PARECER Nº , DE 2015

SF/15767.58163-05

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 388, de 2014, do Senador Acir Gurgacz, que *altera as Leis nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, (Estatuto da Terra) e nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para suprimir a participação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no parcelamento do solo urbano*.

RELATOR: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

I – RELATÓRIO

O projeto em análise altera as Leis nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, (Estatuto da Terra) e nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) para suprimir a participação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no parcelamento do solo urbano.

No Estatuto da Terra, alteram-se o inciso II do art. 64 e acrescenta-se o § 7º do art. 65 para determinar, respectivamente, a observância da legislação de parcelamento do solo urbano na formação de núcleos de colonização urbanos; e para caracterizar como parcelamento do solo urbano a divisão de imóvel rural que resulte em imóveis de área inferior à do módulo rural. Revoga-se, ainda, o § 2º do art. 61, que autoriza o loteamento de imóveis rurais para fins de urbanização ou formação de sítios de recreio, mediante aprovação do INCRA.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, por sua vez, é alterada para vedar o parcelamento do solo urbano em zona rural e definir como zona rural a porção do território municipal não abrangida

SF/15767.58163-05

pelas zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. Reitera-se, ainda, a caracterização como urbano do parcelamento de imóvel rural que resulte em imóvel de área inferior à do módulo rural, em substituição à exigência, atualmente vigente, de audiência do INCRA em todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos.

O autor, Senador Acir Gurgacz, considera que não cabe à União aprovar qualquer tipo de parcelamento do solo destinado à formação de núcleos urbanos. Nesse sentido, seria inconstitucional a competência atualmente exercida pelo INCRA de aprovar o parcelamento para fins urbanos de imóvel rural. Em seu entender, tal competência seria exclusivamente municipal. Nesse sentido, o projeto apresentado propõe-se a corrigir uma impropriedade da legislação ordinária, editada anteriormente à promulgação da Constituição de 1988.

O afastamento do INCRA dessa temática fortaleceria o controle do município sobre a ocupação de seu território e contribuiria para agilizar a análise de projetos de loteamento, coibindo, assim, a ocupação irregular do solo urbano.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas. O parecer da CDR foi favorável à proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre proposições relativas a direito agrário. Em se tratando de decisão terminativa, também deverá ser analisada a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

O projeto insere-se na competência da União para legislar sobre direito agrário e urbanístico (arts. 22, I, e 24, I, da Constituição Federal), não incidindo sobre matéria de iniciativa reservada a outro Poder. A técnica legislativa é adequada.

SF/15767.58163-05

A extensão das propriedades fundiárias é um elemento fundamental para o ordenamento territorial, tanto rural quanto urbano. No meio rural, o Estatuto da Terra atribui ao INCRA a responsabilidade de determinar as áreas mínimas e máximas dos imóveis rurais (art. 46, § 1º, "a" e "b"). No meio urbano, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano reserva à legislação municipal a definição das áreas mínimas e máximas dos lotes (art. 4º, § 1º). Não deveria haver, portanto, imóveis de área inferior ao módulo rural fixado pelo INCRA e superior à área máxima de lote urbano instituído pelo município.

A aplicabilidade do módulo rural ou urbano a um determinado imóvel depende de sua localização. Somente se admite o parcelamento para fins urbanos em zona urbana ou de expansão urbana, delimitadas pelo plano diretor municipal (art. 3º da Lei nº 6.766, de 1979). Nesse caso, aplica-se o módulo urbano. Os demais imóveis situam-se em zona rural e seu parcelamento deve observar ao módulo rural.

Cabe ao município delimitar essas zonas, pois a Constituição lhe reservou a competência de "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do *parcelamento* e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII). A atribuição dessa prerrogativa ao município deve-se à necessidade de impedir o crescimento descontrolado da mancha urbana. Esse padrão de ocupação aumenta os custos de urbanização, pois gera imensas áreas ociosas, que se valorizarão por ocasião da extensão das redes de infraestrutura destinadas a atender os núcleos urbanizados em zona rural.

O crescimento horizontal excessivo da cidade também é nocivo para o meio ambiente, pois substitui áreas com vegetação nativa ou plantada por áreas pavimentadas, com significativo impacto sobre os ecossistemas. A urbanização mal planejada também compromete os recursos hídricos, pois coloca em risco as nascentes e os mananciais de água, devido à poluição, à erosão e ao assoreamento dos cursos d'água, e prejudica a absorção de água da chuva pelo lençol freático, devido à impermeabilização do solo.

Uma anomalia na legislação tem sido explorada, no entanto, para viabilizar parcelamentos urbanos em zona rural, colocando em risco o ordenamento territorial dos municípios. Trata-se dos "projetos de

SF/15767.58163-05

colonização particular” e dos “sítios de recreio”, previstos no art. 61, § 2º, do Estatuto da Terra, dispositivo regulamentado pelo art. 96 do Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, e pela Instrução nº 17-B, de 22 de dezembro de 1980, do INCRA. Esses empreendimentos submetem-se à exclusiva aprovação do INCRA e não estão sujeitos ao módulo rural.

Na prática, os sítios de recreio constituem-se em verdadeiros loteamentos urbanos e trazem grande dificuldade para os municípios, que se veem na contingência de atender uma população dispersa com infraestrutura e serviços públicos.

O projeto em análise corrige essa impropriedade, eliminando definitivamente qualquer possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do PLS nº 388, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator