COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.

PARECER N.º /2017.

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 35/2017.

OBJETO: Dispõe sobre o parcelamento de solo de imóvel rural, para fins urbanos, localizado fora da Zona Urbana do Município de Unai, destinado à formação de sítios de recreio, e sobre a regularização dos chacreamentos clandestinos ou irregulares e dá outras providências.

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO.

RELATOR: VEREADOR PAULO CÉSAR RODRIGUES.

1. Relatório

De iniciativa do Ilustre Prefeito José Gomes Branquinho, o Projeto de Lei n.º 35/2017 tem o objetivo de dispor sobre o parcelamento de solo de imóvel rural, para fins urbanos, localizado fora da Zona Urbana do Município de Unai, destinado à formação de sítios de recreio, e sobre a regularização dos chacreamentos clandestinos ou irregulares e dá outras providências.

No dia 26/04/2017, 6 (seis) vereadores requererem a inclusão na ordem do dia da 18ª Reunião Ordinária da 1ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura, para apreciação em plenário da presente proposição que solicitam o sobrestamento pelo prazo de 90 (noventa) dias e nesta mesma data o Presidente da Câmara, Alino Coelho, solicitou a realização de audiência pública para debater a respeito deste Projeto que foram deferidos em 02/05/2017. No dia 27/06/2017 foi publicado no quadro de avisos no Saguão da Câmara o edital de convocação dos membros da Câmara para Reunião Especial, na forma de audiência pública que foi realizada no dia 16 de agosto de 2017. O

prazo do sobrestamento expirou em 31/08/2017 e o Sr. Presidente determinou o encaminhamento do Projeto, conforme doc. de fls. 47. Em 11/09/2017 foi recebido pela Câmara o Substitutivo nº 1 ao PL 35/2017 (fls. 48), que informa com base no substitutivo, atender as sugestões e questionamentos propostos pelos nobres vereadores e participantes da audiência pública realizada no dia 16/08/2017.

Cumpridas as etapas do processo legislativo foi encaminhada a presente matéria a esta Comissão a fim de ser emitido parecer, sob a relatoria do Vereador Paulo César Rodrigues, por força do r. despacho do Presidente desta Comissão, fls.89.

2. Fundamentação:

2.1. Competência:

Inicialmente, no que tange à iniciativa deste Projeto, de plano, já se verifica a inconstitucionalidade quanto à competência do Município no que se refere ao parcelamento de solo rural, pois é de sua competência apenas o parcelamento para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, conforme apontamentos subsequentes.

A Constituição Federal da República determina que é competência do Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme prevê o artigo 30, inciso VIII da CF, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:
(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
(...)

Além disso, é competência do Município promover a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, que deve ter por objetivo ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes conforme artigo 182 da CF:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Por isso, foram feitas várias leis gerais que determinam diretrizes para o gestor público quando do ordenamento do território, como a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) e o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

A Lei 6.766/79 em seu artigo 3º disciplina o parcelamento do solo para fins urbanos e determina que só 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 em lei:

Art. 3º 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999\)](#)

O parcelamento do solo para fins urbanos, qual seja, para a constituição de chácaras ou sítios de recreio, só poderá existir se a área estiver localizada em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas no plano diretor.

Desta forma, não será possível prosperar este Projeto, por constar em seu texto parcelamento de solo de imóvel rural, para fins urbanos, localizado “fora” da Zona Urbana do Município de Unai, ou seja, aquela não compreendida no perímetro urbano definido no Plano Diretor.

Porém, se o Município tiver interesse em fazer loteamentos em área rural, obtendo, desta forma, destinação de imóvel urbano, terá que alterar o Plano Diretor local, atribuindo a esta área zoneamento de expansão urbana, isto é, incluindo-a no perímetro urbano do Município, tendo desta forma, que observar as regras do artigo 42 –B do Estatuto da Cidade, a seguir:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - demarcação do novo perímetro urbano;[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural;[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.[Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

Desta forma, adquirindo status de área de expansão urbana, torna-se admissível o parcelamento do solo.

Neste sentido, há jurisprudência e pareceres do Ibam concluindo pelo vício de iniciativa quando se fala em parcelamento de solo rural para fins urbanos, fora da zona urbana, tendo em vista que a competência do município se restringe a zona urbana e quanto à zona rural cabe à União legislar.

Veja os apontamentos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e Ibam, a seguir:

EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE -LEI MUNICIPAL Nº30/2011 - MUNICÍPIO SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO -PRCELAMENTO DO SOLO RURAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - SUPOSTA EXTENSÃO DE ÁREA URBANA - COMPETÊNCIARESIDUAL DO MUNICÍPIO - INTELIGÊNCIA DO ART. 170, PARÁGRAFOÚNICO DA CEMG. 1- Compete à união legislar sobre Direito Agrário, configurando usurpação de competência a Lei Municipal que pretender e regulamentar o loteamento de solo rural. 2 - Ainda que o Município pretenda regulamentar uma suposta extensão de área urbana, mesmo assim a competência é concorrente, devendo observar o disposto nas normas federais e estaduais, conforme dispõe o art. 170, parágrafo único da CEMG.(TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0647.14.004383-5/003, Relator(a):Des.(a) Eduardo Machado , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/08/2015,publicação da súmula em 28/08/2015).

