DIVISÃO TÉCNICA LEGISLATIVA

PARECER

PROJETO DE LEI Nº 4.075/2024

I – DO PROJETO DE LEI:

Trata-se de parecer acerca do Projeto de Lei nº 4.075/2024, que dispõe sobre o parcelamento de solo rural para fins de chacreamento rural no Município de Ponte Nova/MG e dá outras providências.

Em síntese, o projeto propõe:

- a) a divisão de gleba rural em chácaras de lazer ou recreio, com instituição de convenção de condomínio;
- b) área mínima de 1.000m² (mil metros quadrados) para as chácaras, que passam a ser consideradas unidades autônomas de propriedade exclusiva dos adquirentes;
- c) a obrigatoriedade de implantação de infraestrutura pelo empreendedor, como abertura de novas vias de circulação, rede distribuidora de água, de esgoto etc.
- d) transformação da zona rural, mediante decreto do Poder Executivo, criando a Zona de Urbanização Específica para Chacreamento Rural – ZUECR;
- e) a possibilidade de alienação das chácaras, por meio de contratos de compra e venda;
- f) a regularização dos chacreamentos existentes e consolidados.

Passa-se à análise detalhada da proposta.

II – DA ANÁLISE:

Não obstante as intenções propostas pelo Poder Executivo, o projeto encontra obstáculos legais que impedem a sua regular tramitação.

Inicialmente, verifica-se no art. 8º, II, que pretende o Município autorizar o parcelamento de terreno rural em chácaras/lotes, com área mínima de 1.000 m² (mil metros quadrados). Porém, nos termos do art. 65, da Lei Federal nº 4.504/1964, e do art. 8º, da Lei Federal nº 5.868/1972, é vedada a divisão de imóvel rural em áreas de tamanho inferior à fração mínima de parcelamento (FMP).

Referida fração estabelece o limite de desmembramento de um imóvel rural, de maneira a evitar a instituição de áreas diminutas inviáveis para a exploração das atividades agrícolas, pecuárias, extrativistas ou agroindustriais. Visa garantir que as propriedades rurais tenham um tamanho adequado para serem produtivas e possam se sustentar economicamente, bem como possam promover a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida das populações locais.

No caso do Município de Ponte Nova, a fração mínima de parcelamento rural é de 2 (dois) hectares, conforme Instrução Especial nº 5, de 29.07.2022 do INCRA, e pode também ser consultado no portal da referida autarquia na internet, limite muito superior àquele pretendido pela Prefeitura.

As normas para parcelamento do solo rural, bem como a definição dos tamanhos dos módulos fiscais e das FMP são de competência da União e do INCRA, respectivamente, não competindo aos entes municipais disciplinar de forma diversa, como pretende por meio do projeto ora em análise.

Portanto, considerando que não cabe ao Poder Executivo Municipal alterar a fração mínima de parcelamento e o Executivo regulamenta de forma diversa do disposto em âmbito federal, inviável o acatamento da proposta.

Além do exposto, também se verifica o parcelamento irregular do solo rural para fins urbanos.

De acordo com o art. 4º, inciso I, da Lei Federal nº 4.504/1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, considera-se imóvel rural aquele utilizado para exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial. De imediato, conclui-se que as áreas de chaceamento, que são destinadas à recreação e/ou ao lazer não atendem referidas finalidades produtivas, sendo consideradas para fins urbanos.

Nesse sentido, segue a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANOS AO MEIO AMBIENTE - LOTEAMENTO EM ZONA RURAL - PARCELAMENTO DO SOLO COM FINS URBANOS - ILEGALIDADE - LEI Nº 6.766/1979 - DANOS MORAIS COLETIVOS - PRESENTES - PODER-DEVER DO ENTE MUNICIPAL - REGULARIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS CLANDESTINOS - SENTENÇA MANTIDA. - **Inexistindo o viés produtivo, pois ausente o uso voltado para agricultura, pecuária, agroindústria**

ou extração, o parcelamento do solo para chaceamento tem fins urbanos. - O parcelamento do solo para fins urbanos somente é admitido em zonas urbanas ou de expansão urbana (inteligência do art. 3º, caput, da Lei nº 6.766/79).[...] (TJMG - Apelação Cível 1.0000.22.265184-6/001, Relator(a): Des.(a) Juliana Campos Horta , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/06/2023, publicação da súmula em 16/06/2023). (gn)

Constata-se, portanto, que pretende o autor, por meio deste projeto, parcelar o solo rural para atividades urbanas. Tanto é dessa forma que se exige a implementação de equipamento urbanos pelo empreendedor, como distribuição de água, rede de esgoto, vias de circulação, demarcação de logradouros etc.

Contudo, a Lei Federal nº 6.766/1979, em seu art. 3º, é expressa ao determinar que “somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”,

Isso não significa que o Município não poderá regularizar eventuais chácaras existentes nas zonas rurais ou permitir novos empreendimentos dessa natureza. Para tanto, o Executivo poderá se valer das exceções previstas no art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 5.868/1972, que incluem, por exemplo, as hipóteses de regularização fundiária e de incorporação da área à zona urbana do Município, os quais possuem disciplina e procedimento próprio.

No último caso, por exemplo, necessária a) a elaboração de projeto técnico que contenha as informações previstas no art. 42-B, da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); b) aprovação do projeto por lei municipal, inserindo a área em perímetro urbano (e não mera elaboração de decreto, como consta o art. 24 da proposição); c) realização de alterações cadastrais perante o INCRA e d) efetiva transformação do imóvel rural em urbano junto à matrícula no Cartório de Registro de Imóveis, para, somente após, ser permitido o loteamento ou desmembramento.

