CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

NOTÍCIA DE FATO Nº 1.00645/2026-25

Relatora:	Conselheira Fabiana Costa Oliveira Barreto
Recorrente:	Instituto Amanhã Seguro (Instituto Cidade Legal)
Advogados:	Hilton Cleber dos Santos – OAB/MG nº 132.536 Elpídio Donizetti Nunes, OAB/MG nº 45.290 Tatiane Albuquerque de Oliveira Nunes Donizetti, OAB/MG nº 148.912 Gilvan Coelho Porto Neto, OAB/MG nº 228.413
Recorrida:	Kelly Cristina Alvares Fedel – Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo

E M E N T A

RECURSO INTERNO EM NOTÍCIA DE FATO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. INQUÉRITO CIVIL. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. ALEGAÇÕES DE EXTRAPOLAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES, ABUSO DO PODER REQUISITÓRIO E INTERFERÊNCIA NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. ADVERTÊNCIA PENAL. ATUAÇÃO MINISTERIAL FUNDAMENTADA. ATIVIDADE-FIM. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. ENUNCIADO CNMP Nº 6. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I – Recurso Interno interposto contra decisão da Corregedoria Nacional que indeferiu Notícia de Fato fundada em alegações de irregularidades funcionais atribuídas a membro do Ministério Público do Estado de São Paulo na condução de inquérito civil relativo à regularização fundiária urbana.

II – Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público não se submetem à revisão ou desconstituição pelo CNMP, nos termos do Enunciado CNMP nº 6, sem prejuízo do exercício da competência disciplinar quando presentes elementos indicativos de possível violação de dever funcional.

III – Diligências destinadas à apuração das condições de contratação e atuação de entidade privada na execução da política municipal de regularização fundiária e das repercussões urbanísticas, ambientais e sociais dos procedimentos examinados, sem demonstração de sobreposição de atribuições ministeriais.

IV – Requisições de informações acerca dos valores pagos pelos munícipes, das providências relativas aos pedidos de ressarcimento e da observância de medida liminar, relacionadas ao objeto da investigação, sem demonstração de imposição indevida de obrigação patrimonial ou de adoção de medidas destinadas à execução da decisão judicial.

V – Providências dirigidas ao Município voltadas à fiscalização da regularização fundiária e do cumprimento dos deveres previstos na legislação aplicável, sem elementos indicativos de substituição indevida do gestor público.

VI – A extensão da advertência prevista no art. 10 da Lei nº 7.347/1985 à integralidade da requisição ministerial, nas circunstâncias examinadas, não evidencia indícios suficientes de abuso do poder requisitório ou de violação de dever funcional que justifiquem o prosseguimento da apuração disciplinar.

VII – Recurso Interno conhecido e, no mérito, desprovido.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

NOTÍCIA DE FATO Nº 1.00645/2026-25

Relatora:	Conselheira Fabiana Costa Oliveira Barreto
Recorrente:	Instituto Amanhã Seguro (Instituto Cidade Legal)
Advogados:	Hilton Cleber dos Santos – OAB/MG nº 132.536 Elpídio Donizetti Nunes, OAB/MG nº 45.290 Tatiane Albuquerque de Oliveira Nunes Donizetti, OAB/MG nº 148.912 Gilvan Coelho Porto Neto, OAB/MG nº 228.413
Recorrida:	Kelly Cristina Alvares Fedel – Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo

R E L A T Ó R I O

Trata-se de Recurso Interno interposto pelo Instituto Amanhã Seguro, anteriormente denominado Instituto Cidade Legal, contra decisão da Corregedoria Nacional do Ministério Público que indeferiu a Notícia de Fato em epígrafe, nos termos do art. 73-A, § 2º, inciso II, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (RICNMP).

O *decisum* impugnado, publicado no Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, de 7 de outubro de 2026, Edição nº 177 Ordinária, pág. 5, restou assim ementado:

> NOTÍCIA DE FATO. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. INFRAÇÃO DISCIPLINAR NÃO CONFIGURADA. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. INSINDICABILIDADE DA ATIVIDADE-FIM DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INDEFERIMENTO NOS TERMOS DO ART. 73-A, § 2º, II, DO RICNMP.
> 1. Há manifesta ausência de caráter disciplinar ao se delimitar a conduta noticiada quando a representação indica irresignação com a condução de Inquérito Civil, devidamente fundamentada e com lastro no ordenamento jurídico vigente.
> 2. Não cabe à esfera correcional funcionar como instância recursal ou revisora no que concerne ao exercício da atividade-fim do Ministério Público. Inteligência do Enunciado n. 06/CNMP.
> 3. Indeferimento da presente Notícia de Fato, na forma do art. 73-A, § 2º, II, do RICNMP.