Com efeito, a L. 6.766/79 que disciplina o parcelamento do solo para fins urbanos, estabelece que somente será admitido o parcelamento do solo – desmembramento ou loteamento – para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (Art. por lei municipal (Art. 3º). Sendo assim, quer nos parecer, conforme indica a consulta, o loteamento não seria possível por estar localizado em zona rural, isto é, aquela não compreendida no perímetro urbano definido no Plano Diretor.(Ibam, 05 de setembro de 2017).

2.2. Da Regulamentação do Incra:

O tema envolve matéria relativa à competência do Incra e, este, editou a Instrução Normativa n.º 82, de 27 de março de 2015, com o objetivo de dispor sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências.

Visando instruir a todos aqueles que possuem propriedades rurais e que pretendem a **descaracterização para fins urbanos de imóveis cadastrados no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR** –, o Inbra regulamentou o tema no bojo da Instrução Normativa n.º 82/2015, da seguinte forma:

Art. 19. Quando o imóvel perder a destinação que o caracteriza como rural, nos termos do Capítulo III, deverá ser providenciada a atualização cadastral, que corresponderá às operações de :

I – cancelamento de cadastro, no caso de descaracterização da área total cadastrada, ou

II – atualização cadastral da área remanescente, no caso de descaracterização de área parcial.

Art. 20 O requerimento de atualização cadastral, em virtude da descaracterização do imóvel para fins urbanos, poderá ser realizado pelo respectivo titular ou pelo Município de localização do imóvel.

Art. 21. O deferimento do pedido não implica o reconhecimento da regularidade da situação do imóvel, no que se refere aos aspectos ambientais e urbanísticos, que serão analisados pelos órgãos e entidades competentes, de acordo com a legislação de regência.

Ocorre que, para a consecução da finalidade de descaracterização de imóveis rurais para fins urbanos a IN 82/2015 exige a **certidão de localização expedida pelo Município, atestando que o imóvel está inserido no perímetro urbano, com indicação do ato legislativo no prazo de 30 (trinta) dias.**

Diante disso, cumpre ponderar sobre a existência de conflito entre o disposto no inciso IV do artigo 22 do Substitutivo ao PL 35/2017, **que exige a apresentação de documento do Inbra de descaracterização do imóvel.** Claro fica que este documento não será expedido pelo Inbra sem que a localização do imóvel rural seja aprovada como urbana pelo Município que, por força de Lei, deverá atender todos os requisitos do artigo 43-B da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

2.3. Da Revogação da Instrução Normativa 17b, de 22 de dezembro de 1980, do Inbra:

É importante registrar que a Instrução Normativa 17b, de 22 de dezembro de 1980, do Inbra, que tratava do assunto que envolve este projeto de lei, editada pelo Inbra, foi revogada pela

Instrução Normativa 82/2015 que suprimiu completamente qualquer hipótese de parcelamento de solo rural para fins urbanos. São as seguintes as inovações: (fonte: Nota Técnica do Incra/DFC/nº 2/2016:

- a) *todo parcelamento para fins urbanos deve ocorrer nas áreas adequadamente delimitadas pelo zoneamento municipal, quais sejam: zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social. A denominação empregada pela legislação municipal para as referidas zonas é indiferente, desde que respeitado o respectivo regime jurídico.*
- b) *a participação do Incra no processo de parcelamento urbano está restrita à execução das atualizações cadastrais pertinentes (cancelamento de cadastro ou atualização de área remanescente), conforme a extensão do empreendimento a ser realizado em relação à área total do imóvel;*
- c) *a IN 82/2015 emprega a terminologia “perímetro urbano” como gênero que engloba todas as zonas destinadas a fins urbanos, independentemente das denominações empregadas na legislação municipal. (...)*

Foi dada a devida explicação e conclusão, por intermédio da Nota Técnica 02/2016, para esclarecer e corrigir eventual omissão advinda com a revogação da Instrução 17 b de 22 de dezembro de 1980, efetivada por meio da Instrução Normativa n.º 82/2015, nos seguintes termos:

4. CONCLUSOES E RECOMENDAÇÕES

De todo o exposto, é possível sintetizar as seguintes conclusões:

