

1.6.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6130378/2023

ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO RURAL PARA FINS DE CHACREAMENTO NO MUNICÍPIO DE ARCOS

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim nº MPMG-0024.23.017231-4 (SEI 19.16.2167.0130560/2023-29)

Assunto: Impossibilidade de parcelamento de solo rural para fins urbanos. Necessidade observância da fração mínima de parcelamento em imóveis rurais. Necessidade de projeto específico nas hipóteses de ampliação do perímetro urbano, na forma do art. 42-B da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Rafael Benedetti Parisotto, da Comarca de Arcos, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CEPJHU para análise da constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 027, de 19 de julho de 2023, que “dispõe sobre o parcelamento do solo rural

para fins de chacreamento rural no Município de Arcos-MG e dá outras providências”.

Em 03/10/2023, expediu-se o Parecer 6110742, firmado pela Arquiteta Urbanista da CEPJHU.

2. ANÁLISE

Nos termos da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), compete aos municípios a “promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 170, V, da CEMG), **observada a norma geral respectiva, federal ou estadual** (parágrafo único do art. 170 da CEMG).

De fato, o inc. XV (e alíneas) do art. 10 da CEMG conferem ao Estado competências para legislar concorrentemente com a União sobre direito urbanístico (alínea “a” do dispositivo), conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição (alínea “f”), proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (alínea “g”), responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (alínea “h”).

Também não se pode perder de vista que a Constituição Federal atribui à União o exercício de competência privativa sobre direito agrário (art. 22, I) e concorrente com os Estados sobre direito urbanístico (art. 24, I), florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII), responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, VIII), cabendo à União legislar sobre normas gerais (no mesmo sentido: §§ 1º e 2º do art. 24 da CF).

No âmbito do direito urbanístico, a União editou a **Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) – alterada pela Lei 12.608/2012 – norma geral, que estabeleceu restrições para a indiscriminada ampliação dos perímetros urbanos, por via do art. 42-B:**

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:

- I - demarcação do novo perímetro urbano;
- II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- 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;
- 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;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

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.

§ 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.

§ 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)

Não poderia ser diferente, já que a garantia do direito às cidades sustentáveis (art. 2º, I, da Lei 10.257/2001) somente se realiza com a adequada instalação e oferta de infraestrutura (equipamentos urbanos e comunitários) e de serviços públicos típicos do meio urbano, tais como redes de água, esgoto e energia, serviços de coleta de resíduos e de transportes públicos, entre outros (inc. V do art. 2º da Lei), sendo certo que cidades dispersas ou descontínuas são associadas ao aumento de custos, sobretudo para o Poder Público¹¹.

Demais disso, à medida que a cidade cresce, com a ocupação de novas áreas naturais e sua conversão para o uso urbano, nascentes e córregos são aterrados e suprimidos, entre outros impactos ambientais¹², circunstâncias que colocam em evidência a questão da insustentabilidade do crescimento.

Não por acaso o planejamento do desenvolvimento das cidades e a distribuição espacial da população e das atividades econômicas nos territórios sobre sua influência deve evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inc. IV do art. 2º da Lei 10.257/2001), devendo a ordenação e controle do uso do solo, entre outras finalidades, evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, à poluição e à degradação ambiental (inc. V do art. 2º da Lei).

É bem de ver que, em conformidade com as diretrizes gerais acima, a Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979), que também é uma norma geral federal sobre o tema, **somente admite o parcelamento do solo**

11 NASCIMENTO JÚNIOR, L. Urbanização e cidade dispersa: implicações da produção do espaço urbano no Brasil, em Moçambique e na Austrália. **GeoUSP – Espaço e Tempo (Online)**, v. 21, n. 2, 2017.

12 LIMA, S. M. S. A. et al. Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019.

para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica (art. 3º da Lei).

