

CHACREAMENTOS: A (IN)VIABILIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO RURAL

CHACREAMENTOS: THE (IN) FEASIBILITY OF INSTALLMENT OF RURAL LAND

Guilherme Frasson¹; Patrícia Pereira Gomes²; Norma Barbado³

1. Estudante do Programa de Mestrado em Sustentabilidade (PSU – UEM/IFPR), orcid 0000-0003-3469-6782, gui_fra91@hotmail.com

2. Docente do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), orcid 0000-0002-4879-356X, patricia.pereira@ifmg.edu.br

3. Docente do Instituto Federal do Paraná (IFPR), orcid 0000-0002-0562-3958, norma.barbado@ifpr.edu.br

RESUMO

Os chacreamentos constituem uma forma de reconfiguração da ocupação do solo rural, provocando a proliferação de pequenos lotes rurais, os quais são geralmente comercializados para fins de recreação, lazer e/ou para a própria moradia. Esse estudo teve como objetivo discutir os aspectos legais do instituto do chacreamento como prática de parcelamento do solo rural, considerando o respeito à função social da propriedade. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e descritiva, realizada a partir de revisão bibliográfica e documental. Observou-se, que o chacreamento apresenta um imbróglio legal em relação ao fracionamento de áreas rurais abaixo da Fração Mínima de Parcelamento. Espera-se despertar a ciência e consciência das pessoas de que, não obstante a (in)viabilidade do parcelamento do solo rural, sua prática atual deve estar pautada na transparência, na legalidade e, acima de tudo, com os olhares voltados à preservação ambiental.

PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente; Sustentabilidade; Função social da propriedade.

ABSTRACT

The chacreamentos are considered a form of reconfiguration of rural land occupation, causing the proliferation of small rural plots, generally sold for recreation, leisure and/or housing purposes. This study aimed to discuss the legal aspects of the institute of chacreamento as a practice of subdivision of rural land, considering respect for the social function of the property. This is a qualitative and descriptive research, carried out from A bibliographical and documentary review. It was observed that the chacreamento presents a legal imbroglio in relation to the fractioning of rural areas below the Minimum Fraction of Parceling. It is expected to awaken people's science and awareness that, despite the (in)feasibility of subdivision of rural land, its current practice must be based on transparency, legality and, above all, with a focus on environmental preservation.

KEY WORDS

Environment; Sustainability; Social function of property.

1. INTRODUÇÃO

A deterioração da qualidade de vida nas cidades brasileiras aliadas às novas atividades, funções, sujeitos e agentes sociais nos espaços rurais, promoveram uma revalorização do campo, apreendido não apenas como o lugar de desenvolvimento das atividades agropecuárias, mas também como espaço para se viver. Assim, de acordo com Hespanhol (2013), surgiram novas perspectivas e enfoques de análise sobre as relações campo-cidade e rural-urbano que consideram outras dimensões e processos, não apenas aqueles focados nos aspectos econômicos. A autora destaca que os critérios oficiais utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para definir o que é rural e urbano não leva em consideração as mudanças ocorridas nesses espaços, responsáveis pela redefinição de suas formas e conteúdo.

O parcelamento do solo rural é um instituto jurídico previsto na Lei Federal Nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, denominado Estatuto da Terra, que tem por finalidade regulamentar a instituição, o uso e o aproveitamento do solo rural em âmbito nacional, fornecendo as diretrizes gerais necessárias aos demais entes jurídicos da federação quando da criação e execução das políticas urbanísticas, sanitárias e ambientais (BRASIL, 1964).

A sua natureza jurídica (essência), ao lado das demais regras previstas no Estatuto da Terra e na legislação esparsa, está intimamente ligada a um forte viés protetivo, isto é, a área rural é vista não só como protagonista da atividade agrária - logo, garantidora da manutenção de vida da sociedade -, mas também como um forte conjunto de direitos e obrigações que regem as relações entre o homem/terra/natureza, suas implicações quando da destinação (função) social da propriedade e o aproveitamento do solo (BRASIL, 1964).

Vale destacar que todas as normativas diretamente ligadas ao tema parcelamento do solo rural utilizadas nesse estudo são, por excelência, institutos multifacetados, ou seja, apesar de apresentarem atributos e campo de aplicação próprios, irão necessariamente se inter-relacionar e dialogar visando dar máxima efetividade ao objetivo da Lei.

Nessa perspectiva, embora a referida norma jurídica tenha sido regulamentada e complementada há algumas décadas, com um processo paulatino de atualizações e

revisões, algumas atividades consideradas anômalas passaram a ser praticadas no território brasileiro, especificamente no tocante ao uso e à disposição do solo rural. Ocorre então a proliferação de pequenos lotes rurais com extensão e dimensões variadas, geralmente entre 1.000 (um mil) a 5.000 (cinco mil) metros quadrados.

