

Chácaras de recreio e zonas rurbanas – onde cidade e campo se confundem

Eduardo Domingues

Advogado. Mestre e Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Consultor Jurídico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em Política Urbana, Direito Público e Urbanístico. Membro do IBDU. *E-mail:* edomingues@unirio.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3893500340596681>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5860-497X>.

Romay Conde Garcia

Arquiteto e Urbanista. Mestre em Geografia pela UFRJ. Doutor em Geografia pela UFF, Área de Concentração, Ordenamento e Gestão do Território. Professor Colaborador da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *E-mail:* romay.garcia@ibge.gov.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/2749819680731892>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3277-6829>.

Resumo: Este artigo parte de consulta formulada por um Município questionando a possibilidade de delimitação de zonas rurbanas para criação de chácaras de recreio, em razão de possuir vasto território rural que vem sendo objeto de crescimento desordenado. Com aplicação de método indutivo, são discutidas as noções de urbano e rural, bem como o conceito de zonas rurbanas, para então se abordar o aumento exponencial da desigualdade social nas áreas urbanas e rurais em razão da COVID-19. O artigo analisa a legislação sobre uso e fracionamento do solo rural e urbano (Estatuto da Terra e Lei de Parcelamento do Solo Urbano) e sobre a definição do perímetro urbano (Estatuto da Cidade), bem como as regras tributárias sobre ITR e IPTU. Por fim, reforçando a competência do município para planejamento de todo o seu território, urbano e rural, mas não para disciplinar o parcelamento do solo rural, o estudo conclui pela possibilidade de delimitação de zonas rurbanas apenas dentro do perímetro urbano, sempre observando que a transformação do solo rural em urbano depende de processo técnico e participativo em conformidade com o Estatuto da Cidade e o plano diretor local. Ao final, são formulados alguns questionamentos para futuras pesquisas e reflexões.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Estatuto da Terra. Parcelamento do solo. Planejamento urbano. Tributação.

Sumário: **1** Introdução e descrição do caso concreto – **2** O urbano e rural – **3** Zonas rurbanas – **4** COVID-19 e desigualdades urbana e rural – **5** Uso e fracionamento do solo rural e urbano – **6** Regras tributárias – ITR e IPTU – **7** Conclusão e mais questionamentos – Referências

1 Introdução e descrição do caso concreto

O presente artigo inspira-se em consulta feita por determinada prefeitura municipal a respeito da criação de zonas rurbanas. Argumentou a prefeitura que o município é composto por uma parcela de área rural muito extensa, que sofre com

o crescimento desordenado e gera inúmeros problemas à administração pública. Portanto, o município trabalha com a possibilidade de criar zonas rurbanas para conter o avanço desordenado.

Em decorrência da criação das zonas rurbanas, indagou se, nessas áreas, seria cobrado IPTU ou ITR, já que se está liberando a área para construção.

O questionamento desse município apresentado à Consultoria Jurídica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) não é único nem novidade. Trata-se de importante questão que desafia o planejamento urbano, o direito urbanístico e diversas leis que incidem sobre a propriedade, na esfera civil, agrária e tributária. Os municípios sofrem pressões de diversos interesses contrapostos em razão da expansão urbana e da divisão territorial nas categorias urbano e rural.

Nesse sentido, as administrações municipais tradicionalmente atuaram na ampliação do perímetro urbano com vistas à possibilidade de instituição e arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), bem como na promessa feita pela iniciativa privada de aumento de arrecadação do Imposto sobre Serviço (ISS), em razão da possibilidade de se utilizar a “nova área urbana” para instalação de empresas prestadoras de serviço. Some-se a isso a própria promessa de geração de emprego tanto pela construção civil quanto pelas atividades que serão instaladas no novo espaço.

De outro lado, há atores, em geral os envolvidos com o planejamento urbano, prestação de serviços públicos e meio ambiente. A defesa da contenção do aumento da malha urbana, investindo-se no crescimento e desenvolvimento da cidade naqueles espaços já providos de serviços e infraestrutura, busca otimizar a capacidade desses serviços para que sejam economicamente viáveis, ampliando o retorno dos investimentos feitos e atuando na preservação do meio ambiente ao conter o avanço do asfalto sobre o campo. A própria necessidade de produção de alimentos perto das cidades estimula a contenção da expansão urbana, a agricultura familiar e orgânica e a redução dos custos do transporte e da poluição.

No confronto desses legítimos interesses, diversos municípios vêm buscando formas de legislar sobre parcelamento em áreas rurais, ora criando regras de “parcelamento rural”, ora autorizando o “parcelamento para fins urbanos” nas áreas rurais ou, como é o caso deste estudo, disciplinando zonas rurbanas para conter o avanço desordenado da cidade sobre o campo.

Este estudo emprega o método indutivo a partir da análise de um caso concreto a respeito da possibilidade de delimitação de zonas rurbanas para criação de chácaras de recreio. Diferentemente do estudo dogmático de método dedutivo, com apresentação de conceitos gerais para então se chegar a exemplos práticos e eventuais exceções de aplicação da lei, a perspectiva de caminho inverso, do caso prático para os conceitos gerais, permite ampliar a visão do direito para além dos

domínios de uma de suas categorias, fortalecendo a unicidade do direito sem que se precise, obrigatoriamente, apresentar conceitos e teorias necessárias à plena compreensão dos diversos ramos do direito envolvidos, a exemplo dos aqui empregados, civil, agrário, urbanístico e tributário.¹

Assim, a partir desta introdução e descrição do caso concreto, o trabalho passa pelas noções de urbano e rural para então discutir o conceito de zonas rurbanas e abordar o aumento exponencial da desigualdade social nas áreas urbanas e rurais em razão da COVID-19. Na sequência, é analisada a legislação sobre uso e fracionamento do solo rural e urbano e sobre a definição do perímetro urbano, bem como são analisadas as regras tributárias sobre ITR e IPTU. Por fim, são apresentadas as conclusões sobre as competências municipais, os procedimentos para transformação jurídica da qualificação da terra e a resposta sobre as áreas rurbanas, formulando-se mais alguns questionamentos para futuras pesquisas e reflexões.

2 O urbano e rural

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a Constituição Federal e legislação nacional não disciplinam zonas rurbanas. A Constituição menciona os termos solo urbano, propriedade urbana, imóvel urbano, propriedade rural e imóvel rural, enquanto a legislação mantém a tradicional divisão do solo em rural (Estatuto da Terra) e urbano (Lei de Parcelamento do Solo Urbano). Em meio a tantas expressões diferentes, não temos um conceito legal para definir urbano e rural, o que pode ser ora ruim, ora bom, a depender do momento e do ponto de vista de quem olha. O dispositivo que mais se aproxima de uma qualificação urbana é o Código Tributário Nacional.