Ainda nesta linha, vale lembrar que o art. 65 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), norma de direito agrário, da competência privativa da União, **veda expressamente a divisão do imóvel rural em áreas com dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural**. A propósito desta competência, o TJMG já decidiu que:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº30/2011 - MUNICÍPIO SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - **PARCELAMENTO DO SOLO RURAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - SUPOSTA EXTENSÃO DE ÁREA URBANA - COMPETÊNCIA RESIDUAL DO MUNICÍPIO - INTELIGÊNCIA DO ART. 170, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CEMG**. 1- Compete à União legislar sobre Direito Agrário, configurando usurpação de competência a Lei Municipal que pretende 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)

Toda esta disciplina federal evidencia que os conceitos de zona urbana (e de expansão urbana e urbanização específica) são antinômicos com a noção de área rural.

Nesse contexto, constata-se que a proposta legislativa contida no PLC nº 027/2023, que “dispõe sobre o parcelamento do solo rural para fins de chacreamento rural”, visa a permitir que o Município de Arcos promova o parcelamento de solo rural para fins urbanos, estabelecendo para uma área mínima de parcelamento de glebas em zona rural o tamanho de 3.000 m² (três mil metros quadrados), inferior à fração mínima de parcelamento definida no âmbito federal, de 3 hectares (ou 30.000 m²) (Parecer CEPJHU 6110742), assim violando o sistema de competências legislativas estabelecido nas Constituições Estadual e Federal, com afronta a várias normas federais atinentes ao parcelamento do solo rural e urbano (Leis 4.504/1964, 5.868/1972 e 6.766/1979) e, em especial, burla a disciplina do art. 42-B do Estatuto da Cidade.

Ademais, o art. 39 do PLC nº 027/2023 ainda propõe autorização pelo Poder Executivo para instituir como Zona de Urbanização Específica para Chacreamento Rural – ZUECR as áreas que compreendem os parcelamentos do solo rural já existentes, de modo a possibilitar a regularização dos chacreamentos existentes e consolidados até a promulgação da lei (Parecer 6110742), situação que claramente desconsidera a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e estabelece diretrizes específicas a serem observadas para o projeto urbanístico de regularização (arts. 35 e 36 da citada Lei).

De fato, a competência dos municípios para legislar sobre os assuntos de interesse local, nos termos da alínea “ b” do inc. I do art. 171 da CEMG, não afasta a necessidade de observância das normas gerais da União e suplementares do Estado.

Ou seja, toda a norma urbanística e ambiental municipal que viola a disciplina geral prevista na legislação federal e suplementar estadual é inconstitucional. A propósito, já se decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. OFENSA AO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA ‘IN CASU’. - A legislação municipal sobre meio ambiente é supletiva e não concorrente e por isto mesmo **‘deve respeitar os limites estabelecidos pela legislação federal.’ - A competência legislativa do Município em matéria ambiental limita-se tão somente a subsidiar a legislação federal e estadual no que couber, devendo observar as normas gerais** estatuídas pela União, ‘sob pena de invadir competência que não lhe foi atribuída pelo texto constitucional e, conseqüentemente romper com o pacto federativo’. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.10.036760-6/000, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/11/2012, publicação da súmula em 14/12/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INÉPCIA DA INICIAL - NÃO OCORRÊNCIA - ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA AO ARGUMENTO DE QUE, PARA O DESLINDE DA AÇÃO, É NECESSÁRIO O EXAME DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL - IMPROCEDÊNCIA - MEIO AMBIENTE - LEI ESTADUAL QUE FLEXIBILIZOU OS REQUISITOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - INCONSTITUCIONALIDADE - EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL.

(...)

- É inconstitucional dispositivo de lei estadual que flexibiliza os requisitos para regularização fundiária urbana, introduzindo a modalidade de ocupação antrópica não prevista na lei federal, por extrapolação dos limites da competência concorrente para legislar sobre direito ambiental. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.16.045004-5/000, Relator(a): Des.(a) Evandro Lopes da Costa Teixeira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/08/0017, publicação da súmula em 22/09/2017)

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que o Projeto de Lei Complementar nº 27, de 19 de julho de 2023, viola as Leis Federais 4.504/1964, 5.868/1972, 6.766/1979, 10.257/2001 e 13.465/2017, **contrariando os artigos 9º, 10º, XV, c/c seu § 1º, I e II, e parágrafo único do art. 170 da CEMG**, cabendo ao Órgão de Execução do Ministério Público recomendar a não aprovação do PLC ao Município de Arcos.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 5 de outubro de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

