

3.2 PARCELAMENTO DO SOLO RURAL NO DISTRITO FEDERAL — AÇÃO DECLARATÓRIA

Vistos, etc.

José Dilermando Meireles e sua mulher Solange de Camargo Costa Meireles propuseram contra o Distrito Federal ação declaratória afirmativa de direito e negatória de obrigação, a fim de que seja “declarado por sentença que o parcelamento em áreas de 2 (dois) hectares feito pelos Requerentes de parte de gleba rural de seu domínio, na Fazenda “Santa Maria” no Distrito Federal, objeto da transcrição feita no 3º Ofício do Registro de Imóveis desta Capital, no livro 3-X, fl. 240, sob o nº de ordem 24.059, está regular, de acordo com a vigente legislação que rege a matéria e independe de qualquer aprovação junto a órgãos administrativos do Governo do Distrito Federal”. Alegam, em resumo, que têm sido vítimas de noticiário infamante na imprensa desta Capital, por declarações prestadas por representantes de órgão do GDF, notadamente o Secretário de Viação e Obras Públicas e o Procurador-Geral, acerca de loteamentos irregulares no Distrito Federal, tendo sido citado nominalmente como infratores da lei de loteamentos bem como notificados por edital para apresentação de defesa contra acusação não formalizada, no prazo de trinta dias, o que os expõem a dois tipos de prejuízos: o primeiro, de ordem material, quando há recomendação aos seus devedores a não efetuarem o pagamento do que lhes é devido e afugenta a sua clientela; o segundo, de ordem moral, ao afirmar publicamente a inidoneidade de alguém cuja função é precisamente a de fiscal do cumprimento da lei, por pertencer o requerente varão aos quadros do Ministério Público do Distrito Federal, do qual é Procurador de Justiça. Esclarece que, antes mesmo da notificação referida, requereram à Procuradoria-Geral do Distrito Federal e à TERRACAP certidão do que contra eles constava

a respeito do assunto, no que não foram atendidos. Argumentam que seu empreendimento não se confunde com loteamento, não só por constituir fracionamento de imóvel rural em áreas iguais ou superiores ao módulo mínimo de parcelamento, quanto por não ter criado qualquer obrigação paralela para o Poder Público local, já que o acesso às glebas é feito por meio de servidão de passagem, nos termos do art. 559 e seguintes do Código Civil, sendo de obrigação dos donos dos prédios dominantes as despesas de conservação e manutenção da servidão, conforme cláusula 7ª da escritura-padrão juntada aos autos. Citando disposições constitucionais e legais, inclusive o Estatuto da Terra e o art. 524 do Código Civil que assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, no todo ou em parte, por inteiro ou parceladamente; o princípio da livre configuração das terras, lições da doutrina a respeito, resumem que qualquer imóvel rural pode ser desmembrado ou dividido em áreas de tamanho igual ou superior, ao módulo ou à fração mínima de parcelamento expressa no certificado de cadastro do INCRA. Destacam que seu empreendimento é justaposto ao “Núcleo Rural Santa Maria”, de que representa mera extensão, e como esse núcleo fora projetado e implantado pelo GDF (parte dele em terras pertencentes aos autores sem prévia compra ou expropriação), não há que se falar em comprometimento ecológico, que possa torná-lo passível de impugnação por parte do IBDF ou de qualquer outro órgão governamental encarregado de velar por isso, porque, nesse caso, comprometido estaria também o empreendimento do Governo. Concluem que estão amparados nas disposições do art. 8º e seus parágrafos, da Lei nº 5.868/72; no art. 97, parágrafo único, do Decreto nº 59.428/66, em combinação com o art. 524 do Código Civil e art. 235 da Lei de Registros Públicos e, portanto, nada têm a regularizar perante a autoridade administrativa local, nem podem continuar expostos aos riscos de danos materiais e aos assaques morais resultantes da censura pública de que têm sido alvo, daí a necessidade da prestação jurisdicional pedida. Instruem a inicial com os documentos de fls. 11/74.