Ocorre que não é atribuição do direito conceituar urbano e rural. A lei não conceitua vida e morte, quem o faz é a medicina. A legislação atribui efeitos jurídicos aos eventos vida e morte, como, por exemplo, a lei civil, que descreve os direitos decorrentes do início da personalidade civil e indica que esses direitos se extinguem com a morte. No direito penal, a lei tipifica condutas para quem provoca e para quem tenta provocar a morte de outrem, prevendo sanções diferentes para quem age com intenção de matar daqueles que não tiveram intenção.

De maneira semelhante, cabe ao direito entender os fenômenos urbano e rural, de acordo com os cânones de outras áreas do conhecimento, como a geografia,

¹ A “não obrigatoriedade” de aprofundar conceitos e teorias dos diversos ramos do direito não significa que o conhecimento geral sobre essas disciplinas seja dispensado nem que estudantes de direito ou profissionais e estudantes de outras áreas possam dispensar o estudo dogmático para a melhor compreensão dos temas tratados.

neste caso, atribuindo-lhes os efeitos jurídicos reclamados pela sociedade em cada época histórica. Nesse sentido, vale transcrever a lição de José Afonso da Silva:

O Imóvel tem qualificação urbanística porque o solo respectivo assim se qualifica. Por isso, não podemos apegar-nos à qualificação tributária do imóvel urbano para chegarmos à qualificação urbanística do solo.²

E a qualificação urbanística do solo, complementando, não deveria decorrer de uma mera atribuição legal, ainda que do direito urbanístico ou agrário, mas, sim, da verificação legal de certos atributos do solo. Contudo, em função da necessidade arrecadatória do Estado e no exercício do seu poder de império para instituir tributos, a lei foi empregada como elemento legitimador desse poder, estabelecendo critérios de distinção entre urbano e rural como mero elemento organizador da administração tributária e, posteriormente, da competência tributária.

Conquanto a sociedade se organize em formas de fácil identificação do que seja ocupação (assentamentos e atividades) urbana e rural, a distinção legal entre essas tipologias, ainda que feita de forma intuitiva, aproxima-se dos fenômenos urbano e rural. A complexidade atual das sociedades, todavia, não permite uma fácil distinção entre essas ocupações.

De acordo com a professora Ana Fani Alessandri Carlos:³

O problema é que “urbano” e “rural” longe de serem meras palavras são conceitos que reproduzem uma realidade social concreta. A simples delimitação espacial do que se acredita ser o urbano ou rural nos diz muito pouco sobre os conteúdos do processo de urbanização brasileira, no momento atual. Em primeiro lugar porque não se confunde processo de urbanização com densidade demográfica. Nem tão pouco, cidade, com sede de município.

Prossegue a professora aduzindo que não se pode mais encarar urbano e rural como mundos à parte e que a compreensão do mundo moderno passa pela superação da distinção entre cidade e campo.⁴ E conclui:

Assim, a questão que reveste importância, na realidade é qual o conteúdo do processo de urbanização, hoje, e quais as estratégias que apóiam o processo de reprodução continuada da cidade e do campo – nos planos econômico, político, e social. Assim, se de um lado,

² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 172.

³ CARLOS, Ana Fani Alessandri. Resenha: VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: seria o Brasil “menos urbano do que se calcula?”*. Campinas: Editores Associados, 2002. p. 2. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp13/Geosp13_Resenha_Fani.htm.

⁴ *Idem*.

a gestão da sociedade urbana vai determinando novos padrões que se impõem de fora para dentro, pelo poder da constituição da sociedade de consumo (assentada em modelos de comportamento e valores que se pretendem universais, apoiado fortemente na mídia e pela rede de comunicação que aproxima os homens e lugares), num espaço-tempo diferenciado e desigual, de outro aponta que a realidade produzida é *profundamente desigual*, revelando a dialética do mundo.⁵ (Grifo no original)

E por que então o direito deve buscar a qualificação e distinção entre urbano e rural? Quais critérios deve empregar para isso? Sem pretender aprofundar nessas questões complexas que fugiriam do objetivo proposto (entender se o município pode delimitar áreas rurbanas), notamos que as sociedades se organizam de forma a atribuir direitos individuais de propriedade, carecendo, assim, da estipulação de limites de atuação para os proprietários, bem como a já mencionada necessidade arrecadatória do Estado. Fossem as pessoas ligadas à terra não individualmente, mas em grupos, e não por desejo de exploração, mas por vínculos de gratidão e proteção, teríamos outros problemas dos quais o direito se ocuparia. Mas ainda não evoluímos como sociedade para respeitar a mãe natureza e conviver em outros termos, sendo necessário, portanto, um direito que atribua prerrogativas e, ao mesmo tempo, limites; benefícios e, em contrapartida, ônus.

Assim, cabe à lei estabelecer regras tributárias (ônus decorrentes da prerrogativa de ser proprietário) para o direito de propriedade, vindo tradicionalmente distinguir imóveis situados em áreas rurais e urbanas (classificação, aliás, que poderia ser revista para trazer critérios tributários quanto à exploração econômica da terra, e não sobre o domínio). Cabe ao direito estabelecer possibilidades e limites para o uso da terra, o que tem feito, até hoje, empregando critérios diversos para o uso da terra rural e uso da terra urbana.

Há de se ter cuidado, no entanto, para a lei não estabelecer distinções de direitos ao arpejo do texto constitucional. Com efeito, não há distinção constitucional ou legal que prescreva menores direitos aos habitantes das áreas rurais. O professor Nelson Saule Jr., no seminário *O município e o solo rural*, destaca que:

A Constituição Federal não discrimina nenhuma forma de diferenciação entre os habitantes do município, quanto a o local em que residam ser uma área urbana, rural, de preservação ambiental, de preservação histórica, de interesse turístico, ou de interesse social.⁶

⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶ SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 44.

No aspecto das políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais, deve o Estado promover esses direitos a todas as pessoas, indistintamente. Nessa linha, Saule Jr.⁷ comenta também a obrigatoriedade de o plano diretor abranger todo o território municipal, inclusive as áreas rurais, por força do §2º do artigo 40 do Estatuto de Cidade, Lei nº 10.257/2001, bem como “de promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência” (EC, art. 2º, VII), alinhando-se aos ditames constitucionais de garantia do bem-estar dos habitantes do município (e não apenas habitantes das áreas urbanas).

Aqui, o Estatuto reflete o caminhar para a “superação da dicotomia cidade-campo” necessária à compreensão do mundo atual. O Estatuto reconhece a existência de diferentes atividades, urbanas e rurais, ao mesmo tempo em que reconhece como estão imbricadas, e a necessidade de políticas públicas que fomentem a articulação entre essas atividades, buscando sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida da população, esteja ela na cidade ou no campo.

3 Zonas rurbanas

Como vimos, a integração entre cidade e campo não se faz por desejo, mas por políticas públicas e através de estudos que reconheçam os fenômenos como eles são.