Na prática, um novo empreendimento consiste na aquisição de lotes rurais maiores – em regra, maiores que 1(um) alqueire - que são fracionados posteriormente em diversos lotes menores, conforme as dimensões informadas anteriormente. Vale ressaltar ainda que esse novo modo de ocupação do solo rural recebeu diversas denominações, como sítios de recreio, loteamento rural, chacreamentos ou condomínio de chácaras, um emaranhado de conceitos que, em uma rápida leitura, podem parecer situações distintas, mas na prática possuem o mesmo viés.

Diante do exposto, é possível verificar que esse fenômeno, aqui denominado chacreamento, está associado ao aquecimento do setor imobiliário em relação à venda dos referidos lotes com preços atrativos, bem como ao interesse dos cidadãos em utilizarem tais espaços como local de veraneio, recreio ou até mesmo para fixar residência. No entanto, essa nova forma de reconfiguração do espaço rural, que é atualmente tão superestimada no âmbito imobiliário e econômico, habitualmente não são acompanhadas por um estudo prévio e concreto acerca de possíveis impactos ambientais nas áreas desmembradas e loteadas.

A ocupação do solo rural no Brasil segue regramento diametralmente diverso, o que será abordado no decorrer deste estudo, uma vez que sob o enfoque da função social da propriedade, está ligado, em regra, à produção de alimentos e não à ocupação urbana. Isso não quer dizer que o município não possa incorporar para si áreas que são consideradas rurais, transformando-as em urbanas, desde que respeitadas as diretrizes legais (STJ, AR 3971/GO, 2010).

Diante do exposto, este trabalho teve como objetivo discutir os aspectos legais do instituto do chacreamento como prática de parcelamento do solo rural, considerando o respeito à função social da propriedade, com enfoque em sua validade jurídica.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Esse estudo qualitativo e descritivo teve como base um levantamento bibliográfico e documental a respeito do parcelamento do solo rural, da real função social da propriedade, além de alguns julgamentos realizados pelo Poder Judiciário do Brasil a respeito da temática.

Essa revisão bibliográfica foi baseada na investigação do repositório das leis específicas que tratam do tema, tais como o site governamental planalto.gov.br, incluindo à análise pormenorizada do Estatuto da Terra (Lei Federal Nº 4.504/1964), Código Civil (2002) entre outras, com o propósito de compreender sobre a validade jurídica da nova modalidade de ocupação do solo rural denominada “chacreamento”, ponderando, de igual modo, se há a observância da função social da propriedade (BRASIL, 1964; BRASIL, 2002).

Além disso, realizou-se o estudo e análise de doutrina especializada, de jurisprudência e demais atos regulamentares expedidos pelo Poder Judiciário do Brasil, os quais já se manifestaram sobre o uso, ocupação e fracionamento do solo rural e a função social da propriedade.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Breves considerações acerca do instituto do chacreamento

A ocupação do solo rural é um tema que tem gerado debates no âmbito social e jurídico, uma vez que além de existir interesses particulares e políticos quanto à sua exploração – diante de um evidente inchaço populacional nas áreas urbanas -, há diversos fatores ambientais que devem ser observados e respeitados, como o correto aproveitamento dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, além de regramentos jurídicos específicos que dispõem sobre o uso da propriedade no âmbito rural (BRASIL, 1964).

O crescimento populacional está impulsionando uma rápida e inevitável expansão urbana e, ao lado desse fenômeno demográfico, é possível identificar um aumento nos níveis de poluição, escassez de recursos naturais essenciais à higidez da saúde da população e, sobretudo, o sucateamento de políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente. Nesse cenário, alguns setores da sociedade, como o empresarial e imobiliário, passaram a vislumbrar uma oportunidade de fuga dos

imbróglios existentes no âmbito urbano, aliada a palpáveis e lucrativas oportunidades, migrando os investimentos para a área rural.

Assim, surge no Brasil essa nova modalidade de ocupação do solo rural, o chacreamento, com a criação de pequenos lotes rurais, decorrente de um processo de fracionamento de lotes de maior extensão. Na prática, o loteador adquire ou é proprietário de uma propriedade rural que está de acordo com a Fração Mínima de Parcelamento (FMP), 20 mil metros quadrados ou mais, segundo a Lei Federal Nº 4.504/1964 e regulamentação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para cada região (Brasil, 1964; INCRA, 2015). Em seguida, contrata um profissional para realizar a medição e o projeto de fracionamento. Com essa área devidamente delimitada, os lotes são oferecidos à população por preços atrativos, com a possibilidade de pagamento em longo prazo.