Em suas razões recursais, o Instituto sustenta que a decisão não teria enfrentado adequadamente as alegações de extrapolação das atribuições da 4ª Promotoria de Justiça de Bragança Paulista na condução do Inquérito Civil nº 0215.0000334/2024.

Argumenta que o procedimento teria abrangido, desde a instauração, matérias afetas a outros órgãos de execução, especialmente direito do consumidor e patrimônio público, além de questões eleitorais e relativas ao exercício profissional da advocacia.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

Afirma que, mesmo após o encaminhamento de informações aos órgãos competentes, a Promotora de Justiça teria prosseguido na apuração dessas matérias, inclusive mediante a oitiva de consumidores e a solicitação de pesquisa sobre possíveis vínculos entre agentes públicos municipais e responsáveis pela entidade.

Aduz, ainda, que a recorrida teria excedido os limites do poder requisitório ao exigir, sob advertência de possível responsabilização criminal com fundamento no art. 10 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a apresentação de cronograma de ressarcimento dos valores pagos por particulares nos procedimentos de regularização fundiária.

Defende que essa exigência não se confundiria com a requisição de documentos e informações, por pressupor o reconhecimento de obrigação patrimonial controvertida.

Questiona também as determinações dirigidas ao Município de Vargem para que comprovasse a assunção dos custos dos projetos de regularização fundiária e informasse as providências adotadas em relação à entidade investigada e ao cumprimento de liminar proferida em ação civil pública ajuizada pelo Estado de São Paulo.

Invoca, nesse ponto, a autonomia municipal e o disposto no art. 33, § 2º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que faculta aos legitimados promover, às próprias expensas, projetos e documentos técnicos necessários à regularização fundiária de seus imóveis.

Alega que as condutas apontadas constituiriam possíveis violações dos deveres funcionais e dos limites legais das atribuições ministeriais, não se confundindo com mero inconformismo em relação à atividade-fim do Ministério Público.

Ao final, requer o provimento do recurso para que, reformada a decisão de indeferimento, seja dado prosseguimento à apuração disciplinar, mediante exame individualizado das condutas narradas e requisição dos documentos necessários ao esclarecimento dos fatos, com eventual responsabilização da Promotora de Justiça, caso comprovadas as infrações funcionais.

Ao examinar a admissibilidade recursal, o Corregedor Nacional reconheceu o preenchimento dos pressupostos regimentais, manteve a decisão por seus próprios fundamentos e determinou a distribuição do feito, nos termos do art. 154, § 2º, do RICNMP.

Em 19 de outubro de 2026, o recurso foi distribuído a esta Relatoria.

Por despacho de 29 de outubro de 2026, determinei a intimação da recorrida para, querendo, apresentar contrarrazões, nos termos do art. 154, § 1º, do RICNMP.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

Em manifestação apresentada em 4 de novembro de 2026, a Promotora de Justiça Kelly Cristina Alvares Fedel sustenta que as diligências questionadas permaneceram vinculadas ao objeto do inquérito civil, relativo à regularização fundiária urbana e à tutela da ordem urbanística e ambiental, matérias compreendidas nas atribuições da 4ª Promotoria de Justiça de Bragança Paulista.

Esclarece que a investigação foi subsidiada por análises técnicas do Centro de Apoio à Execução (CAEx), que apontaram irregularidades nos procedimentos de regularização fundiária promovidos no município de Vargem, e que foram encaminhadas peças aos órgãos com atribuições nas demais matérias identificadas.

Afirma que as requisições impugnadas se destinavam à obtenção de informações pertinentes à investigação, sem imposição de obrigação patrimonial à entidade, e que a advertência fundada no art. 10 da Lei nº 7.347/1985 constituiu mera comunicação das consequências legais do eventual descumprimento.

Em relação às providências dirigidas ao Município, argumenta que sua atuação se limitou à fiscalização dos deveres legais relativos à regularização fundiária, sem substituição do gestor público ou imposição direta de sanções administrativas.

Defende, por fim, que o recurso reproduz alegações já examinadas pela Corregedoria Nacional e traduz inconformismo com atos relativos à atividade-fim, sem apresentar elementos indicativos de abuso, má-fé ou desvio de finalidade.