O termo rurbanos é um neologismo. Na década de 1990, um projeto temático realizado pelo Instituto de Economia da UNICAMP, coordenado por José Graziانو, foi denominado *Projeto Rurbano: Caracterização do Novo Rural Brasileiro, 1981/99*.⁸ Essa pesquisa não tratava exatamente de uma “zona rurbana”, um recorte legal definido no ordenamento territorial institucionalizado, outrossim, uma dinâmica espacial cuja análise sinalizava a importância econômica de atividades não agrícolas, que caracterizam o meio rural como um espaço multifuncional, condição essa que levou José Graziانو a questionar a dicotomia urbano/rural:

Por que então manter ainda essa anacrônica separação entre urbano e rural para efeito de delimitar setores de atividades econômicas? Antes a linha do perímetro urbano servia para impedir a circulação de determinados animais, como porcos, por exemplo, por questões de saúde pública. Hoje mesmo, as áreas rurais têm restrições à criação de animais soltos ou mesmo estabulados. Por que, então, continuar separando espaços que o capital já unificou como produtor de valores de troca, de mercadorias? Porque têm valores de uso

⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁸ GRAZIANO DA SILVA, José *et al.* O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v. 19, n. 1, Brasília-DF: Embrapa, jan./abr. 2002, p. 37-67.

distintos? Porque a relação com a natureza não é a mesma existente nas cidades? Mas isso justifica que sejam submetidas a ordenamentos jurídico e institucional distintos?⁹

Ainda que essa dicotomia urbano-rural não faça sentido do ponto de vista da reprodução do capital e que sua superação seja necessária para avançarmos em organização política, social, econômica e, por fim jurídica, há de se reconhecer que existem fenômenos distintos, em maior ou menor grau.

No já mencionado seminário do Instituto Pólis, *O município e o solo rural*, foi discutida a questão da qualificação do solo como urbano ou rural. Veja-se trecho do artigo de Gerd Sparovek publicado nos anais do seminário:

Para prosseguir, é preciso dispor de alguma classificação funcional, que seja, para demarcar o que é urbano e o que é rural. Pode-se dizer que, no urbano, os serviços e equipamentos urbanos (redes de infra-estrutura, serviços, transporte público, atividades comerciais e industriais) estão consolidados e são contínuos; há alta densidade populacional e as propriedades imobiliárias são fragmentadas. Definido dessa forma, o urbano pode ser reconhecido pela extensão e oferta dos serviços públicos e pela densidade populacional e viária. Nesse urbano, pode ou não existir produção agrícola (mais adiante definida como agricultura urbana). No rural, a extensão dos serviços e equipamentos públicos é restrita ou parcial, a dimensão das propriedades é muito maior e predominam as atividades agrícolas e áreas de preservação. Nesse espaço, há enclaves de urbano (colônias, loteamentos, condomínios), mas não há continuidade espacial entre eles.¹⁰

E, mais adiante, conceitua o que hoje se entende por áreas rurbanas:

Apesar do caráter de transição entre duas realidades bem definidas, esse espaço geográfico de transição tem identidade, função e dinâmica próprias, e temos de reconhecê-lo. É um espaço que ainda não pertence à cidade, nem foi perdido pelo agricultor. Reconhecer essa identidade própria e suas especificidades, ordenar o espaço com regras, mecanismos e incentivos adequados – que não sejam aqueles que só funcionam no urbano, nem pela lógica que só rege o rural –, pode ser a chave para resgatar a dignidade e a função, para a sociedade, desse espaço de transição.¹¹

⁹ GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e novos mitos do rural brasileiro: implicações para as políticas públicas. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, São Paulo: USP, 2001, p. 37-50.

¹⁰ SPAROVEK, Gerd *et al.* A linha imaginária. In: SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 16.

¹¹ *Idem.*

A questão que se coloca é saber qual o limite de atuação do município na área rural. O município tem competência, entre outras, para proteção e preservação do meio ambiente (CF, arts. 225 e 23, III, VI, VII), para fomentar a produção agropecuária (CF, art. 23, VIII) e para exercer o poder de polícia sobre as edificações e loteamentos clandestinos nas áreas rurais. Na seara do planejamento urbano, considerando as premissas do Estatuto da Cidade, de interdependência das atividades rurais e urbanas e na necessidade de integração dessas áreas, o município deve incorporar as áreas rurais no plano diretor, realizando, inclusive, zoneamento ecológico-econômico, criando programas de incentivo à produção rural ou produção no meio rural, entre outras ações. O que não pode é estabelecer regras de parcelamento do solo rural nem desapropriar imóveis rurais por descumprimento da função social, pois ambas são competências privativas da União (CF, arts. 22, I, e 184).

O planejamento que o município realiza sobre as áreas rurais é, nos termos do artigo 174 da Constituição, apenas indicativo para o setor privado. Já no caso do planejamento urbano, a exigência de cumprimento da função social da propriedade passa a ser obrigatória, tanto para o setor público quanto privado, por força do §2º do artigo 182 da Constituição, que atribui ao município o poder de, através do plano diretor, impor condutas e sanções. Assim, no atual panorama legislativo, a atuação do município sobre as áreas rurais, para além das questões ambientais, se restringe às ações de planejamento e incentivo, não podendo divergir da legislação federal que estabelece as regras da divisão dos imóveis rurais.

A questão trazida pela consulta do município, na criação de zonas rurbanas, vem fundamentada nos problemas do crescimento desordenado sem, contudo, indicar quais seriam esses problemas e como a criação da zona rurbarana poderia enfrentá-los. Certamente que ocupações irregulares, baixa densidade de ocupação e a pouca renda dos moradores que inviabilizam a cobrança por serviços públicos e a precariedade desses serviços estão na lista dos problemas. Talvez seja o caso de a prefeitura verificar a possibilidade de realização de algum fórum de discussão que embase projetos e ações de planejamento municipal para enfrentar tais problemas. A criação de chácaras de recreio, assim como a definição de zona rurbarana, não necessariamente se apresenta como a solução que atende ao problema vivenciado pelo município. Em estudo sobre leis de municípios do estado de São Paulo que estabelecem padrões de ocupação entre o urbano e o rural, com menores dimensões que a fração mínima rural e sem todas as exigências do loteamento urbano, a professora Paula Santoro, em relação à proteção ambiental, considera que:

Nem sempre a ocupação com chácaras, sítios ou ranchos é uma boa opção para áreas a serem preservadas. As normas estudadas mostram que há, por um lado, uma redução do tamanho do lote mínimo rural através da adoção de parâmetros urbanos mais generosos. Por

outro, há uma redução da exigência de infraestruturas mínimas a serem instaladas, culminando em casos de adensamento urbano sobre áreas com infraestrutura rural, cujos efeitos podem gerar poluição das águas e efeitos perversos, principalmente em área de mananciais. Ainda, os parcelamentos do solo associados às chácaras têm ignorado as restrições ambientais federais, ainda que, se aproveite das mesmas, para seu desenvolvimento.¹²

Ao final, a autora conclui:

Esta lacuna do planejamento para os usos dispersos ou de urbanização rarefeita – neste artigo tratado a partir do exemplo das chácaras, sítios de recreio ou ranchos –, torna este uso ameaçador ao meio ambiente preservado. Ainda que, seja potencialmente, uma forma de uso e ocupação com potencial muito positivo para a preservação, como sinaliza Graziano da Silva (1997).¹³

4 COVID-19 e desigualdades urbana e rural

A profunda desigualdade social existente no Brasil se faz presente nas áreas urbanas e rurais, assim como nas áreas de transição. A pandemia de COVID-19 deixou ainda mais evidente essas desigualdades. Seja na cidade ou no campo, a alta concentração de renda, o acesso a serviços públicos e a tratamentos particulares de saúde, o acesso ao saneamento e a outros elementos que compõem o conceito de moradia digna¹⁴ foram de significativa influência na recuperação de doentes. Apenas para efeito ilustrativo, destacamos dentre os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD 2019) dois fatores importantes para a contenção ao vírus e para evitar o agravamento da doença: o baixo adensamento domiciliar e a existência de banheiro.