Contestação, acompanhada de documentos, às fls. 81/155, com preliminar de carência da ação, por inexistência de interesse de agir e por ilegitimidade passiva, sob a afirmação de que a ação proposta é incidental, prevista no art. 5º do CPC, o qual pressupõe a existência de um processo em que tenha se tornado litigiosa relação jurídica de cuja existência ou inexistência depende do julgamento da lide e, no caso, não há feito contra os requerentes. Aduz que todo e qualquer loteamento ou desmembramento do solo urbano ou rural para fim urba-

no, bem como simplesmente rural, na área do Distrito Federal, terá que ser aprovado pelo órgão competente do GDF, conforme art. 2º §§ 1º e 2º art. 50 da Lei nº 6.766/79 e art. 7º da Lei nº 5.027/66, todos transcritos, os quais evidenciam que os responsáveis pelo parcelamento do solo mencionado na petição inicial, seja ele agrícola, de lazer ou urbano, estão obrigados a obterem, previamente, autorização do GDF para o loteamento ou desmembramento; e, como não comprovaram a regularidade, podiam e podem ser chamados, a qualquer momento, pelo réu para tal fim, nos termos do art. 38, § 2º da Lei nº 6.766/79, sem que isso represente qualquer prejuízo de ordem moral ou material para os autores, cuja notificação foi expedida pela autoridade competente no exercício regular de um direito, em cumprimento a mandamento legal, não estabelecendo qualquer relação jurídica litigiosa entre as partes para legitimar passivamente o GDF no feito e caracterizar interesse de agir dos requerentes. A título de defesa de mérito, alega que os autores confessam ter efetuado loteamento e venderam lotes a diversas pessoas, comprovadas pelas escrituras juntadas, todas outorgadas após a vigência das Leis nºs 6.766/79 e 5.027/66, sem a devida autorização do GDF e do INCRA, inexistindo nos autos os comprovantes dos projetos de parcelação e respectiva aprovação por aquelas entidades bem como registro do mesmo na serventia judiciária (sic) competente. Salaria que é pública e notória a luta do Governo local contra os loteamentos irregulares, muitos deles camuflados e que proliferam, inclusive em terras desapropriadas e nas bacias de rios declaradas áreas de proteção ambiental, pelo que resolveu a Administração empreender ações mais abrangentes e mais eficazes. Verificada a ocorrência de loteamentos irregulares, com características urbanas ou de lazer, a Secretaria de Viação e Obras expediu editais convocando os responsáveis, entre os quais os autores, para apresentarem os documentos comprobatórios de sua regularidade, no que não foi atendida, o que supõe que não foi aprovado o empreendimento, fato a ser considerado na sentença. Grupo Executivo constituído para fazer levantamento global dos loteamentos irregulares constatou a existência de mais de cento e setenta deles sem autorização e registro e, em relação aos autores, concluíram: 1) que se trata de um loteamento, tendo em vista a constatação de abertura de novas vias no interior da gleba desmembrada e a existência de divisões físicas; 2) houve subdivisão da gleba em 72 parcelas, com lotes de aproximadamente 2ha; 3) que parte do loteamento se encontra em terras desapropriadas (vários lotes vendidos estão dentro da Fazenda Saia Velha, a qual foi desapropriada). Há, assim, evidente dúvida sobre o domínio dos autores em relação ao

total da área do loteamento a ser esclarecida no curso do processo, daí não poder o Judiciário declará-lo regular e muito menos que seus responsáveis estão isentos da obrigação de comprovar perante o GDF a existência de projeto, aprovação e registro, ou seja, sua regularização. Argumenta, outrossim, que o loteamento em questão tem todas as características de urbano, até porque adquirentes de lotes pediram à Administração Regional do Gama autorização para construção de residência e, às vezes, galinheiro, nenhum deles mencionando alguma coisa relativa a projeto agrícola, e todos deixaram de atender às exigências que então lhe foram feitas. Invoca a seu favor artigo doutrinário sobre as diversas espécies de loteamentos, bem como acórdão do E. Tribunal de Justiça do Goiás a respeito.

Réplica substanciosa, a todos os pontos da contestação, às fls. 157/166.

O **Ministério Público**, pelo órgão de fl. 167, entendeu desnecessária sua intervenção no feito.

DECIDO.

1. É manifestamente equívoca a preliminar acerca da impropriedade da ação escolhida pelos autores. Estes não invocaram o art. 5º do CPC nem nominaram a ação de declaratória incidental. Ao contrário, já no intróito da petição inicial a pretensão deduzida em Juízo se fez com apoio no art. 4º, parágrafo único, do referido Código, que contempla a ação meramente declaratória autônoma, isto é, independentemente da existência de processo em curso. No caso, ao se valerem desta via processual, os autores nominaram-na como ação declaratória afirmativa de direito e negativa de obrigação, cujo objeto é deveras transparente. A pretensão nada mais visa que o Judiciário declare, em face da legislação vigente, que o parcelamento de terras rurais que os autores fizeram está regular e que a respeito não estão obrigados a aprovação do GDF.