Requer o conhecimento e o desprovimento do recurso, com a manutenção integral da decisão recorrida.

Em 19 de novembro de 2026, o recorrente apresentou memoriais, nos quais reitera as alegações de extrapolação das atribuições da Promotora de Justiça, abuso do poder requisitório e interferência na autonomia municipal, defendendo a existência de indícios mínimos para a instauração de apuração disciplinar.

Subsidiariamente, postula o provimento parcial do recurso para que seja apurada a extensão da advertência penal prevista no art. 10 da Lei nº 7.347/1985 às exigências de apresentação de cronograma de ressarcimento dos valores pagos pelos munícipes e de comprovação do cumprimento da liminar proferida na Ação Civil Pública nº 1009610-95.2025.8.26.0099.

É o relatório.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

V O T O

A interposição de Recurso Interno em face de decisões monocráticas proferidas no âmbito deste Conselho Nacional sujeita-se ao disposto nos arts. 153 e 154 do RICNMP, os quais preveem:

> Art. 153. Das decisões monocráticas do Presidente do Conselho, do Corregedor Nacional e do Relator caberá recurso ao Plenário.
> Parágrafo único. São recorríveis apenas as decisões monocráticas de que manifestamente resulte ou possa resultar restrição de direito ou prerrogativa, determinação de conduta ou anulação de ato ou decisão.
> Art. 154. O recurso interno será interposto no prazo de 5 (cinco) dias úteis contados da data da ciência da decisão recorrida pelo interessado e será dirigido à autoridade que praticou o ato atacado, que poderá reconsiderá-lo.

Publicada a decisão recorrida no Diário Eletrônico do CNMP em 7 de outubro de 2026, o Recurso Interno foi protocolado em 14 de outubro seguinte, dentro do prazo de cinco dias úteis previsto no art. 154 do RICNMP.

A legitimidade e o interesse recursais decorrem da condição de noticiante do recorrente e do indeferimento de sua pretensão de apuração disciplinar.

A representação processual também se encontra regular, uma vez que o recurso foi subscrito por advogado constituído, em conformidade com o art. 152-T do RICNMP.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, manifesto-me pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Interno.

Nos termos do art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal, compete ao CNMP exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público brasileiro e zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Em respeito à independência funcional, contudo, não cabe a este Conselho Nacional substituir-se aos órgãos de execução no exercício da atividade-fim, revisando o teor de suas manifestações ou indicando as providências a serem adotadas no caso concreto.

Nesse sentido, o Plenário consolidou o entendimento expresso no Enunciado CNMP nº 6:

> Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

> Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2°, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.

É certo, por outro lado, que a independência funcional não é irrestrita, devendo eventual atuação do membro do Ministério Público em descompasso com os deveres inerentes ao cargo ser examinada sob a perspectiva disciplinar.

Embora a instauração de procedimento dessa natureza não exija a comprovação definitiva de infração funcional, pressupõe a existência de elementos mínimos que confiram plausibilidade às imputações, não bastando a mera divergência acerca da interpretação jurídica adotada pelo membro ou às providências por ele consideradas pertinentes no exercício de suas atribuições.

Do cotejo entre a representação inicial, as manifestações posteriormente apresentadas à Corregedoria Nacional e as razões recursais, verifica-se que a insurgência se concentra em três questões: a alegada extrapolação das atribuições da recorrida na condução do inquérito civil, o suposto abuso do poder requisitório e a apontada interferência na autonomia administrativa do Município de Vargem.

Diversamente do alegado no recurso, a Corregedoria Nacional não se limitou a invocar a independência funcional e a insindicabilidade da atividade-fim, tendo examinado as imputações à luz dos documentos apresentados e dos esclarecimentos prestados pela Promotora de Justiça em 12 de agosto de 2026, concluindo pela manifesta ausência de caráter disciplinar dos fatos narrados.

O Inquérito Civil nº 0215.0000334/2024 foi instaurado em 26 de janeiro de 2024 pela 4ª Promotoria de Justiça de Bragança Paulista, a partir de representação apresentada pela 16ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), tendo por objeto "*apurar a (i) legalidade na contratação do 'Instituto Cidade Legal' destinado a promoção de regularizações fundiárias de imóveis na cidade de Vargem, bem assim, de possíveis danos ambientais e urbanísticos decorrentes da forma como estão sendo ou foram promovidas as 'regularizações'*" (fl. 622).