3.2 A ocupação urbana frente à legislação

Os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes, segundo a Constituição Federal (Artigo 182, § 1º), devem instituir um plano diretor (BRASIL, 1988). Esse comando normativo – que foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/2001) - tem como objetivos principais ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e promover o adequado ordenamento do território, mediante o planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo (DO NASCIMENTO, DI PIETRO e MENDES, 2018).

Além disso, o Estatuto da Cidade visa harmonizar o direito à propriedade, ao bem-estar, à saúde, à mobilidade, e à garantia de tratamento digno à população, projetando-se, ainda, mecanismos para a preservação do meio ambiente, bem como à “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

A intenção do legislador foi a de estabelecer instrumentos para viabilizar as diretrizes gerais (Francisco e Goldfinger, 2020), como forma de conduzir o processo de ocupação urbana em todos os níveis do território nacional, evitando a ocupação

irregular, desenfreada e alheia às necessidades da coletividade, como o desrespeito ao equilíbrio e ao saneamento ambiental (BRASIL, 2001). Vê-se que a ocupação do solo urbano possui regramento extremamente rígido, porquanto o objetivo perquirido pela legislação não é só garantir o direito à moradia digna, mas também que o meio ambiente seja respeitado. Assim, é necessário que o município tenha toda a infraestrutura verde e institucional necessária, como rede de esgoto, água encanada, rede elétrica, pavimentação, espaços verdes, coleta de lixo, entre outras.

Ressalta-se, ainda, que os municípios que não estejam obrigados a instituir o Plano Diretor, por possuírem menos de 20.000 habitantes, devem estrita obediência às diretrizes do Estado da Cidade. Seu artigo 2º dispõe sobre a garantia de cidades sustentáveis e planejamento do desenvolvimento das cidades, de modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, ordenação e controle do uso do solo. Esse artigo estabelece diretrizes gerais, dentre elas, destaca-se que para ordenação e controle do uso do solo deve-se evitar seu parcelamento (BRASIL, 2001).

Logo, não é defeso ao ente municipal fazer uso de outros instrumentos legislativos que busquem impedir situações irregulares da ocupação do solo, eis que tal atitude “está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor” (STF, RE 607940, 2016).

A propósito, a expansão territorial do município e a ocupação/parcelamento do solo urbano ocorrem, em regra, por meio de loteamentos ou desmembramentos, regulamentados pela Lei Federal Nº 6.766/1979, Lei Federal 10.257/2001 e pelo Plano Diretor de cada ente público. Esses procedimentos referem-se ao fracionamento do espaço territorial especificamente destinado “a abrigar contingentes humanos para formação, expansão ou conservação das cidades” (COUTO, 1981 apud RIZZARDO, 2014, p. 8-9).

O loteamento urbano é uma técnica de subdivisão de uma gleba em vários lotes destinados a edificação, com espaços afetados à área institucional (vias de circulação, calçadas, entre outras) e área verde. Esses espaços podem ser organizados pelo

próprio ente público ou por particulares, a depender da preponderância do interesse envolvido (BRASIL, 1979).

De acordo com Silva (2003), uma cidade sem ordenação do uso e da ocupação do solo urbano desenvolve-se promiscuamente, causando prejuízos ao bem-estar da população, além do descumprimento de uma exigência constitucional. Assim, com a implementação do loteamento e a fim de organizar a ocupação do solo urbano, os municípios devem criar as diretrizes de zoneamento para cada região existente na sua extensão geográfica, impondo que a área a ser loteada e edificada deve estar em área urbana ou zona de expansão urbana.

Deve-se considerar, ainda, que nem todas as áreas podem ser incorporadas ao município, uma vez que há regras que impedem o desenvolvimento desordenado do território e limitações geográficas que evitam a sobreposição (invasão) de áreas pertencentes a outros entes, respeitando-se a autonomia política e territorial dos entes políticos (BRASIL, 2001).

De acordo com o previsto no artigo 32, § 1º do Código Tributário Nacional, entende-se como área urbana a definida em lei municipal, observando-se os requisitos mínimos de melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público, como por exemplo a construção ou manutenção de meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgoto, entre outros (BRASIL, 1966).

Ainda, o município poderá declarar como zonas de expansão urbana, territórios destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que inexistentes os melhoramentos indicados no artigo 32, § 1º do Código Tributário Nacional, como meio fio, calçamento, abastecimento de água entre outros (RIZZARDO, 2014).

