomada da democracia, ainda não é implantada de forma satisfatória no país.

Tais considerações sobre o TAC na ordem urbanística demonstraram sua viabilidade institucional como instrumento compensatório de políticas públicas e, para sua maior garantia e segurança de cumprimento, podem e devem ser inseridas diversas medidas de efetivação. Acrescente-se, ainda, as vantagens mencionadas de celeridade e economia processual em comparação ao trâmite de uma ação judicial. Em que pesem tais potencialidades normativas, um exame mais criterioso e acurado sobre o desempenho e a incidência do TAC na ordem urbanística requer investigação empírica sobre sua efetividade e resultados.<sup>7</sup>

A inclusão de cláusula que verse sobre compensação em políticas públicas em TAC na ordem urbanística é possível e fundamental para integrar o desenvolvimento econômico aos direitos sociais e ao ambiente sustentável, cuja realidade paradoxal evidencia segregação socioespacial em razão de padrões de expansão urbana caracterizados pela informalidade e precariedade de núcleos urbanos, normativa errática ou insuficiente e predominância de interesses do mercado imobiliário que descumprem a exigência constitucional das funções sociais da cidade e da propriedade.

## 8 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**. v. 11, n.1, 2019.

BORDALO, Rodrigo. **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.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Publicações e Pesquisas. Justiça em Números. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

---

<sup>7</sup> A continuidade e o aprofundamento dessa investigação envolvem pesquisa empírica comparada sobre a celebração e resultados de TACs urbanísticos no período 2000-2022 em dois municípios do interior paulista, Bauru e Marília.



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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 8078, de 11 de setembro 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 8069, de 13 de julho 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069compilado.htm). Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 8625, 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 09 out. 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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.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/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Guia para Revisão e Elaboração de Planos Diretores.** Brasília: 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/GuiaParaElaboracaoRevisodePlanosDiretores\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/GuiaParaElaboracaoRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf). Acesso em 01 out. 2024.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta: um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p. 113-141, 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113993?locale-attribute=fr>. Acesso em: 09 out. 2024.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro. A elaboração da Constituição da República federativa do Brasil de 1988 e a influência recebida da Constituição da República portuguesa de 1976. **RIDB**, Ano 1, nº 12, p. 7257-7317, 2012.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil.** São Paulo: Sumaré, 1998. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/qb3pp/pdf/castilho-9788579820373.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **O conceito de política pública.** In: DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1-21.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis.** Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

GOULART, Marcelo Pedroso. **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., p. 25-41, 2017.

KERCHE, Fábio. 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.

LASSWELL, Harold Dight. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEONELLI, Gisele Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010. 294f.

LEITE, Fernanda Piccinin. **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**. São Paulo, 2020, 93f. Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

LINDBLOM, Charles Edward. **The Science of Muddling Through**, Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, Charles Edward. **Still Muddling, Not Yet Through**, Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

LOCATELLI, Paulo Antonio. Medidas para a efetividade do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta relacionado à ordem urbanística. **Revista do CNMP**. 9.ed. Brasília: CNMP, p. 187-207, 2021. DOI: <https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i9.145>.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos.; MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013, 192p.

MARICATO, Erminia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados 17 (48), 2003.

NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de Ajustamento de Conduta - Teoria e Análise de Casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, 429p.

NETO, Pery Saraiva. **Seguro Ambiental como Instrumento Econômico de Proteção do Meio Ambiente: elementos para regulamentação de uma política de garantias de reparabilidade de danos ambientais estruturada pelo seguro**. Porto Alegre, 2018, 294f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande Sul. Porto Alegre: 2018.

MOTTA, Paulo Henrique Amaral. Termo de Ajustamento de Conduta: aspectos ainda controversos. **Revista Eletrônica de Direito Processual da UERJ**. Rio de Janeiro, v. 23, p. 1113-1141, 2021.

RECH, Ubaldo Adir; SILVEIRA, Maria Eliane Blaskesi. **O Estatuto da Cidade e a inclusão da área rural no plano diretor**. Caxias do Sul: EDUCS, 2022, 238p.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ROLNIK, Raquel; JUNIOR, Nelson Saule. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Polis, 2001, 210p.

SAULE JR., Nelson; ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dossiê temático revisitando o estatuto da cidade aos 20 anos: balanço da implementação e novos desafios da política urbana. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**. Porto Alegre, v. 16, p. 8-18, 2021.

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. 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.

SÃO PAULO. **Conselho Superior do Ministério Público do Estado** (CNMP). Súmulas nº 9 e 23. São Paulo: MPSP, 2022. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5429515/S%C3%BAmulas%20-%2005.12.2023.pdf/3add3966-2ea5-1958-5435-8c175ec87952?t=1702496481922>. Acesso em: 10mai. 2024.

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/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes\\_MP/Todas\\_publicacoes/Manual-de-parcelamento-do-solo-e-regularizacao-fundiaria-2022.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/Publicacoes_MP/Todas_publicacoes/Manual-de-parcelamento-do-solo-e-regularizacao-fundiaria-2022.pdf). Acesso em: 17mai. 2024.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt>. Acesso em: 10jul. 2024.

---

## DECLARAÇÕES

---

### CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

A autora Luciana Volpon Florian teve participação neste manuscrito com a ideia central do estudo, definição dos objetivos, organização e investigação dos dados, bem como desenvolvimento e redação inicial e final.

O autor Jefferson Oliveira Goulart contribuiu na participação deste manuscrito com o auxílio na definição dos objetivos e metodologia, verificação e análise dos dados, revisão crítica e supervisão.

---

### DECLARAÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE

Nós, Luciana Volpon Florian e Jefferson Oliveira Goulart, declaramos que o manuscrito intitulado "O Termo de Ajustamento de Conduta na ordem urbanística como instrumento compensatório de políticas públicas":

1. **Vínculos Financeiros:** Não possui vínculos financeiros que possam influenciar os resultados ou interpretação do trabalho. Nenhuma instituição ou entidade financiadora esteve envolvida no desenvolvimento deste estudo.
  2. **Relações Profissionais:** Não possuímos relações profissionais que possam impactar na análise, interpretação ou apresentação dos resultados.
  3. **Conflitos Pessoais:** Não possuímos conflitos de interesse pessoais relacionados ao conteúdo do manuscrito. Nenhum conflito pessoal relacionado ao conteúdo foi identificado.
-