A Resolução nº 1.699, de 6 de outubro de 2023, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, confere ao 4º Promotor de Justiça de Bragança Paulista, entre outras, atribuições em matéria de meio ambiente, habitação e urbanismo e corregedoria permanente dos serviços de registros públicos.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

O recorrente não questiona a atribuição da Promotora de Justiça para fiscalizar a regularização fundiária sob a perspectiva ambiental e urbanística, mas afirma que teriam sido incorporadas à investigação matérias afetas a outros órgãos de execução, especialmente direito do consumidor, patrimônio público e direito eleitoral, além de questões relativas ao exercício profissional da advocacia.

Nos termos do art. 9º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a regularização fundiária urbana compreende medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A apuração das circunstâncias em que o Instituto Cidade Legal passou a atuar na execução dessa política municipal, inclusive das condições de contratação e prestação dos serviços, guarda pertinência com as atribuições da recorrida. Eventual sobreposição de atribuições deve ser examinada à luz da finalidade das diligências e da natureza dos interesses tutelados.

As referências, na portaria inaugural, à divulgação da campanha de regularização fundiária pelo Município, à utilização de espaços públicos, à cobrança de valores dos munícipes e ao possível oferecimento de serviços privativos da advocacia reproduziram o contexto fático da representação apresentada pela OAB, não se confundindo com a instauração de investigações autônomas sobre essas matérias.

Na própria portaria, a Promotora de Justiça determinou o encaminhamento de peças às Promotorias com atribuições em matéria de patrimônio público e eleitoral, bem como à 16ª Subseção da OAB, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Em decorrência desse encaminhamento, foi instaurado o Inquérito Civil nº 0215.0000404/2024 pela Promotoria de Justiça com atribuição em matéria de patrimônio público, para apurar a contratação do Instituto pelo Município de Vargem, especialmente no que diz respeito à celebração de acordo de cooperação sem prévio chamamento público e à eventual utilização de recursos públicos.

No curso daquele procedimento, foram remetidas peças à 8ª Promotoria de Justiça de Bragança Paulista, com atribuição em matéria de direito do consumidor, e à Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, em razão da utilização, pela entidade privada, de denominação correspondente à de programa governamental. Essa última providência ensejou o ajuizamento da Ação Civil Pública nº 1009610-95.2025.8.26.0099, visando à cessação do uso

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

da expressão "Cidade Legal" e à divulgação da inexistência de vínculo entre o Instituto e o programa estadual de regularização fundiária.

Na promoção de arquivamento de 2 de março de 2026 (fls. 89/94), o Promotor de Justiça Adonai Gabriel assim se manifestou:

> Sem o custeio pelo erário, afasta-se a incidência de ilícito a ser perseguido nesta Curadoria do Patrimônio Público, restando, se houvesse, a verificação pela Curadoria do Consumidor, a quem foram encaminhadas cópias dos autos para providências cabíveis – fl. 1027.
> Outrossim, a OS e o Município estão dando seguimento aos procedimentos de regularização fundiária, como determinado pela Curadoria de Habitação e Urbanismo, no procedimento próprio dela – autos de IC nº 0215.0000334/2024 – demonstrando a efetiva prestação dos serviços, afastando a razão para o acompanhamento das diligências também neste inquérito civil, uma vez inexistente ilícito, dano ao erário, enriquecimento ilícito ou violação a princípios da Administração. Cabe àquela Curadoria o acompanhamento da política urbanística, o que está sendo feito. Aqui, nada mais restou.

Não se demonstrou a sobreposição de investigações alegada pelo recorrente, tendo o próprio Promotor de Justiça com atribuição em matéria de patrimônio público distinguido os objetos dos procedimentos e reconhecido competir à 4ª Promotoria de Justiça de Bragança Paulista o acompanhamento da política municipal de regularização fundiária.

Entre as diligências questionadas, destaca-se a pesquisa sobre a existência de vínculos familiares ou empregatícios, inclusive pretéritos, entre agentes públicos municipais e responsáveis pelo Instituto Cidade Legal, que resultou na elaboração do Relatório RP nº 236/2024, de 23 de agosto de 2024.

A medida destinou-se a esclarecer em que condições a entidade passou a executar os serviços de regularização fundiária no município, não se identificando a condução de investigação autônoma voltada à apuração de atos de improbidade administrativa.