Nesta perspectiva, é interessante pontuar que só é considerado loteamento urbano (a área de terra que será dividida em lotes para posterior edificação) quando são observados dois elementos essenciais: o finalístico (destinação econômica) e o espacial. O primeiro indica que o lote deve ser destinado à moradia, ao lazer, ao comércio e à indústria, isto é, ter destinação urbana. O segundo revela que o espaço deve estar em perímetro urbano, em zona de expansão urbana ou urbanização específica (FRANCISCO e GOLDFINGER, 2020; STJ AR 3971/GO).

Vale ressaltar a necessidade de que o loteamento seja elaborado por profissional qualificado e habilitado, contendo plantas, projetos, delimitação, finalidade da sua criação entre outros e devidamente aprovados pelo município. Posteriormente, o loteamento deve ser registrado no Registro de Imóveis competente, além de passar pelo crivo do órgão ambiental para avaliação de eventuais impactos ambientais. Apenas depois desse rigoroso processo, é possível implantar o empreendimento (BRASIL, 1979).

Além disso, à medida que um município se desenvolva territorialmente, é necessário que haja locais apropriados para a expansão e instalação de novos lotes urbanos. Inevitavelmente, o território vai se expandindo até chegar no perímetro rural e o ente público aproveita essa oportunidade para incorporar em seu território as referidas áreas rurais. Considerando esse parcelamento do solo para fins urbanos, a Lei Federal Nº 6.766/1979 foi instituída pela União como forma de conduzir a atuação legislativa municipal, de modo que os entes municipais devam obediência às diretrizes gerais ali estabelecidas, não podendo deflagrar o processo legislativo para abarcar situações que não são da sua competência, especificamente sobre o parcelamento do solo rural (Silva, 2008).

Conforme redação do Art. 53, da Lei Federal Nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), admite-se a alteração do solo rural para incorporação ao município, desde que haja prévia anuência do INCRA. Dessa forma, é necessário que a área a ser incorporada ao ente municipal seja devidamente cadastrada na referida autarquia federal e se submeta a um processo de descaracterização, ou seja, a modificação da destinação rural da propriedade para fins de transformá-la em urbana (Art. 11, inciso III, INCRA, Nº 82/2015).

Nesse contexto, é interessante pontuar que o legislador está atento e preocupado com os efeitos deletérios que a ocupação não planejada e negligenciada pode causar ao meio ambiente e a todos os munícipes (TJGO, 2015). Por fim, estando o projeto devidamente aprovado pelo ente público e registrado no Registro de Imóveis competente, será possível iniciar a construção de residências, parques, hospitais, colégios, entre outros, dentro dos limites da área em expansão.

3.3 Parcelamento do solo rural e a Fração Mínima de Parcelamento (FMP)

O uso, a ocupação e o parcelamento do solo rural possuem regramento legal previsto pela Lei Federal Nº 4.504/1664, denominado Estatuto da Terra. De forma oposta às regras destinadas ao perímetro urbano, o Estatuto da Terra possui uma acentuada rigidez em relação à ocupação do solo rural. Esse tratamento mais rígido se justifica porque o bem protegido pelo legislador é a preservação do meio ambiente como um todo, bem como à exploração de atividades campesinas que visem o progresso social e econômico, beneficiando a população urbana e rural (BRASIL, 1964).

Segundo a referida legislação, não é possível a divisão de imóvel rural em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural (BRASIL, 1964; BRASIL, 1972). O módulo rural, por sua vez, é uma unidade de medida agrária, expressa em hectares que quando explorada pelo agricultor e sua família, pode absorver toda a força de trabalho dessas pessoas, garantindo-lhes a subsistência, o progresso social e econômico. A área máxima de um módulo rural é fixada para cada região e tipo de exploração e, eventualmente, permite-se que o trabalho realizado no local conte com a ajuda de terceiros (BRASIL, Art. 4º, incisos II e III, da Lei Federal Nº 4.504/1964). Por sua vez, a FMP é a menor área em que um imóvel rural, num dado município, pode ser desmembrado.

A definição da metragem do imóvel rural, em razão da localização, ou a espécie de exploração da atividade a ser desenvolvida na propriedade é competência do INCRA. De acordo com o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), criado pela Lei Federal Nº 5.868/1972, a área mínima a ser observada para fins de parcelamento do solo rural está prevista no Certificado de Imóvel Rural (CCIR), na esteira das disposições das Instruções Normativas Nº 5/1973 e Nº 50/1997 do INCRA.