De acordo com a pesquisa do IBGE,¹⁵ em 2019, 27% das pessoas viviam em domicílios com mais de três pessoas, e 9,8%, com mais de seis moradores, sendo que 12,3% da população preta ou parda vivia nessas condições. Já o compartilhamento de cômodos utilizados como dormitório por mais de duas pessoas era realidade para a maioria da população dos estados das Regiões Norte e Nordeste, com índices até 46,5% da população.

¹² SANTORO, Paula Freire. *Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente*. III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. Belém – PA. Setembro de 2014, p. 10.

¹³ *Idem*, p. 19.

¹⁴ Sobre o conceito de moradia digna, ver: ANDRADE, Carolina Buarque Maciel. *As políticas públicas de provisão habitacional e os desafios para concretização do direito à moradia digna no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGD/UNIRIO. Defendida em 25.03.2022. Orientador Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues.

¹⁵ IBGE, 2021. *Indicadores Sociais de Moradia no Contexto da Pré-Pandemia de COVID-19*, 2019.

Na questão de compartilhamento do banheiro, 32,2% da população do Brasil vivia em domicílios com mais de três pessoas por banheiro e 2,6% viviam em domicílios sem banheiro. Os estados do Norte e Nordeste também apresentavam as piores estatísticas, 10,6% na Região Norte, sendo 15,3% em Roraima e 14% em Macapá. 0,8% de pessoas brancas viviam em moradia sem banheiro, enquanto o percentual de pessoas pretas ou pardas era de 3,9%.

Essas situações certamente se agravaram no decorrer da pandemia, com mais pessoas indo para a casa de familiares em razão de redução de renda e perda de emprego.

De outro lado, buscando menor custo de vida ou fugindo do confinamento nos apartamentos urbanos (auxiliados pela tecnologia que permite o trabalho remoto para alguns tipos de ocupações), um número significativo de pessoas procurou moradias mais distantes dos grandes centros urbanos, em especial nas áreas menos densas, menos violentas e com possibilidades de espaços verdes e contato com a natureza.

Reportagem do jornal *O Globo*¹⁶ mostra o aumento de 27%, em 2021, no volume de “buscas feitas por moradores do Rio por casas no interior do Estado para moradia”, sendo de 37% o aumento “nas buscas feitas por moradores de São Paulo por casas no interior do Estado, percentual maior do que na Região Metropolitana”. Esse movimento foi parcialmente temporário, uma vez que o retorno ao trabalho presencial ou mesmo híbrido exige maior presença nos grandes centros urbanos. Para as pessoas com filhos, o retorno às aulas presenciais também é fator significativo para o retorno aos centros urbanos. Mais recentemente, outra reportagem, também do jornal *O Globo*,¹⁷ dá conta do aumento histórico do valor do aluguel em Manhattan, Nova Iorque, em julho de 2022, após recorde negativo durante a pandemia.

Em que pese essa volta aos grandes centros urbanos no momento do retorno de trabalho e aulas presenciais, a pandemia acentuou o movimento de fuga para cidades menores, com menos trânsito, menos violência, poluição etc., seja de pessoas que buscam melhor qualidade de vida com suas famílias, indo empreender, trabalhar e viver nas cidades periféricas, seja de pessoas que buscam concretizar o sonho de manter casas de campo, sítios para lazer ou mesmo para moradias concomitantes com a moradia nos centros urbanos, quando há possibilidade de teletrabalho, trabalho híbrido e é possível o deslocamento em tempo razoavelmente aceitável.

Essa fuga para cidades potencializa um fenômeno que já vinha se fazendo crescente nos municípios brasileiros: a edição de leis que permitem o parcelamento do solo na modalidade de chácaras ou sítios de recreio na área rural, em

¹⁶ *O Globo*, 1º maio 2022, p. 15.

¹⁷ ALVES, Ana Rosa. *Resistência Urbana: Metrôpoles sobrevivem à Covid, que acelerou planos de adaptação à era digital*. 21 ago. 2022.

frações menores que o módulo rural, constituindo verdadeiros loteamentos para fins urbanos. Isso ocorre também por iniciativa de proprietários rurais que veem no parcelamento urbano uma forma de rentabilidade econômica mais atrativa que a produção rural, alegando, muitas vezes, que a terra não é mais produtiva, o que tem mais a ver com o interesse econômico do que com a terra efetivamente. Vêm surgindo também iniciativas de se autorizar o parcelamento do solo rural para instalação de usinas de energia solar, em que o empreendedor arrenda imóveis em frações menores que a FPM, apenas nas dimensões necessárias ao desenvolvimento de sua atividade econômica.

Se a pandemia colocou em xeque, ao menos temporariamente, a própria noção de direito à cidade, porque reduz o convívio nos espaços públicos, não podemos fugir do desafio de efetivar o direito à moradia digna com melhorias da habitação, dos serviços de saneamento e transporte, com implantação de equipamentos públicos, nem de refletir sobre os novos arranjos espaciais do trabalho híbrido, das compras *online* com seus *deliveries*, dos condomínios fechados e das chácaras de recreio.

Nessa linha, cabe indagar quais os benefícios para o município e sua população desse fracionamento da área rural que deixará permanentemente de estar direcionada à produção rural para se fazer uso de moradia com chácaras de recreio?

O que assegura, contudo, que essas novas áreas, chácaras de recreio, permanecerão sendo chácaras no médio prazo e que não ocorrerão ocupações de baixa renda, irregulares e clandestinas, adensando a área e, portanto, frustrando o interesse daqueles que se mudaram em busca de mais afastamento?

Tais respostas não virão do direito. É preciso entender melhor, contudo, como o direito hoje aborda esses temas e perceber que não se pode, no afã de permitir e induzir atividades econômicas, alterar leis e regras administrativas sem o devido estudo técnico e processo participativo em respeito à “regra de ouro” das políticas públicas: o planejamento.

5 Uso e fracionamento do solo rural e urbano

A questão proposta nos permite perceber que há (i) regras jurídicas sobre atividades econômicas que o proprietário pode desenvolver no território (tradicionalmente destinação rural e destinação urbana), incluindo as regras de preservação, as de zoneamento e as exigências para cumprimento da função social da propriedade; (ii) regras sobre a divisão da propriedade (fracionamento ou parcelamento); e (iii) regras tributárias. As duas primeiras espécies vão influenciar os direitos de uso da propriedade por seus titulares, os tipos de edificações e usos admitidos, a densidade da ocupação e os tipos de serviços públicos e sua forma de prestação a que os moradores e usuários da localidade fazem jus.