As oitivas de munícipes e a obtenção de informações sobre os serviços contratados e os valores pagos à entidade também guardavam relação com a regularidade da classificação dos núcleos urbanos informais, a responsabilidade pelo custeio dos projetos e as consequências das irregularidades identificadas.

A investigação foi subsidiada pelo CAEx do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), que, após examinar oito procedimentos administrativos de regularização fundiária urbana promovidos pelo Instituto no município de Vargem, elaborou o Parecer Técnico nº 14751580, de 17 de dezembro de 2024 (fls.1.539/1.579), de cuja conclusão se destacam os seguintes excertos:

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

> Destacou-se neste parecer técnico que nenhum dos procedimentos administrativos enviados cumpre com os requisitos dispostos na Lei Federal nº 13.465/2017 (Reurb).
> [...]
> Em todos os núcleos foi identificado o uso de chácaras de recreio, edificações com boas condições de acabamento, inclusive com piscinas, a baixa densidade populacional e grandes áreas vazias, o que refutam o entendimento de se tratar de núcleos urbanos irregulares de interesse social.
> A classificação equivocada onera indevidamente o poder público, que deverá custear os projetos, estudos técnicos, a instalação e manutenção da infraestrutura essencial e dos equipamentos urbanos e comunitários, além de isenções e exigências técnicas indevidas.
> [...]
> Destacou-se no parecer que os núcleos urbanos não possuem toda a infraestrutura essencial exigida pela Lei Federal nº 13.465/2017. Desta forma, uma eventual regularização fundiária deve ser instruída com o cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis.

O órgão técnico apontou, ainda, restrições ambientais incidentes sobre as áreas examinadas e insuficiência da documentação necessária à regularização fundiária.

As conclusões do parecer, complementadas pelo Informativo Técnico nº 14889184, de 29 de janeiro de 2025, fundamentaram a expedição, em fevereiro de 2025, de recomendação ao Município e ao Instituto Cidade Legal para a suspensão dos procedimentos em andamento e a adoção das medidas necessárias à sua adequação à legislação de regência.

Em reunião realizada em 28 de maio de 2025, os representantes do Município informaram o acolhimento da recomendação ministerial, tendo a Promotora de Justiça deliberado, em despacho de 30 de maio de 2025 (fls. 95/98):

> Assim, diante do resultado da reunião realizada, não remanesce, por ora, a necessidade de adoção de medidas judiciais.
> Isso posto, DETERMINO:
> 1. Encaminhe-se cópia deste despacho ao CRI, para ciência;
> 2. Oficie-se ao Município de Vargem, com cópia do despacho, requisitando – tendo em vista o resultado da reunião realizada no dia 28 de maio de 2025, na qual se informou o acolhimento da recomendação ministerial – informações atualizadas acerca do reinício dos processos de regularização fundiária, discriminando as etapas a serem doravante percorridas, bem assim as providências adotadas junto ao "Instituto Cidade Legal" em relação aos valores gastos por munícipes em processos que serão reiniciados em razão das reconhecidas ilegalidades/irregularidades, encaminhando-nos cópia dos documentos pertinentes.

Em despacho de 6 de abril de 2026 (fls. 608/614), a recorrida examinou as informações apresentadas pela municipalidade à luz da legislação de regência e das orientações constantes do Manual de Regularização Fundiária do MPSP, apontando inconsistências relativas à classificação dos núcleos urbanos, à responsabilidade pela elaboração e pelo custeio

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

dos projetos, à implantação de infraestrutura essencial e às providências relativas aos valores pagos pelos munícipes.

Sobre esse último ponto, o Município informou ter solicitado os dados ao Instituto sem obter resposta, requerendo que o Ministério Público intimasse diretamente o detentor das informações.

A esse respeito, a recorrida registrou:

> 4. Da Omissão quanto ao Ressarcimento dos Munícipes: O Parquet requisitou planilha dos valores pagos pelos cidadãos em processos que foram anulados, bem como as providências para ressarcimento. O Município limitou-se a informar que solicitou os dados ao Instituto e não obteve resposta. Inconsistência: O Município é o ente que autorizou a atuação do Instituto em espaços públicos e promoveu a política agora reconhecida como irregular. Portanto, a Municipalidade possui o dever de fiscalizar o contratado e garantir a reparação financeira dos munícipes lesados, não podendo transferir a terceiro o ônus de intimar o detentor da informação que deveria estar sob seu controle administrativo.