A fim de exemplificar, partindo de informações extraídas do INCRA (2013), a FMP a ser observada nos municípios é determinada, em permissão para o desmembramento e/ou fracionamento de imóvel rural com área inferior àquela indicada (Tabela 1). Tanto o tamanho do Módulo Fiscal quanto a FMP são estabelecidas em hectares (ha), unidade de medida equivalente a 10.000 metros quadrados.

Tabela 1: Exemplos de medida do Módulo Fiscal e da Fração Mínima de Parcelamento (FMP) do solo rural em alguns municípios do Estado do Paraná, Brasil.

Município	Módulo Fiscal (ha)	FMP (ha)
Campo Mourão	18	2
Cascavel	28	4
Curitiba	5	2
Londrina	12	2
Maringá	14	2
Umuarama	20	2

Fonte: INCRA, 2013, adaptado.

Essa regra é tão protetiva e importante que, de acordo com o Art. 8º do SNCR (Lei Federal Nº 5.868/1972) há proibição, para fins de transmissão, a qualquer título, de imóvel rural com área inferior à do módulo ou da FMP (BRASIL, 1972). O parágrafo 3º, do mesmo artigo, por sua vez, dispõe que:

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 (BRASIL, 1972).

É importante destacar que a própria lei traz algumas exceções à regra, conforme aquelas previstas no § 4º do Art. 8º. Nesse caso, quando a área é destinada, comprovadamente, à sua anexação a um prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel permaneça com a área igual ou superior à FMP (Incluído pela Lei Federal Nº 13.001, de 2014), é possível ocorrer um destacamento de parte da propriedade rural, desde que a parte destacada seja anexada à outra propriedade e nenhuma venha a ficar com área inferior a 20 mil metros (BRASIL, 1972; BRASIL, 2014). Considera-se como prédio rústico os edifícios construídos e destinados para as coisas rústicas (propriedades rurais com suas benfeitorias, edifícios destinados para recolhimento de gado, reclusão de feras e depósito de frutos) ou que sejam construídos nas cidades e vilas, ou até mesmo no campo (OPITZ e OPITZ, 2016).

Outra exceção é em relação à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal (Incluído pela Lei Federal Nº 13.001, de 2014). Tal exceção visa garantir o direito à moradia à população em

situação irregular, desde que satisfaça os requisitos de regularização fundiária, a cargo do Governo Federal (BRASIL, 1972; BRASIL, 2014).

Considera-se também, como exceção, os casos dos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultores familiares, nos termos da Lei Federal Nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou incluído pela Lei Federal Nº 13.001, de 2014. Tal regra visa à preservação da família no ambiente rural, desde que ela se utilize da terra para retirar o sustento (BRASIL, 1972; BRASIL, 2006; BRASIL, 2014).

Já em relação ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do município (Incluído pela Lei Nº 13.001, de 2014), não se considera propriamente uma exceção, mas sim uma postura adotada pelos municípios no bojo do procedimento de expansão territorial urbana, desafetando a destinação rural do imóvel rural para fins de incorporação ao município (BRASIL, 1972).

3.4 A função social da propriedade rural frente aos chacreamentos

No século passado, ainda quando vigorava o Código Civil de 1916, o ordenamento jurídico não possuía uma preocupação quanto aos limites da exploração da propriedade pelos indivíduos, sendo ela considerada um direito pessoal do seu proprietário para usar, gozar, explorar e dispor a seu bel prazer, com forte viés individualista (TARTUCE, 2020). Entretanto, com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002, houve uma forte transição daquele conceito rígido e estático de propriedade – que era intocável, imodificável - para um viés social, solidário, protetivo e orientador, de modo que a exploração da propriedade seja feita de acordo com os interesses de toda a coletividade (BRASIL, 1988; BRASIL, 2002).

Assim, a legislação passou a tratar sobre o conceito da Função Social da Propriedade, adotando o critério social e solidário, considerando que a propriedade deve ser explorada conforme suas finalidades econômicas e sociais, garantindo, ainda, o equilíbrio ambiental (BRASIL, 1988). Para tanto, a legislação trouxe conceitos definidos sobre o tema. O Código Civil de 2002, em seu Art. 1.228, § 1º, dispõe que:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em

lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

O comando do *caput* do Art. 1228 do Código Civil confere amplos direitos e poderes ao indivíduo sobre a propriedade privada (BRASIL, 2002). Em uma rápida leitura do dispositivo poder-se-ia concluir que o direito à propriedade seria ilimitado, desconsiderando outras obrigações sociais.