Quanto às regras de uso do solo, é necessário destacar a crescente importância da destinação do solo para a conservação ambiental, não por ideologia, ética ou outro valor mais transcendental e fundamental, mas, sim, por mera necessidade antropocêntrica de manter o planeta em condições de sustentar as sociedades no seu modo de funcionamento atual, o que vem agregando valor econômico a essa destinação de conservação. Logo, as florestas e outras manifestações naturais se consolidam como uma terceira categoria, que não é cidade nem campo e possui valor econômico à medida que se tornam escassas e essenciais para a vida humana (uma tardia percepção da realidade que sempre existiu).

Devemos também buscar compreender os poderes e limites do direito do proprietário de imóvel situado na área rural em dar-lhe destinação econômica. Ainda que muitos acreditassem e repetissem, o proprietário de imóveis no Brasil nunca teve poder absoluto e irrestrito. Antigamente, eram sesmarias, cartas de concessão, cartas de datas, aforamentos e alvarás que regulavam a forma e os limites de utilização da propriedade. Atualmente, a República e o império da lei asseguram às pessoas o uso, gozo e fruição dos bens objeto do direito de propriedade imobiliária.

A Constituição Federal de 1988 retira essa questão do âmbito do direito civil e a coloca no âmbito do direito urbanístico. Com razão, a Constituição de 1988 concede à função social da propriedade urbana outro patamar de importância, não apenas como princípio constitucional e cláusula pétrea, mas como mecanismo de exigência de condutas ativas do proprietário urbano. O tema, contudo, ainda não é de ampla aplicação nos municípios brasileiros, que pouco vêm empregando os instrumentos jurídicos de concretização da função social da propriedade urbana. Temas como parcelamento, edificação e utilização compulsórios e cobrança da outorga do direito de construir ainda são pouco conhecidos da sociedade em geral e muito questionados por agentes do mercado imobiliário, tementes de uma interferência no direito de propriedade.

Não se trata de interferência, mas de funcionalização. Os artigos do Código Civil que tratam do direito de propriedade e do direito de construir, 1.228 e 1.299, precisam ser interpretados à luz da Constituição, que garante o direito de propriedade alinhado ao cumprimento de sua função social (CF, art. 5º, XXII e XXIII). Eis o artigo 1.228:

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.

Como se vê, seja o proprietário de imóvel situado na área urbana, seja o proprietário de imóvel situado na área rural, é preciso usar a propriedade de forma a preservar o meio ambiente e demais valores coletivos e difusos, materiais ou imateriais, conferindo-lhe função econômica e social. Essas funções têm o condão, até mesmo, de repudiar o uso especulativo (financeiro) da propriedade, seja pela desapropriação de imóveis rurais não produtivos, seja pela desapropriação sanção do imóvel urbano que não atende à notificação de parcelar, edificar ou utilizar a coisa conforme determinado no plano diretor.

O artigo 1.299, por sua vez, dá a falsa impressão de que o proprietário pode construir tudo o que quiser desde que não prejudique os vizinhos e não esteja proibido por regulamentos administrativos (legislação municipal e atos administrativos autorizados por lei): “Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

Mas não é assim. Na área rural, a atividade de edificação está associada aos prédios rústicos para moradia unifamiliar ou para serviço das atividades econômicas que no imóvel se desenvolvam, guardando-se a densidade de ocupação própria das áreas rurais. Nas áreas urbanas, a destinação da terra permite uso de maior densidade, admitindo-se a edificação de prédios urbanos compatíveis com tais usos: moradia multifamiliar, prédios de escritórios e demais construções destinadas à prestação de serviços. Veja-se que a questão não é do tipo de uso, mas, sim, de densidade.

Tanto a área rural quanto a urbana admitem indústrias, comércio e estabelecimento para serviços, o que diferencia é a dimensão da propriedade imobiliária sobre a qual se assenta a edificação, o tamanho da edificação e a quantidade de usuários do estabelecimento. É possível e legal o licenciamento de uma grande loja de departamentos ou uma indústria, uma oficina de reparo de veículos de grande porte, um parque de diversões, todos na área rural, observadas, evidentemente, as condicionantes ambientais, desde que não haja fracionamento da gleba em tamanho inferior à fração mínima de parcelamento rural.

Quanto às regras de divisão da terra rural, o tema é de direito civil e agrário, disciplinados pela União (CF, art. 22, I), cuja legislação ordinária, Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, estabelece a unidade do módulo rural como fração mínima que não pode ser dividida: “Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”.

O módulo de propriedade rural é a chamada FMP (fração mínima de parcelamento), definida pelo Incra para cada município brasileiro, conforme características regionais e locais.¹⁸

Há hipóteses legalmente permitidas para divisão de terras que resultem em área menor que a FMP, como no caso do agricultor familiar (§4º do art. 8º da Lei

¹⁸ Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf.

nº 5.868/72, com a redação dada pela Lei nº 13.001/2014) e do desmembramento de interesse da ordem pública na zona rural, este nos estritos termos do artigo 2º do Decreto Federal nº 62.504/68, que não prevê o fracionamento em áreas menores para instalação de residências uni ou multifamiliares. Confira-se:

Art. 2º Os desmembramentos de imóvel rural que visem a constituir unidades com destinação diversa daquela referida no Inciso I do Artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, não estão sujeitos às disposições do Art. 65 da mesma lei e do Art. 11 do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, desde que, comprovadamente, se destinem a um dos seguintes fins:

I - Desmembramentos decorrentes de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, na forma prevista no Artigo 390, do Código Civil Brasileiro, e legislação complementar.

II - Desmembramentos de iniciativa particular que visem a atender interesses de Ordem Pública na zona rural, tais como:

a) Os destinados a instalação de estabelecimentos comerciais, quais sejam:

- 1 - postos de abastecimento de combustível, oficinas mecânicas, garagens e similares;
- 2 - lojas, armazéns, restaurantes, hotéis e similares;
- 3 - silos, depósitos e similares.

b) os destinados a fins industriais, quais sejam:

- 1 - barragens, represas ou açudes;
- 2 - oledutos, aquedutos, estações elevatórias, estações de tratamento de água, instalações produtoras e de transmissão de energia elétrica, instalações transmissoras de rádio, de televisão e similares;
- 3 - extrações de minerais metálicos ou não e similares;
- 4 - instalação de indústrias em geral.

c) os destinados à instalação de serviços comunitários na zona rural quais sejam:

- 1 - portos marítimos, fluviais ou lacustres, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias e similares;
- 2 - colégios, asilos, educandários, patronatos, centros de educação física e similares;
- 3 - centros culturais, sociais, recreativos, assistenciais e similares;
- 4 - postos de saúde, ambulatórios, sanatórios, hospitais, creches e similares;
- 5 - igrejas, templos e capelas de qualquer culto reconhecido, cemitérios ou campos santos e similares;
- 6 - conventos, mosteiros ou organizações similares de ordens religiosas reconhecidas;
- 7 - Áreas de recreação pública, cinemas, teatros e similares.