Ao final, determinou a expedição de ofícios à entidade investigada e ao Município, nos seguintes termos:

> 1.1) A apresentação de planilha detalhada contendo os nomes dos munícipes e os respectivos valores por eles pagos nos processos de regularização fundiária no Município de Vargem, informando, expressamente, qual o cronograma para o ressarcimento das quantias aos particulares que o requereram, diante do reinício dos procedimentos eivados de ilegalidades reconhecidas.
> 1.2) A comprovação, no que se refere à atuação no Município de Vargem, do cumprimento dos termos da medida liminar oriunda dos autos nº 1009610-95.2025.8.26.0099, encaminhando-nos cópia dos documentos pertinentes.
> 2. Oficie-se ao Município de Vargem, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, com cópia do despacho, acusando o recebimento da resposta (mencionar número do ofício), requisitando informações atualizadas acerca das providências que serão adotadas para sanar as inconsistências descritas neste despacho, devendo:
> 2.1) Apresentar: A) o levantamento socioeconômico que justificou a classificação "Mista" em cada núcleo e; B) o diagnóstico socioeconômico prévio que embase a classificação definitiva de cada núcleo ou etapa, abandonando a tese de "classificação provisória".
>
> 2.2) Comprovar a assunção da responsabilidade direta pela elaboração e custeio dos projetos urbanísticos e ambientais nas áreas classificadas como REURB-S, conforme imperativo legal.
> 2.3) Apresentar cronogramas de infraestrutura que incluam obras efetivas de drenagem e esgotamento sanitário onde houver carência, com previsão de Termo de Compromisso e garantias.
> 2.4) Comprovar as medidas sancionatórias e administrativas adotadas em face do "Instituto Cidade Legal" diante da negativa de fornecimento da lista de pagamentos dos munícipes.
> 2.5) Esclarecer se a empresa investigada está observando, no que se refere à atuação no Município de Vargem, os termos da medida liminar oriunda dos autos nº 1009610-95.2025.8.26.0099. Caso negativo, deverá informar as

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

providências, inclusive em termos contratuais, adotadas, encaminhando-nos cópia dos documentos pertinentes.

O art. 129, inciso VI, da Constituição Federal, o art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 26, incisos I, alínea "b", e II, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, conferem ao Ministério Público poderes para requisitar informações e documentos necessários à instrução dos procedimentos de sua atribuição, inclusive de entidades privadas.

O recorrente sustenta que a apresentação de cronograma de ressarcimento extrapolaria os limites do poder requisitório, por pressupor o reconhecimento de obrigação patrimonial controvertida e a definição de prazos para seu cumprimento.

A identificação dos munícipes que contrataram os serviços da entidade e dos respectivos valores pagos destinava-se à apuração das consequências do reinício dos procedimentos de regularização fundiária. O próprio recorrente reconhece que essa parcela da requisição dizia respeito a fatos e operações existentes.

Quanto ao cronograma de ressarcimento, ainda que a redação do expediente comporte dúvida sobre a exigência de elaboração de documento ainda inexistente, não foram fixados valores a restituir ou prazos para pagamento, nem determinado expressamente o reconhecimento de dívida ou a devolução das quantias recebidas.

Em suas contrarrazões, a recorrida esclareceu que eventual inexistência de cronograma poderia ser informada pela própria entidade, não se extraindo dos atos questionados a exigência inequívoca de reconhecimento ou satisfação de obrigação patrimonial.

Em relação ao Município, o Instituto alega que a Promotora de Justiça teria conferido caráter coercitivo à recomendação ministerial, interferindo na autonomia administrativa do ente federativo, especialmente ao exigir a assunção direta dos custos dos projetos de regularização fundiária de interesse social.

O art. 10 da Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017, autoriza a requisição de resposta escrita acerca do atendimento ou não das recomendações ministeriais, sem lhes conferir caráter vinculante. Caso entenda subsistentes as irregularidades, cabe ao Ministério Público valer-se dos instrumentos extrajudiciais e judiciais pertinentes.

No tocante ao custeio dos projetos, o art. 33, § 1º, inciso I, da Lei nº 13.465/2017 atribui ao município ou ao Distrito Federal, na modalidade de regularização fundiária de interesse social (REURB-S), a responsabilidade pela elaboração e pelo custeio do projeto e pela implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

O § 2º do mesmo dispositivo faculta aos legitimados promover, às próprias expensas, os projetos e demais documentos técnicos necessários à regularização de seus imóveis.

