



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM BAURU E MARÍLIA E SEUS IMPACTOS NA EXPANSÃO URBANA (2000-2022)

Luciana Volpon Florian¹
Jefferson Oliveira Goulart²

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta dados preliminares de pesquisa de Mestrado que tem como objeto de análise os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) de teor urbanístico celebrados em dois municípios do interior paulista, Bauru e Marília, no período 2000-2022, examinando seus impactos nas dinâmicas de produção do espaço e expansão urbana. 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. Foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica; caracterização urbanística e legislativa de Bauru e Marília; e levantamento quantitativo, territorial e urbanístico dos TACs. Como resultado, pretende-se demonstrar a atuação dos atores envolvidos (Poder Executivo, Ministério Público e mercado imobiliário), analisar a relevância e a incidência das contrapartidas em investimentos de políticas públicas.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta; Bauru; Marília; expansão urbana.

2 SÍNTESE DA REVISÃO DA LITERATURA

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). Trata-se de instrumento previsto no parágrafo 6º do artigo 5º da Lei Federal nº 7347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), sendo legitimados o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista e associações que estejam constituídas há pelo menos 1 ano nos termos da lei civil e que incluam, dentre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

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.

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).

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

O TAC tem sido utilizado amplamente pelo Ministério Público, como meio de solução extrajudicial de conflitos urbanísticos, principalmente nos casos em que estabelece acordo com o município e o responsável por loteamento irregular, para cumprimento de obras de infraestrutura, a fim de regularização do empreendimento.

A adoção do TAC, como forma negociada nos casos de regularização em empreendimentos imobiliários, quer seja em área urbana ou rural, explica-se face ao resultado do desenvolvimento urbano, que ao longo do século XX, com o avanço da industrialização, transformou o Brasil rural em urbano, ensejando o fenômeno de grandes concentrações nas capitais e seu entorno e desconcentração econômica e demográfica para as cidades médias (IBGE, Censo 2010). Esse fenômeno de interiorização do desenvolvimento foi especialmente impactante no interior paulista (CANO, 1988; TAVARES, 2018), transferindo problemas urbanos dos grandes centros, capitais e regiões metropolitanas (NEGRI, 1996).

Nesse contexto, Bauru e Marília expandiram seus territórios, e em 50 anos a população desses municípios mais que duplicou: a população de Bauru em 1970 contava com 132.057 residentes passou para 379.146 em 2022; no mesmo período, Marília passou de 98.114 para 237.627 habitantes (IBGE, Censo 2022).

O movimento migratório nestas cidades médias está associado à localização geográfica (centro-oeste do estado) e às atividades econômicas, pois concentram diversificado polo terciário (comercial, produtos imobiliários sofisticados, serviços médico-hospitalares públicos e privados, serviços educacionais), com reduzido custo de vida inferior às grandes cidades.

Não obstante, as cidades se desenvolveram de forma desordenada e com baixa regulamentação urbanística, pois a primeira legislação específica sobre o parcelamento do solo ocorreu com a Lei Federal nº 6.766/79 e só houve avanço na ordem urbanística com a Constituição Federal de 1988, garantindo a função social da cidade e da propriedade, princípio regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). O Plano Diretor – previsto no artigo 182, § 1º da Constituição Federal, considerado um guia da política municipal urbana – tem enfrentado

obstáculos a sua efetivação, principalmente, na implantação dos instrumentos previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade, obstruindo a capacidade de a nova política urbana tornar-se realidade.

A proteção urbanística foi ampliada, mas tem sido descumprida sistematicamente por agentes do mercado imobiliário e pelos municípios, os quais têm competência pelo regramento e fiscalização do parcelamento de solo. Paralelamente, o Ministério Público, como fiscal da lei, tem adotado o TAC como meio de solução extrajudicial de conflitos urbanísticos, razão pela qual o estudo sobre os TACs em Bauru e Marília reveste-se de originalidade, importância e atualidade.

3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos consistiram na identificação dos TACs em fiscalização em cidades médias do interior do estado de São Paulo referente ao parcelamento, uso e ocupação do solo, no período de 2000 a 2022, 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 coleta de dados no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de São Paulo (<https://sis.mpsp.mp.br/consultaprocessual/tacs-firmados/>) para a seleção dos TACs no recorte temporal 2000-2022, selecionando-se como área “habitação e urbanismo” no campo assunto.

Na segunda etapa do levantamento (Coleta e triagem dos dados), também realizada no sítio eletrônico do MPESP, adotou-se para seleção o termo “parcelamento do solo” na área “habitação e urbanismo”, tendo sido identificados como documentos 57 TACs em inquéritos civis e 1082 TACs em ações civis públicas em todas as cidades do estado de São Paulo. Realizou-se uma segunda triagem, mantendo-se o recorte temporal e o termo “parcelamento do solo” na área “habitação e urbanismo”. Nessa consulta foram identificados 27 TACS em inquéritos civis em cidades médias. O levantamento de TACs em ações civis públicas está em fase de levantamento, não obstante já podem ser apresentados dados parciais do levantamento (Tabela 1).

Tabela 1: Sistematização da pesquisa de documentos MPE (TACs) – Inquéritos Civis / Ações Civis Públicas

Fonte (site)	Filtros	IC	ACP
Ministério Público do Estado de São Paulo	Dados de entrada	Área	Habitação e Urbanismo
	Triagem (1)	Tema	Parcelamento de solo
		Ano de fiscalização	2000-2022
		Tipo de documento	TAC
	Triagem (2)	Porte da cidade	MÉDIA
			27
			Em elaboração
	Triagem (3)	BAURU	2
		MARÍLIA	5

Fonte: Elaboração própria, 2025, com dados em *site* do MPESP³

³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Consulta de procedimentos. Termos de Ajustamento de Conduta firmados. São Paulo, 2025. Disponível em: <<https://sis.mpsp.mp.br/consultaprocessual/tacs-firmados/>>. Acesso em: 27 maio. 2025.