No entanto, em seu parágrafo primeiro, a própria lei excepciona essa ideia de intocabilidade, prevendo que o direito sobre a propriedade deve ser exercido atendendo às finalidades econômicas, sociais e protegendo o meio ambiente como um todo. Em arremate, vale destacar os ensinamentos de Gomes (2004, p. 129):

Estabelecidas essas premissas, pode-se concluir que pela necessidade de abandonar a concepção romana da propriedade, para compatibilizá-la com as finalidades sociais da sociedade contemporânea, adotando-se, como preconiza André Piettre, uma concepção finalista, a cuja luz se definam as funções sociais desse direito. No mundo moderno, o direito individual sobre as coisas impõe deveres em proveito da sociedade e até mesmo no interesse de não proprietários. A despeito, porém, de ser um conceito geral, sua utilização varia conforme a vocação social do bem no qual recai o direito – conforme a intensidade do interesse geral que o delimita e conforme a sua natureza na principal *rerum divisio* tradicional.

Diante da grande importância da função social da propriedade, a própria Constituição Federal de 1988 também regulamentou o tema em capítulo específico. Em seu Art. 186, embora não seja um conceito determinado, há indicação das condutas que imprimem o cumprimento da função social da propriedade.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Como se vê, o ordenamento jurídico brasileiro avançou no critério de proteção, aglutinando o uso da propriedade e o meio ambiente. Hoje se fala, inclusive, em função socioambiental da propriedade, seja ela urbana ou rural. Igual disposição se faz presente no Estatuto da Terra, que dispõe:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (BRASIL, 1964).

Em suma, a função socioambiental da propriedade só é cumprida se houver um respeito ao meio ambiente em sua dimensão ampla, como o respeito aos recursos naturais, preservação do meio ambiente, níveis de produtividade, e desde que a propriedade seja exercida de acordo com as finalidades econômicas e sociais, impedindo o seu “uso egoístico e antissocial” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 769).

Feitas essas considerações conceituais, indaga-se: o instituto do fracionamento do solo rural, com dimensões inferiores à FMP (20.000 metros quadrados ou 2 ha), respeita a função socioambiental da propriedade? Como amplamente demonstrado nos tópicos anteriores, a propriedade rural está ligada à ideia da exploração de atividade agrícola, proteção do meio ambiente em sua acepção ampla e a extração do sustento da família que dependa da atividade campestre, não à habitação ou recreação.

Diante do exposto, pode-se inferir que a exploração de área rural, com o fracionamento de lotes rurais inferiores à FMP para fins de recreação ou até mesmo para a moradia, não se mostra adequada tanto do ponto de vista jurídico, como do ponto de vista ambiental. Partindo dessa premissa, destacam-se algumas observações relevantes:

- a) O legislador, ao estabelecer a necessidade de uma FMP, visou garantir uma adequada exploração dos recursos naturais e a mínima presença do ser humano em contato com o meio ambiente. A propósito, ao longo da história, o ser humano foi – e ainda é – responsável pela degradação do meio ambiente.
- b) Não se desconhece que a destinação econômica e o critério espacial são elementos que devem ser analisados para identificar se a área pode ser considerada urbana ou rural. Inclusive, o município poderá incorporar para si áreas que são consideradas rurais por meio do processo de descaracterização. Por outro lado, a permissão tácita dos órgãos públicos quanto à proliferação de

- vários lotes rurais sem qualquer estudo de viabilidade jurídica e técnica, poderá ensejar o crescimento desenfreado dos municípios, sem o saneamento básico adequado, sem área institucional e sem qualquer espécie de fiscalização.
- c) Ocorre um entrave legal quanto à lavratura de matrícula individual para cada proprietário, considerando que a FMP é de 20.000 metros quadrados (2 ha), o que conduz à formação de verdadeiros condomínios na matrícula imobiliária e na área loteada, dificultando o exercício, pelos proprietários, de todos os poderes inerentes à propriedade, na forma do artigo 1228 do Código Civil (BRASIL, 2002).
- d) Há um imbrólio tributário enorme, já que estando as propriedades fracionadas em lotes inferiores à FMP e, muitas delas com características próprias urbanas, deveria ocorrer a incidência de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em razão da destinação econômica do bem e não o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Porém, não estando o lote regularizado junto ao ente municipal, não há o controle e fiscalização no tocante à arrecadação tributária.
- e) A água é classificada como um recurso natural limitado, na forma da Lei das Águas (Lei Federal Nº 9.433/1997), e como tal devem ser adotados mecanismos de utilização e aproveitamento adequado desse bem natural (BRASIL, 1997). Nos centros urbanos paga-se pelo uso da água – que é captada, tratada e distribuída pela concessionária à população em geral – enquanto nas áreas rurais fracionadas, há a necessidade do uso de poços artesianos, seja individualmente, seja em regime de compartilhamento entre os condôminos. Nesse caso, como seria realizada a fiscalização do uso adequado deste recurso natural? Inexistindo contraprestação pelo uso do bem (fatura de água), existiria motivo para evitar o desperdício?