No despacho questionado, a recorrida identificou decisões administrativas nas quais o Município havia intimado a entidade privada a apresentar o projeto de regularização fundiária no prazo de 120 dias.

A atuação ministerial voltou-se ao exame de eventual transferência, pelo Poder Público, da responsabilidade legal pela elaboração e pelo custeio dos projetos, situação distinta do exercício voluntário da faculdade conferida aos legitimados pela legislação federal.

Embora a exigência de comprovação da assunção direta desses encargos no prazo de quinze dias possa ensejar discussão acerca dos limites do poder requisitório, especialmente quando a providência ainda dependa de deliberação administrativa e disponibilidade orçamentária, não se identifica no pronunciamento a imposição de mecanismo específico de contratação, abertura de crédito, execução de despesa ou alteração das prioridades orçamentárias.

Conforme relatado nas contrarrazões, a municipalidade apresentou resposta, juntou documentos, solicitou dilação de prazo para a conclusão dos estudos socioeconômicos e ponderou as dificuldades orçamentárias relativas à elaboração dos projetos.

A exigência de comprovação das medidas sancionatórias e administrativas adotadas em face do Instituto fundamentou-se no entendimento de que incumbia ao Município fiscalizar a entidade com a qual havia celebrado acordo de cooperação. Não houve indicação de penalidade específica a ser aplicada, tampouco há elementos que demonstrem a imposição de sanção à margem do procedimento legalmente previsto.

O recorrente questiona, ainda, as requisições dirigidas ao Instituto e ao Município sobre a observância da liminar proferida na Ação Civil Pública nº 1009610-95.2025.8.26.0099, ao argumento de que a recorrida não possuiria atribuição para oficiar na demanda e que o ente municipal não estaria obrigado a fiscalizar o cumprimento de decisão judicial da qual não era destinatário.

Ao deferir a tutela provisória de urgência, em 3 de dezembro de 2025, o Juízo da 4ª Vara Cível da Comarca de Bragança Paulista consignou (fls. 2.271/2.273):

> No caso, a documentação acostada à inicial evidencia que o requerido utiliza denominação idêntica à do Programa Estadual Cidade Legal, criado pelo Estado de São Paulo em 2007, atuando no mesmo segmento de regularização

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

> fundiária urbana. Tal conduta induz terceiros de boa-fé a erro, aproveitando-se indevidamente da credibilidade do programa público, o que configura aparente violação à boa-fé objetiva e ao princípio da vedação ao aproveitamento parasitário.
> Ademais, há elementos que demonstram que o Instituto réu utiliza identidade visual semelhante à do programa estatal, reforçando a confusão, e que cobra valores dos munícipes, diferentemente do serviço público gratuito, o que potencializa o risco de prejuízo à imagem do Estado e aos particulares.
> Presentes, portanto, o fumus boni iuris e o periculum in mora, pois a manutenção da situação atual pode agravar danos à reputação do programa e induzir mais cidadãos a erro.
> Ressalta-se, que o Ministério Público manifestou-se favoravelmente à concessão da tutela pretendida.

Na ocasião, o Juízo determinou que o Instituto se abstivesse de utilizar a expressão "Cidade Legal" em sua denominação social, signos distintivos e documentos, em todo o território do Estado de São Paulo, e divulgasse ostensivamente a inexistência de vínculo com o programa estadual, alertando os usuários acerca da cobrança de valores pelos serviços prestados.

Em 15 de abril de 2026, a 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento ao Agravo Interno nº 2025196-30.2026.8.26.0000/50000, interposto pela entidade contra a decisão que indeferira o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento (fls. 2.274/2.276).

As requisições dirigidas ao Instituto e ao Município restringiram-se expressamente às atividades da entidade em Vargem, destinando-se à verificação das condições de divulgação dos serviços de regularização fundiária objeto do inquérito civil.

A solicitação de informações ao ente municipal relacionava-se, ainda, à sua participação na execução dessa política pública e à fiscalização da entidade com a qual havia celebrado acordo de cooperação, não decorrendo da condição de destinatário da ordem judicial.

Independentemente da divergência entre as partes sobre a atribuição para oficiar na ação civil pública, não se identifica, nos atos questionados, a formulação de pretensão executiva, a aplicação de penalidade pelo descumprimento da liminar ou a imposição ao Município de medidas destinadas à execução da decisão judicial.