4. RESULTADOS PARCIAIS

A pesquisa ainda em fase de andamento apresenta breve caracterização introdutória dos TACs celebrados em Bauru e Marília, descritos na sistematização das Tabelas 2 e 3.

Tabela 2: Sistematização da pesquisa de Inquéritos Civis (TACs) – Bauru

Cidade	TAC – Inquérito Civil – Partes	Acordo	Prazo	Penalidade
BAURU	14.0715.0003964/2015-1 Ministério Público x Município de Bauru e Grupo Assuã	Solução definitiva das questões relativas a apresentação do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivas obras mitigatórias e compensatórias relativas aos empreendimentos verticais "Prime Square", "Privilège" e "Allegro", localizados na região do final da avenida Getúlio Vargas, zona Sul em Bauru. No acordo foi estabelecido que o Grupo Assuã não permitiria a ocupação dos empreendimentos, antes da conclusão das obras e das medidas mitigatórias e compensatórias previstas em TAC que firmariam com o Município de Bauru.	Prejudicado Ação de Recuperação Judicial do Grupo Assuã (2021)	Multa diária R\$ 1.000,00
BAURU	14.0715.0005770/2016-1 e 14.0715.0005768/2016-3 Ministério Público x Prefeitura Municipal de Arealva, Világio Serrano Adm. De Bens e Participações, Paulo Benedito de Souza 23/06/2020	Cumprimento da Lei 13.465/17 combinado com o Decreto 1.819 de 20 de setembro de 2018, promulgado pela Prefeitura de Arealva, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, sua implementação aos empreendimentos urbanísticos "Barras do Tietê" e "Alvorada Clube dos Vinte", determinando prazos para o cumprimento das obras básicas de infraestrutura de modo a realizar a ampla e total regularização fundiária dos núcleos urbanos (loteamentos irregulares).	Abril de 2025	Multa diária, n R\$ 300,00 por ato ou obrigação não cumprida

Fonte: Elaboração própria, 2025, com dados em *site* do MPESP

Tabela 3: Sistematização da pesquisa de Inquéritos Civis (TACs) – Marília

Cidade	TAC – Inquérito Civil – Partes	Acordo	Prazo	Penalidade
MARILIA	14.0716.0003732/2016-4 Ministério Público x Empresa Vale do Canaã Empreendimentos Imobiliários Ltda 26/04/2018	Conclusão e implementação das obras de infraestrutura do empreendimento Loteamento Residencial Vale do Canaã – Fase II, localizado a Rodovia Estadual SP-333 – Km 336 + 640m, anexo ao Parque Serra Dourada.	5 anos Prorrogado em 2024 – 2 anos	Multa mensal R\$ 100.000,00
MARILIA	14.0716.0003685/2022-2 Ministério Público x Construtoras Menin e Graphite 23/07/2023	Continuidade das obras de infraestrutura do empreendimento denominado Jardim Marina, localizado a avenida José Rino.	24 meses	Multa mensal R\$ 100.000,00
MARILIA	14.0716.0005639/2017-8 Ministério Público x Loteador 20/08/2019	Execução das obras de infraestrutura ou sua prorrogação do empreendimento denominado Loteamento Residencial Silenzio Esmeralda, localizado na avenida João Procópio da Silva, 1501	12 meses Prorrogado em 2021 – 12 meses	Multa mensal R\$ 100.000,00
MARILIA	14.0716.0005697/2018-1 Ministério Público x VRM – Empreendimentos Imobiliários 15/10/2018	Continuidade das obras de infraestrutura dos empreendimentos Sítios de Recreio <i>Vila Bela</i> I - II - III, localizados à margem direita (sentido Marília-Porto Ferrão), da Rodovia SP-333, Km 311.	30 meses – TAC não cumprido – Ação de Execução	Multa mensal R\$ 100.000,00
MARILIA	14.0716.0005971/2018-1 Ministério Público x Empreendimentos Nova Marília 15/10/2018	Continuidade das obras de infraestrutura do empreendimento denominado Altos da Nova Marília, localizado na Rua Durval de Menezes, s/nº, anexo ao bairro Domingos de Leo, zona sul.	18 meses – TAC não cumprido – Ação de Execução	Multa mensal R\$ 100.000,00

Fonte: Elaboração própria, 2025, com dados em *site* do MPESP

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados preliminares da seleção dos Termos de Ajustamento de Conduta celebrados nos Inquéritos Cíveis nas cidades de Bauru e Marília, no período 2000-2022, sob breve análise sistemática do teor do acordo, prazos e penalidades, são caracterizados em sua maioria pela continuidade das obras de infraestrutura nos empreendimentos.

Trata-se de trabalho de pesquisa ainda preliminar, com resultados parciais, pois ainda há que se fazer o levantamento dos TACs nas ações cíveis públicas dos municípios de Bauru e Marília, para assim demonstrar os principais parâmetros para esclarecimento dos objetos dos TACs.

REFERÊNCIAS

BRASIL. IBGE: **Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 mai. 2025.

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

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

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

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

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

SÃO PAULO. **Ministério Público do Estado**. Consulta de procedimentos. Termos de Ajustamento de Conduta firmados. São Paulo, 2025. Disponível em: <<https://sis.mpsp.mp.br/consultaprocessual/tacs-firmados/>>. Acesso em: 27 maio. 2025.

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.