Os apontamentos apresentados levam em consideração uma série de circunstâncias que devem ser avaliadas pelas autoridades públicas, por ocasião da permissão da exploração dos chacreamentos, sejam elas de cunho ambiental ou tributário, de modo a evitar que toda a população venha a sofrer futuramente com efeitos deletérios de uma postura não fiscalizada e não viável do ponto de vista ambiental.

3.5 A Lei da Regularização Fundiária Urbana e Rural (REURB) e os chacreamentos

Em 11 de julho de 2017, entrou em vigor a Lei Federal Nº 13.465/2017, conhecida como Lei da Regularização Fundiária Urbana e Rural (REURB), que trata sobre a regularização fundiária urbana e rural entre outras providências. Essa normativa estabeleceu inúmeros instrumentos e procedimentos destinados “à incorporação dos núcleos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017). De igual modo, trouxe a possibilidade de regularização de imóveis localizados na zona rural, desde que a unidade imobiliária seja inferior à FMP, conforme disposto no Art. 11, § 6º da REURB (BRASIL, 2017). Poder-se-ia pensar que a nova legislação permite a existência dos chacreamentos, já que estabeleceu a regularização de lotes rurais inferiores à FMP. No entanto, não é essa a razão da Lei. Como já relatado nesse estudo, a União é o ente competente para legislar sobre o tamanho do módulo fiscal e a FMP rural. Pelo advento da REURB, não houve alteração desse aspecto, permanecendo a necessidade de que o imóvel rural atenda as medidas do módulo rural e da FMP indicadas pelo INCRA.

Conforme o Art. 13, incisos I e II, o objetivo da REURB foi permitir que os municípios, desde que preencham os requisitos legais, promovam a regularização dos núcleos urbanos informais que já estavam consolidados pelo tempo, por ocasião da promulgação da Lei, estejam eles situados em áreas urbanas ou rurais (BRASIL, 2017). De igual modo, Vasconcelos (1992) destaca que a instauração da REURB em áreas rurais deve ser considerada excepcional, exigindo-se uma leitura compatível com a função social do imóvel rural. Portanto, a função social ou socioambiental da propriedade não pode ser subjugada sob o argumento de regularizar os lotes rurais, como no caso dos chacreamentos, desrespeitando, acima de tudo, os valores ambientais.

Todavia, ocorreram várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) em face da REURB. Em 2017, por exemplo, Ministério Público Federal (MPF) ingressou com a ADI 5771 no Supremo Tribunal Federal (STF). Um dos argumentos da referida ação foi no sentido de que a lei impugnada teria o efeito desumano de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização

do acesso à moradia e à terra, além de colocar em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações (MPF, 2017).

Ainda contra a REURB, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) ingressou com a ADI 5883, no STF, requerendo a declaração de inconstitucionalidade, disciplinada no Título II da Lei - Art. 9º ao 82, e tratada também nos Art. 83 e 84, 87 a 90, e 98; o § 2º do Art. 11-C, da Lei Nº. 9.636, de 1998, incluído pelo Art. 93 da Lei; e o § 5º do Art. 1º, do Decreto-Lei Nº 1.876, de 1981, incluído pelo Art. 95 da Lei. Um dos argumentos apresentados pela IAB é que vários segmentos consideram que essa regulamentação é um ataque às unidades de conservação e à ordenação urbana, permitindo a privatização em massa de terras públicas (IAB, 2018).

Em suma, as citadas ADIs, promovidas pelo MPF e IAB, estão aguardando a manifestação do Relator, conforme andamento processual verificado no site do STF (portal.stf.jus.br).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno do chacreamento tem levantado inúmeras dúvidas acerca da sua viabilidade jurídica e técnica. Após minuciosa análise da legislação pátria, foi possível extrair que há um obstáculo legal em relação ao fracionamento de áreas rurais abaixo da FMP. Além disso, os adquirentes desses lotes podem encontrar alguns empecilhos por ocasião do registro e regularização no Registro de Imóveis, uma vez que não será possível – segundo a lei – o fornecimento de matrícula individual para cada proprietário, transformando-se em verdadeiros condomínios.

Um município pode incorporar em seu território áreas rurais, para fins de expansão urbana, mas desde que cumpridos os rigorosos requisitos previstos em lei. De mais a mais, o município não poderá, por meio de lei própria, regulamentar a FMP do solo rural, diminuindo ou aumentando, a fim de permitir ou regularizar a instalação dos chacreamentos. Isso se deve ao fato de que se trata de competência legislativa da União, salvo se os lotes forem incorporados ao território do município, desde que preenchidos os requisitos legais, quando então haverá a alteração da natureza jurídica (destinação econômica) da propriedade rural para urbana.