Se há interesse em fracionar a terra rural em porções menores, essa terra deveria ser incorporada ao perímetro urbano. Contudo, o legítimo interesse dos proprietários de terra rural em fracionar o solo em porções menores que a FMP, com a finalidade de dar destinação econômica diversa das atividades rurais, o que pressupõe um maior adensamento, não é suficiente para condicionar o planejamento municipal. O município deve buscar incorporar áreas ao perímetro urbano quando há necessidade de mais espaço para habitação ou para atividades econômicas compatíveis com as dinâmicas urbanas e que não disponham de espaço na malha já consolidada. Certamente que esses interesses devem ser sopesados com a necessidade de preservação ambiental e com a capacidade do município em instalar e manter equipamentos públicos e serviços essenciais compatíveis com a densidade das áreas urbanas.

Os procedimentos para incorporação das áreas rurais ao perímetro urbano estavam disciplinados na Instrução Normativa do Incra (IN 17-B), que foi revogada em 2015, não se estabelecendo, desde então, outro regulamento. Para sanar dúvidas sobre a situação pós-revogação da IN 17-B, foi emitida a Nota Técnica INCRA/DF/DFC/N. 02/2016 esclarecendo que não é possível o parcelamento para fins urbanos fora do perímetro urbano. Confira-se:

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;

Na outra ponta do sistema jurídico, a respeito da divisão da terra urbana em porções menores (parcelamento), a Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/79, somente admite parcelamento do solo em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica. Confira-se:

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)

Esse dispositivo, de 1979, segue a mesma lógica do Código Tributário Nacional – CTN (1966), adiante examinado, tratando de zonas urbanas. Assim, conforme

será visto, imóvel rural é aquele que se situa em área (zona) rural, e imóvel urbano é o que se situa em área (zona) urbana. O uso urbano (ou melhor, uso com densidade típica urbana), por sua vez, é apenas aquele admitido pela lei municipal para os imóveis situados em áreas urbanas, enquanto o uso rural é permitido em áreas rurais e áreas urbanas, nestas enquanto não proibido pela legislação municipal.

A questão é saber como definir se determinada área é urbana ou rural que não seja pela aplicação do artigo 32 do CTN, cujo propósito não é de planejamento urbanístico, e sim de delimitação de hipóteses de incidência tributária. Tanto o CTN quanto a Lei Nacional de Parcelamento do Solo indicam que a definição das zonas urbanas será feita por lei municipal. Para o CTN, o propósito é a incidência tributária; para a Lei de Parcelamento, o propósito é permitir o parcelamento do solo em frações menores que a FMP a fim de viabilizar ocupações com maior densidade.

Em 2012, em razão de inúmeros desastres ambientais, foi criada a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), Lei nº 12.608/2012, revogando-se a Lei nº 12.340/2010, do Sistema Nacional de Defesa Civil, e incluindo alguns dispositivos no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, para determinar o planejamento municipal sobre as áreas sujeitas à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Cumpre destacar o artigo 42-B, que impõe regras e procedimentos para a ampliação do perímetro urbano:

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.

Assim, seja denominando de área ou zona, seja urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica (art. 3º da Lei nº 6.766/79), sua definição deve constar de lei municipal que será elaborada nos termos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Todas essas diversas zonas são perímetro urbano, estejam elas previstas para ocupação imediata, a médio ou longo prazo, não havendo obrigatoriedade de que o perímetro seja contínuo, podendo haver, como comumente há, perímetros de distritos e outros núcleos urbanos distantes e desconectados da sede do município.

Para as áreas incluídas no perímetro urbano, a lei municipal pode atribuir direitos de edificação e de uso e ocupação que permitam densidades compatíveis com a infraestrutura e os serviços disponíveis (ou planejados). A ausência dessa atribuição mantém o imóvel sob o regime ordinário das terras rurais, não se podendo presumir índices e parâmetros urbanísticos na ausência de lei.

Note-se que a Lei da Reurb, Lei nº 13.465/2017 (art. 11, I e §6º), considera núcleo urbano o assentamento humano que tenha uso e características urbanas, com unidades de dimensões inferiores à FMP, mesmo que situado em áreas rurais, sendo permitida a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos. Eventual regularização desses assentamentos reconhece a existência de ocupações com características urbanas onde elas estiverem, mas não atribui à terra a condição de área urbana nem as inclui no perímetro urbano, pois essas condições são atribuídas por outras normas, como o perímetro urbano e as regras de uso e ocupação do solo.

Trata-se, evidentemente, de situação precária, porque a ocupação urbana informal (moradias) é regularizada com a implantação da infraestrutura, prestação dos serviços públicos urbanos e emissão de títulos de propriedade, sem que a área esteja incluída no perímetro urbano. Essa não inclusão é uma opção legítima da política urbana, não integrar totalmente a área que está desconectada da malha urbana e permitir apenas os usos disciplinados no instrumento de aprovação da Reurb.

Em políticas públicas, a não ação pode ser uma escolha válida, evitando-se, por exemplo, a ocorrência da gentrificação na área regularizada a partir da não permissão de maiores índices construtivos ou da não permissão de realização de

atividades que descaracterizem o uso original da comunidade onde ocorreu a regularização. Há instrumentos, como o termo territorial coletivo, por exemplo, que podem assegurar o uso da terra por certo grupo de pessoas e evitar ações de especulação imobiliária e gentrificação, sem que o solo seja, necessariamente, integrado ao perímetro urbano.

6 Regras tributárias – ITR e IPTU

Em relação às regras tributárias, estas incidem sobre o que se denomina de capacidade contributiva. Os tributos constituem exercício do poder de império do Estado, que os arrecada por força de lei para a manutenção do próprio Estado de Direito, para a execução das atividades do Estado em geral (em algumas situações, em razão da prestação ou oferta do serviço público, no caso das taxas) e para a manutenção da própria administração. Essa imposição obedece, entre outros, ao princípio da capacidade contributiva, ou seja, um fato que demonstre a possibilidade de pagar e a extensão dessa possibilidade.