Em relação à advertência acerca das consequências penais do descumprimento da requisição dirigida à entidade, a Promotora de Justiça proferiu o seguinte despacho em 13 de julho de 2026 (fl. 2.296):

> Cobre-se, na conformidade do respectivo despacho, a apresentação da resposta do "Instituto Cidade Legal", advertindo-se que "Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa,

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

> o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.".
> Prazo para resposta: 15 dias, a contar do recebimento do e-mail/contato telefônico.
> Oportunamente, abra-se nova conclusão.

O recorrente defende, inclusive nos memoriais, que a advertência penal alcançou indevidamente as exigências de apresentação de cronograma de ressarcimento e de comprovação do cumprimento da liminar proferida em ação civil pública já ajuizada.

O art. 10 da Lei nº 7.347/1985 tipifica a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público, não abrangendo o descumprimento de toda e qualquer requisição ministerial.

O art. 49, inciso III, da Resolução nº 1.342/2021-CPJ do MPSP estabelece que a requisição deverá conter a indicação das consequências de seu não atendimento, cabendo examinar a adequação da advertência ao caso concreto.

Segundo esclareceu a recorrida nas contrarrazões, a identificação dos munícipes e dos valores pagos destinava-se à delimitação dos danos sociais e dos titulares de eventual reparação, tendo a recomendação expedida em fevereiro de 2025 previsto a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública voltada à prevenção e à reparação dos danos ambientais, urbanísticos e sociais identificados.

A solicitação de cronograma de ressarcimento buscava esclarecer o tratamento conferido pela entidade aos pedidos de devolução de valores formulados pelos munícipes, sem determinar expressamente o reconhecimento de dívida ou a efetivação de pagamentos.

A requisição relativa ao cumprimento da liminar, por sua vez, destinava-se à verificação das condições de divulgação dos serviços em Vargem, consideradas as questões investigadas desde a instauração do inquérito civil.

A despeito de a advertência ter abrangido a integralidade da requisição, sem individualizar as informações cujo não fornecimento poderia ensejar responsabilização criminal, o despacho reproduziu os pressupostos de incidência do art. 10 da Lei nº 7.347/1985.

Os atos examinados não revelam a exigência inequívoca de assunção de obrigação patrimonial sob ameaça de persecução penal ou a utilização da advertência para compelir a entidade à prática de atos estranhos ao objeto da investigação.

A condição de investigado não impede, por si só, a requisição de documentos e informações relativos a relações contratuais e operações anteriormente constituídas, observadas as garantias inerentes ao direito à não autoincriminação.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39

No que se refere à alegação de possível prática de abuso de autoridade, o art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, exige finalidade específica para a configuração dos delitos nela previstos e estabelece que a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade.

Por fim, a alegação de que a atuação ministerial teria por finalidade criar obstáculos à regularização fundiária no município de Vargem e favorecer interesses de profissionais da advocacia local não encontra respaldo nos elementos dos autos.

As providências adotadas tiveram respaldo em análises técnicas e foram voltadas à adequação dos procedimentos à legislação de regência, tendo a recomendação ministerial contemplado o reinício daqueles passíveis de regularização.

A instauração do inquérito civil a partir de representação da OAB e a manifestação de interesse dos munícipes na continuidade dos serviços prestados pelo Instituto não demonstram atuação orientada por interesses particulares.

Os documentos apresentados e os esclarecimentos prestados pela recorrida à Corregedoria Nacional permitem identificar os fundamentos e as circunstâncias dos atos questionados, não se justificando a realização das diligências adicionais requeridas.

As razões recursais exprimem, em essência, divergência quanto ao alcance das atribuições ministeriais, à pertinência das diligências investigatórias, à extensão do poder requisitório e à interpretação da legislação de regularização fundiária, sem que se identifiquem indícios suficientes de abuso de poder, arbitrariedade, má-fé ou desvio de finalidade que justifiquem o prosseguimento da apuração disciplinar.

Subsistem, assim, os fundamentos da decisão recorrida, caracterizada a manifesta ausência de caráter disciplinar das condutas narradas, inclusive daquelas objeto do pedido subsidiário formulado nos memoriais, nos termos do art. 73-A, § 2º, inciso II, do RICNMP.

Ante o exposto, **VOTO** no sentido de conhecer do presente Recurso Interno e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo integralmente a decisão recorrida.

É como voto.

Brasília/DF, 30 de novembro de 2026.

[Assinado Digitalmente]
FABIANA COSTA OLIVEIRA BARRETO
Conselheira Nacional do Ministério Público

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 26/11/2026 16:33:39