Alegando pretender regulamentar eventual condomínio, busca o Executivo disfarçar a verdadeira intenção de realizar loteamento urbano, em área rural, de forma diversa daquela preconizada pela legislação vigente. Ressalta-se ainda que a proposta busca legitimar uma situação que é considerada crime pelo art. 50, I, da Lei Federal n 6.766/1979.

Como forma de ratificar o entendimento exposto, segue a decisão do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. PARCELAMENTO DO SOLO. DESVIRTUAMENTO DO USO DE IMÓVEL RURAL. LEI 6.766/1979. [...] 2. **O parcelamento rural, regido pelo Decreto-Lei 58/1937, admite o fracionamento de imóveis para fins estritamente rurais somente se: a) observado o aspecto quantitativo, a saber, o módulo rural, variável nos Estados da Federação; e b) respeitada a finalidade, com uso voltado para fins agrícolas, pecuários, agroindustriais ou para extrativismo. [...] 5. Ocupação na zona rural por loteamento ou condomínio irregular, aptos a formar núcleo urbano - com claras indicações de uso diverso da atividade rural: agrícola, pecuário, agroindustrial ou extrativista, mesmo que para lazer -, desvirtua usos lícitos do imóvel e caracteriza embrião para, no futuro, terceiros seguirem, no entorno, o (péssimo) exemplo, pondo abaixo qualquer pretensão de planejamento municipal.** 6. Ressalte-se que: a) a área deve ser transformada em zona de urbanização específica, nos termos do art. 3º, caput, da Lei 6.766/1979, para que a requerida regularização seja possível; ou b) a obrigação deve ser substituída por indenização (perdas e danos), com desfazimento do condomínio irregular e recomposição do local ao estado anterior, caso o Município não altere o zoneamento para zona urbana ou de expansão urbana (mantendo assim a zona como rural). 7. Recurso Especial provido. (REsp n. 1.317.547/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/9/2017, DJe de 31/8/2020.)

O projeto, ainda, apresenta outro agravante: possibilita a comercialização de lotes que sequer poderão ser registrados. No texto, cita que cada chácara constituirá “unidade autônoma de propriedade exclusiva do adquirente”, o que é impraticável. Pelo ordenamento jurídico, é vedado o registro de unidades rurais com tamanho inferior à FMP e o município não

demonstra que procederá, conforme os ditames legais, à conversão da área em urbana.

Preconiza a Lei Federal nº 5.868/1972:

Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.

[...]

§ 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.

Tal situação poderá acarretar enormes prejuízos para aqueles que, de boa-fé, comprarem chácaras acreditando que poderão usar livremente dos seus imóveis quando, na verdade, não terão matrículas individuais e ficarão privados do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade.

Além disso, o Código Civil vigente traz disciplina própria para as transações envolvendo imóveis, conforme preceitua o art. 108, estabelecendo que “a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos”, comportando uma única exceção, relacionada ao valor do bem. Desta forma, não há competência municipal para legislar sobre a matéria.

Apesar de existirem interesses particulares e políticos legítimos na exploração dessas áreas, há fatores ambientais, administrativos e sociais que devem ser observados e respeitados.

A regulamentação federal, seja para impor limites mínimos para os lotes rurais, seja para disciplinar as condições para a conversão de imóvel rural em urbano, visam exatamente tutelar interesses coletivos como a preservação ambiental e a organização fundiária e produtiva. O uso da propriedade rural está ligado à ideia da exploração de atividades de grande relevância para o desenvolvimento social e econômico, de proteção ao meio ambiente e para garantir a extração do sustento das famílias que dependem dessas atividades.

Ademais, não se pode desconsiderar os efeitos negativos que a ocupação desordenada, realizada sem observância dos requisitos legais, pode causar à qualidade de vida dos munícipes. A permissão para subdividir o espaço rural para uso urbano, sem prévio planejamento quanto ao acesso, ampliação ou adequação à infraestrutura, aos equipamentos e aos serviços urbanos, pode levar à desorganização territorial e a dificuldades (muitas vezes irreversíveis) para a implementação de políticas públicas de moradia, saúde, mobilidade e de toda a estrutura verde e institucional necessárias para atender a população.

Outro ponto a ser ressaltado consiste em eventual imbróglia tributária. Estar-se-ia permitindo a criação de número significativo de imóveis com características e finalidades urbanas, passíveis de incidência de IPTU, mas que não gerariam receita ao erário municipal que poderiam ser destinadas a políticas públicas em favor da população, por ainda serem consideradas rurais pela municipalidade.

Em última análise, conclui-se que todo o regramento existente, embora rígido, busca efetivar as funções socioambientais das propriedades urbanas e rurais em prol da coletividade, o que não foi considerado na proposição ora em análise.

III – DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, em razão da incompatibilidade do projeto aos ditames legais, notadamente àqueles previstos nas Leis Federais nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), 5.868/1972 (Sistema Nacional de Cadastro Rural), nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano) e nº 12.257/20019 (Estado da Cidade), a Divisão Técnica Legislativa opina pela rejeição do projeto em todos os seus termos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Ponte Nova, 06 de agosto de 2024.

Cássia Niquini S. V. Chaves
Assessora Legislativa

Edinei dos Santos
Assessor Legislativo