No caso do Imposto Territorial Rural (ITR), de competência da União, e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de competência dos municípios, a instituição e cobrança desses tributos obedecem ao duplo critério: o da localização e o da destinação do imóvel. O ITR vem disciplinado no artigo 29 do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

Já o IPTU incide sobre o imóvel incluído na zona urbana do município:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Os requisitos de que trata o §1º do artigo 32 não são condições para a validade da definição de perímetro urbano pela lei municipal. A validade da delimitação do perímetro urbano é aferida pelos estudos técnicos e pela observância dos procedimentos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Esse entendimento coaduna-se com a posição da jurisprudência sobre a interpretação do §2º deste artigo 32, que permite a incidência do IPTU em áreas que não tenham os melhoramentos do §1º. Confira-se:

§2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Segue o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito:

SÚMULA 626. DIREITO TRIBUTÁRIO - IPTU

A incidência do IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, §1º, do CTN. (PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2018, DJe 17/12/2018)

Essa cobrança de IPTU em áreas desprovidas de serviços e infraestrutura se justificaria quando o município prevê áreas para futura expansão e arrecada recursos para futuros investimentos. O IPTU, por ser imposto, não está vinculado à prestação ou oferta do serviço, como ocorre com as taxas, o que não autoriza a administração e gestores a deixar pessoas desassistidas de serviços e infraestrutura, seja na forma adequada às áreas urbanas ocupadas, seja na forma adequada às áreas rurais, seja ainda na forma adequada às áreas incluídas no perímetro urbano, mas ainda desocupadas ou com ocupação de baixa densidade.

Faz sentido que proprietários de imóveis localizados no interior do perímetro urbano paguem o IPTU e tenham à sua disposição os serviços e a infraestrutura urbanos compatíveis com a densidade da ocupação, gozando de todas as possibilidades de aproveitamento econômico de uso e ocupação com as densidades previstas na legislação municipal e gozando dos benefícios do direito de vizinhança e das posturas municipais. Ao mesmo tempo, estão, a seu turno, sujeitos a eventual parcelamento, edificação e utilização compulsórios, à outorga onerosa do direito de construir, às restrições do direito de vizinhança e das posturas municipais e à perda do imóvel por abandono.

Faz sentido que os proprietários de imóveis situados fora do perímetro urbano, isto é, nas zonas rurais, paguem o ITR e tenham a liberdade de usar e fruir de suas terras em atividades econômicas que gerem baixa densidade, sem necessidade de observância de posturas municipais, estando obrigado à conservação ambiental, a respeitar o direito de vizinhança entre propriedades rurais, estando sujeito às imposições das funções sociais da propriedade rural, sob pena de desapropriação para reforma agrária.

É possível um meio do caminho, imóveis situados nas zonas de expansão urbana ou zonas urbanizáveis, inseridas que devem estar no perímetro urbano, e podem assegurar ao proprietário a escolha entre dar destinação urbana (ficando sujeito ao IPTU, mesmo sem os melhoramentos do §2º do art. 32 do CTN) ou dar destinação produtiva rural, mesmo nas áreas urbanas, submetendo-se, dessa forma, ao ITR. Veja o entendimento do STJ:

TRIBUTÁRIO. IPTU E ITR. INCIDÊNCIA. IMÓVEL URBANO. IMÓVEL RURAL. CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS. LOCALIZAÇÃO E DESTINAÇÃO. DECRETO-LEI N. 57/66. VIGÊNCIA.

[...]

2. Ao disciplinar o fato gerador do imposto sobre a propriedade imóvel e definir competências, optou o legislador federal, num primeiro momento, pelo estabelecimento de critério topográfico, de sorte que, localizado o imóvel na área urbana do município, incidiria o IPTU, imposto de competência municipal; estando fora dela, seria o caso do ITR, de competência da União.

3. O Decreto-Lei n. 57/66, recebido pela Constituição de 1967 como lei complementar, por versar normas gerais de direito tributário, particularmente sobre o ITR, abrandou o princípio da localização do imóvel, consolidando a prevalência do critério da destinação econômica. O referido diploma legal permanece em vigor, sobretudo porque, alçado à condição de lei complementar, não poderia ser atingido pela revogação prescrita na forma do art. 12 da Lei n. 5.868/72.

4. O ITR não incide somente sobre os imóveis localizados na zona rural do município, mas também sobre aqueles que, situados na área urbana, são comprovadamente utilizados em exploração extrativa, vegetal, pecuária ou agroindustrial.

5. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 472.628/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2004, DJ 27/09/2004, p. 310)

É possível, assim, que o imóvel esteja localizado na área urbana e sofra incidência do ITR, se ele tiver destinação agropecuária. Não é possível, contudo, que o imóvel esteja na área rural e sofra incidência do IPTU, ou que a seu proprietário seja permitido parcelar para fins urbanos ou para chácaras de recreio. Isso porque não existe a possibilidade legal de criação de chácaras de recreio nas áreas rurais,

como se verificou no teor do artigo 2º do Estatuto da Terra e se pode depreender do artigo 61 também do Estatuto da Terra, que trata das hipóteses de colonização particular, em que o imóvel deve manter a destinação produtiva (art. 61, §4º, “e”).

7 Conclusão e mais questionamentos

Pelo exame da legislação, vimos que os municípios podem incorporar áreas rurais ao perímetro urbano, desde que o façam por interesse público e a partir de processo técnico e participativo. O interesse público pode ser o de expandir as áreas urbanas de imediato, se assim o determinar as necessidades de bem-estar dos habitantes da cidade; pode ser o de prever uma futura expansão, ou pode ser o de conter a expansão urbana através da regulação do uso do solo que fomenta atividades econômicas propícias a gerar renda e conter os avanços da especulação imobiliária. Tais atividades podem ser de agricultura urbana (no caso, periurbana), podem ser de turismo rural ou lazer, aliados à conservação ambiental, ou podem ser de chácaras de recreio, unidades de moradia. Tais atividades podem ser realizadas nas áreas rurais, sendo também de competência do plano diretor englobar as áreas rurais e propor políticas públicas para melhoria do bem-estar da população rural e de fomento às atividades econômicas.

Como se vê, é necessário que a lei municipal considere áreas (urbanizáveis ou de expansão urbana) como urbanas, ou seja, é preciso a revisão do perímetro urbano que atenda aos requisitos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Sem a revisão do perímetro, a qualificação de áreas como urbanizáveis ou de expansão urbana, com posterior autorização para edificar, resultará em crescimento desordenado da cidade e violará, assim, a regra do Estatuto da Cidade, que visa à segurança da população e à qualidade do desenvolvimento urbano. Trata-se de irresponsabilidade urbanística do município.

Não se duvida que a administração receba pressão por parte de empresários, proprietários, moradores de áreas informais, corretores imobiliários e entidades de defesa e proteção do meio ambiente, entre tantas outras, cada qual exigindo atendimento a seus interesses. A conduta responsável do gestor é pautar-se pela legalidade e moralidade, seguir as regras do plano diretor e desenvolver as políticas públicas nele delineadas, nos limites das possibilidades orçamentárias e organizacionais. A revisão do plano diretor é possível e desejável, no prazo de 10 anos definido no Estatuto da Cidade ou antes, na ocorrência de fatos relevantes que justifiquem a medida, que deverá ser realizada por meio de estudos técnicos e processo participativo.

Vimos que a legislação nacional não permite, ordinariamente, a divisão da propriedade rural em dimensões menores que a fração mínima de parcelamento (FMP), sendo da competência da União o licenciamento do fracionamento menor,

em situações excepcionais, como seria o caso do processo de colonização. Todavia, atualmente, após a revogação da IN 17-B do Incra, não existe mais a possibilidade legal de parcelamento do solo rural para fins urbanos, além dos casos extraordinários do agricultor familiar e do desmembramento na zona rural (Decreto nº 62.504/68, art. 2º).