- a) **somente é admitido o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social, definidas pela legislação municipal, no contexto de adequado ordenamento territorial e eficiente execução da política urbana;**
- b) **é vedado o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora das zonas referidas no item anterior, incluídos na vedação os empreendimentos destinados à formação de núcleos urbanos, sítios de recreio ou à industrialização, com base no item 3 da revogada Instrução 17-b/80;**
- c) **a competência para a avaliação da regularidade dos parcelamentos urbanos, aprovação dos respectivos projetos, acompanhamento e fiscalização da execução é do poder público municipal e dos órgãos ambientais pertinentes, nos termos da legislação urbanística e ambiental aplicável;**
- d) **a prévia audiência do INCRA para alteração de uso do solo rural para fins urbanos, a que se refere o art. 53 da Lei 6.766/79, deve ser interpretada como realização das operações cadastrais pertinentes, nos termos do Capítulo VI da Instrução Normativa INCRA n.º 82/2015;**
- e) **todos os procedimentos que porventura ainda estejam em curso nas Superintendências Regionais, relacionados à industrialização ou à formação de núcleos urbanos e sítios de recreio, deverão ser encerrados, por ausência de substrato jurídico-normativo que lhes dê guarida, em face da revogação da Instrução 17-b/80 (verificar a possibilidade de adequação do requerimento aos requisitos do Capítulo VI da IN 82/2015, em atendimento ao princípio da economia processual);**
- f) **todos os procedimentos que porventura estejam em curso nas Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária, relacionados à aprovação de loteamento rural, deverão ser avaliados para verificar se efetivamente trata-se de projeto de colonização particular (haja vista a referência às normas que disciplinam esta**

ERRATA: a alínea “d” item 4 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES, passa a ter a seguinte redação:

d) a prévia audiência do INCRA para alteração de uso do solo rural para fins urbanos, a que se refere o art. 53 da Lei 6.766/79, deve ser interpretada como realização das operações cadastrais pertinentes, nos termos do Capítulo VI da Instrução Normativa INCRA n.º 82/2015, após a prática dos atos registrais respectivos;

2.4. Da Inconstitucionalidade dos Sítios de Recreio (Lei Municipal n.º 2.253, de 5 de outubro de 2004):

Totalmente dentro do tema, urge trazer à baila a promulgação da Lei n.º 2.253, de 5 de outubro de 2004, que autoriza a regularização de parcelamento de área rural para fins urbanos e estabelece índices de uso e ocupação do solo para fins de sítios de recreio e dá outras providências, que não logrou qualquer êxito para regularizar as **chácaras existentes**, uma vez que não inseriu essas áreas no perímetro urbano, sendo portanto a citada Lei uma usurpação de competência da União que tem a exclusividade para legislar sobre áreas rurais.

O artigo 3º da Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, traz claramente 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.

Exige-se muita cautela quando pretender regulamentar **o uso de solo rural para fins de habitações**. Tal procedimento abala a segurança dos cidadãos uma vez que a ocupação desordenada de solo dá ensejo à formação de habitações subnormais, sem condições de permanência, transformando-se em regiões abandonadas e perigosas, uma vez que desprovidas de policiamento, hospitais, restaurantes, mercados, farmácias e tantas outras necessidades.

No texto do Substitutivo nº 1 ao PL35/2017, em seu parágrafo 2º do artigo 1º, prevê a possibilidade de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – em relação aos sítios de recreio situados fora da zona urbana. Ora, tal cobrança seria conflitante com o imposto federal sobre propriedades rurais e a substituição do mesmo só seria possível com o atendimento da Instrução Normativa n.º 82/1980. Segue o dispositivo municipal citado:

Art. 1º

(...)

§ 2º *As referidas unidades, estarão sujeitas ao do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – ,nos termos do Código Tributário Municipal.*

A Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, preceitua acerca do uso **do solo rural** para fins urbanos, nos seguintes termos:

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

2.5. Da função social da propriedade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

O loteamento tem implicações diretas sobre o bem-estar da coletividade em geral e não pode ser conceituado como simples exercício do proprietário do solo em dividir a sua propriedade em várias parcelas, com o inequívoco fito de lucro, como se não repercutisse sobre o plano urbanístico do território do Município. Trata-se de uso coletivo de uma propriedade que implicará características sociais em geral e não exatamente o livre exercício da propriedade.

O parcelamento e ocupação do solo têm como objetivo desenvolver as atividades urbanas, bem como a concentração equilibrada de pessoas e, tal parcelamento e ocupação deve ser estimulado e orientado pelo poder municipal para o bom desenvolvimento urbano, rural e industrial do próprio município, mediante controle do uso e aproveitamento do solo.

Assim, há vício de iniciativa neste Projeto, tendo em vista que a competência do parcelamento rural é da União. Sendo, desta forma, inconstitucional.

3. Conclusão:

Em face do exposto, sob os aspectos aqui analisados, conclui-se pela inconstitucionalidade, ilegalidade e antirregimentalidade do Substitutivo n.º 1 ao Projeto de Lei n.º 35/2017.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 18 de setembro de 2017; 73º da Instalação do Município.

VEREADOR PAULO CÉSAR RODRIGUES

Relator Designado