No decorrer desse estudo, não foram encontrados estudos prévios acerca de eventuais impactos ambientais que os chacreamentos podem vir a ocasionar ao meio ambiente, principalmente em relação às propriedades que possuem ou venham a possuir construções. Considera-se que a inexistência de infraestrutura básica nesses locais seja passível de ocasionar prejuízos ao meio ambiente e à qualidade de vida dos moradores. Assim, espera-se que não ocorra alteração legislativa, pelo interesse da minoria, modificando a FMP a fim de permitir a proliferação dos lotes rurais sem a necessidade de incorporação dessas áreas ao município. Caso isso aconteça, ocorrerá um grave retrocesso legal e histórico, contrariando à função socioambiental da propriedade.

Espera-se, ainda, que esse estudo contribua com a comunidade acadêmica, população e autoridades públicas, para que todos tenham ciência e consciência de que, não obstante a (in)viabilidade do parcelamento do solo rural, sua prática atual deve estar pautada na transparência, na legalidade e, acima de tudo, com os olhares voltados à preservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Estatuto da Terra. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 313, 30 nov. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em: 04 out. 2021.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 12567, 25 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 04 out. 2021.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Sistema Nacional de Cadastro Rural. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 11197, 12 dez. 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5868.htm. Acesso em: 04 out. 2021.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Parcelamento do Solo Urbano. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 19457, 19 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.7433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Art. 21 da Constituição Federal, e altera o Art. 1º da Lei Nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei Nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 102, 10 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 13.001, de 20 de junho de 2014.** Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis Nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis Nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória Nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis Nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar Nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei Nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 12 out. 2021.

CARVALHO FILHO, J. dos S., 2012. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

COUTO, S. A. F. **Manual Teórico e Prático do Parcelamento do Solo Urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DO NASCIMENTO, C. V., DI PIETRO, M. S. Z., MENDES, G. F. **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FRANCISCO, R. V., GOLDFINGER, F. **Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodvium, 2020.

GOMES, O. **Direitos reais**. 19ª ed., atualizado por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

HESPANHOL, R. A. M. Campo e cidade, rural e urbano no Brasil contemporâneo. **Mercator, Revista de Geografia da UFC**, v. 12, n. 2, p. 103-112, 2013.

IAB. Instituto de Arquitetos do Brasil. **Ação Direta e Inconstitucionalidade Nº 5883**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/arquitetos-questionam-stf-lei.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)**, 2013. Disponível em: https://antigo.incra.gov.br/media/docs/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

MPF. Ministério Público Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5771**, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

OPITZ, S. C. B., OPITZ, O. **Curso Completo de Direito Agrário**. 10ª ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

RIZZARDO, A. **Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano: Lei 6.766/79 e 9.785/99**. 10ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

STF. Supremo Tribunal Federal. **RE 607940, Constitucional, 2016**. Criação de projetos urbanísticos obrigatoriedade do Plano Diretor como instrumento da política de desenvolvimento urbano dos municípios. Relator: Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 09 dez. 2010, DJe-109, divulgado 07 jun. 2011, publicado 08 jun. 2011, ement v. 02539-03, pp.00433) Relatora: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 29 out. 2015, acórdão eletrônico repercussão geral - mérito DJe-036, divulgado 25 fev. 2016, publicado 26 fev. 2016.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **STJ AR 3971/GO, 2010**. Processo civil e administrativo - ação rescisória – desapropriação para fim de reforma agrária -

definição da natureza da área do imóvel - finalidade econômica. Ministra Denise Arruda. Ministro Humberto Martins. S1 – 1ª seção. 24/02/2010. DJe 07/05/2010.

TARTUCE, F. **Manual de direito civil**: volume único. 10ª ed., São Paulo: Método, 2020.

TJGO. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Apelação cível. Civil pública. Obrigação de fazer e não fazer do município. Cerceamento de defesa. Inocorrência. Regularização de loteamento. Omissão.** Apelação Cível. 415918-63.2011.8.09.0067, Rel. Des. Walter Carlos Lemes, 3ª Câmara Cível, julgado em 02 de junho de 2015, DJe 1.802 de 11 de junho de 2015.

VASCONCELOS, Y de C., 1992. **O parcelamento do solo rural para fins não agrários.** Disponível em: <https://yago1992.jusbrasil.com.br/artigos/865707050/o-parcelamento-do-solo-rural-para-fins-nao-agrarios>. Acesso em: 12 out. 2021.