Ao município compete disciplinar o parcelamento do solo para fins urbanos nas áreas inseridas no perímetro urbano, sejam elas zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. O processo de incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano é processo técnico e participativo, devendo respeitar as determinações do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Em relação às áreas rurais, o município deve considerá-las no planejamento urbano, visando atender ao bem-estar de todos os munícipes, estejam eles em área urbana ou rural. Cabe também ao município atuar na proteção ambiental e formular políticas públicas de desenvolvimento rural e fomento das atividades produtivas, sempre observando as competências da União e dos estados.

A titularidade de propriedade de terras rural, assim como a titularidade de propriedade de terras urbanas, é acompanhada dos respectivos benefícios e ônus, devendo o proprietário usar o direito em conformidade com sua função social. A tributação pelo ITR incide sobre os imóveis situados na área rural e sobre aqueles situados na área urbana que exerçam atividade produtiva rural. A definição de zonas rurbanas, em que a densidade da ocupação e as atividades seriam tipos intermediários entre as características rurais e urbanas, é possível no zoneamento municipal, apenas para áreas inseridas no perímetro urbano. Tais zonas podem servir para fomentar o desenvolvimento econômico de atividades de moradia (chácaras de recreio), de atividades produtivas de agricultura familiar, turismo e lazer, mas, sobretudo, de proteção ambiental e contenção da expansão urbana.

Apresentadas as conclusões acima, talvez tenhamos a propor questões mais complexas do que as aqui examinadas. Por que não poderiam os municípios disciplinar (a partir de alteração da legislação nacional) o parcelamento do solo rural? Se o poder local é o que está mais próximo das pessoas e, por isso, sofre grande influência dos interesses econômicos, também é o mais sujeito a controle social e pressões políticas da sociedade civil. Como aprendermos a exercer a autonomia se não for na prática? Deveria haver distinção entre as competências municipais a partir da classificação dos municípios por tipos em razão de população, receita e capacidade administrativa?

Caberiam aos estados federados a desapropriação de terras rurais improdutivas e a execução de uma política nacional de reforma agrária? Por que os estados não exercem à plenitude sua competência concorrente para direito urbanístico e por que não estabelecem regras mínimas de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, orientando inúmeros municípios sem legislação? Poderiam os estados criar órgãos para auxiliar técnica e operacionalmente os municípios no licenciamento e fiscalização de atividades econômicas?

Quais critérios deveriam a geografia e o urbanismo empregar para definir ocupações rurais e ocupações urbanas? Seria a densidade da ocupação o melhor critério? Ou também definir por alguns tipos de atividade, entrelaçando os critérios? E quanto às zonas rurbanas, quais seriam os critérios para sua definição e possibilidades de uso das propriedades nelas inseridas?

Enquanto essas definições não se encaminham e não fundamentam transformações legislativas, os Poderes Legislativo e Executivo Municipais ficam em meio às pressões de interesses diversos, buscando soluções para problemas que parecem criados por uma pandemia, mas são anteriores e estruturais. Essas mazelas são frutos de uma sociedade profundamente desigual, em uma modernidade que estimula polarização e divisão de classes e esconde problemas reais de concentração de terras e riquezas, de racismo e inferiorização das mulheres.

No campo da política urbana, é preciso dar voz para que todos os atores manifestem seus interesses e que as decisões sejam tecnicamente justificadas e se orientem para o atendimento do interesse do desenvolvimento urbano (e humano), na cidade e no campo, com defesa do meio ambiente. Além de apontar possíveis caminhos, nos compete sempre a defesa intransigente da lei, da Constituição e do direito, porque, sem leis e princípios, sem República e sem Estado de Direito, não haverá campo nem haverá cidade, nos restará apenas a barbárie.

Recreational farms and rurban areas – where city and countryside merge

Abstract: This article initiates from a consultation formulated by a municipality questioning the possibility of delimitation of rurban areas for the creation of recreational farms, due to having a vast rural territory that has been the object of disordered growth. With the application of an inductive method, the concept of urban and rural areas and the concept of rurban areas are discussed. Then, it is addressed the exponential increase in social inequality in urban and rural areas due to Covid-19. The article analyzes the legislation on the use and fractionation of rural and urban land (Land Statute and Urban Land Parceling Law) and on the definition of the urban perimeter (City Statute), as well as the tax rules on ITR and IPTU. Finally, reinforcing the competence of the municipality to plan its entire territory, urban and rural, but not to discipline the parceling of rural soil, the study concludes by the possibility of delimitation of rurban areas only within the urban perimeter, always noting that the transformation of rural soil into urban depends on technical and participatory process in accordance with the City Statute and the local master plan. At the end, some questions are formulated for future research and reflections.

Keywords: City Statute. Land Statute. Land subdivision. Urban planning. Taxation.

Referências

ALBUQUERQUE, Patrícia Cavalcanti; ALBUQUERQUE, Marcos Prado de. A ocupação da zona rural com fins urbanos, o ordenamento territorial pelo município e a cidade sustentável. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 3, n. 1, Brasília, jan./jun. 2017, p. 36-57.

ANDRADE, Carolina Buarque Maciel. *As políticas públicas de provisão habitacional e os desafios para concretização do direito à moradia digna no Brasil*. Orientador Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas), PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, Rio de Janeiro. Defendida em 25.03.2022.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Resenha: VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: seria o Brasil “menos urbano do que se calcula?”*. Campinas: Editores Associados, 2002. Disponível em: http://www.geografia.flch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp13/Geousp13_Resenha_Fani.htm.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Cidade da pandemia: reflexões sobre um direito urbanístico que construa uma cidade para a pluralidade. In: GALVÃO, Ciro Di Benatti; MARQUES, Giselle Picorelli Yacoub; LAGO Laone (Org.). *A relação Estado-Sociedade em contextos pandêmicos: possibilidades, reafirmações e riscos*. 1. ed. v. 1. São Paulo: Dialética, 2022. p. 282-302.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Ebook. L&PM Editores, 2015.

HOLSTON, James. *A cidade modernista*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IBGE. *Indicadores Sociais de Moradia no Contexto da Pré-Pandemia de COVID-19, 2019*. 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101830.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

IBGE. *Síntese dos indicadores sociais 2018*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=27611&t=downloads>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Missão*. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/info/institucional/16>.

LE GOFF, Jacques. *O apogeu da cidade medieval*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito Agrário Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOCCI, Maria Angélica; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 61-80, jul./dez. 2021.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil Comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

POLANYI, Karl. *A grande transformação — as origens da nossa época*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito do Agronegócio*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SPAROVEK, Gerd *et al.* A linha imaginária. In: SANTORO, Paula (Org.). *O planejamento do Município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DOMINGUES, Eduardo; GARCIA, Romay Conde. Chácaras de recreio e zonas rurbanas – onde cidade e campo se confundem. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 113-137, jul./dez. 2022.