2. Considero também manifestamente improcedente a preliminar quanto à falta de pressuposto para ação, por ausência de interesse de os autores agirem em Juízo. Em face das notícias dos jornais e da televisão, é público e notório que os autores, sobretudo o varão — antigo e respeitado Procurador da Justiça, que chegou ao ápice da carreira do Ministério Público junto à Justiça do Distrito Federal, inclusive lhe assumindo a Chefia por nomeação do Exmo. Sr. Presidente da República para o cargo de Procurador-Geral da Justiça local — os autores, repito, tiveram seus nomes incluídos entre os das pes-

soas que teriam feito loteamentos irregulares ou clandestinos nesta Capital. Aliás, a defesa do réu no particular se contradiz, porquanto, ao mesmo tempo que diz faltar aos autores interesse de agir, os acusam até de invasoares de terras públicas, adquiridas por desapropriação. Só esta imputação patenteia não apenas o interesse de os AA agirem perante o Judiciário visando a que mesmo esclareça, soberanamente, sua situação legal, mas também legitima passivamente o Distrito Federal para o processo. Se não bastasse o noticiário da imprensa escrita e televisada, fato que é público e notório, sobretudo da comunidade forense perante a qual o autor varão é bem conhecido, mercê de longa militância no *forum*, o edital de notificação do Exmo. Sr. Secretário de Viação e Obras do GDF, à fl. 70 destes autos, compreende os nomes dos autores. Logo, é natural que estes postulem perante o Poder Judiciário, por via de ação adequada, prevista na lei processual, declaração que não estão obrigados a atenderem ao chamamento daquela autoridade do Executivo local, se entendem que lhe falece competência para tanto, bem como que o parcelamento de suas terras está de acordo com a lei que rege a matéria. Sendo a autoridade notificante integrante do Governo do Distrito Federal, é indubitado que este tem legitimidade para responder à ação proposta. Impõe-se, pois, a rejeição de todas as preliminares arguidas.

3. Para legitimar a notificação de fl. 70, o réu invoca disposições da Lei nº 6.766, de 20-12-79, em especial o art. 38. Sucede que referido diploma legal “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano”, e não do parcelamento do solo rural. A contestação transcreveu à fl. 83, o art. 2º da mencionada lei, disposição que expressamente diz que a matéria regulada se refere ao parcelamento do solo urbano e que o mesmo observará suas disposições. A notificação autorizada pelo art. 38 restringe-se por isso mesmo, a loteamento ou desmembramento de terras urbanas apenas. Conforme exposto claramente na inicial e na réplica, as terras dos autores a que se referem os autos não se classificam como tal. Trata-se de propriedade rural, regida por outras disposições legais, principalmente pelo Estatuto da Terra e legislação complementar, nestas se incluindo a Lei nº 5.868, de 12-12-72, não revogada (vide Coletânea da Legislação Agrária e Legislação de Registros Públicos organizados pelo Governo Federal — Ministério Extraordinário Para Assuntos Fundiários). Os autores a invocaram. Está dito, no seu artigo 8º, que, para fim de transmissão a qualquer título o desmembramento ou divisão dos imóveis rurais observará o módulo ou fração mínima fixada no seu § 1º, o qual, no Distrito Federal, corresponde a dois hectares, matéria incontroversa nos autos. A prova

documental mostra que o parcelamento havido na propriedade dos autores obedeceu a essas disposições legais, tendo eles obtido o certificado de cadastro expedido regularmente pelo INCRA (fl. 13). As escrituras públicas que juntaram e respectivas certidões do Registro de Imóveis comprovam que as glebas nelas descritas possuem, pelo menos, dois hectares, os quais correspondem ao módulo mínimo permitido. A própria letra do aludido artigo 8º da Lei nº 5.868/72 revela que é lícito ao proprietário de imóvel rural dividi-lo e alienar as frações mínimas ou módulos. Natural que assim seja, em face das disposições constitucionais que asseguram o direito de propriedade e das disposições ordinárias sobre o direito de disponibilidade da mesma, sobressaindo-se o art. 524 do Código Civil, observadas as limitações administrativas impostas em razão do interesse público. No caso em exame inexistem disposições legais que proibam os autores fracionarem sua propriedade rural — e venderem as parcelas, as quais são do tamanho mínimo estabelecido na lei. Ao contrário do que afirma o réu à fl. 82, nem todo e qualquer loteamento e desmembramento do solo na área do Distrito Federal terá que ser aprovado pelo GDF. Já esclarecido que a Lei nº 6.766/79 em que o réu se fulcra para tal assertiva somente diz respeito ao solo urbano. Não compreende a propriedade rural. O Professor Rafael Augusto de Mendonça Lima, da PUC/RJ, citado pelos autores (item 3.2 da inicial), no artigo ali mencionado, versando a propriedade imobiliária privada rural no Brasil, depois de definir o que seja imóvel rural e distingui-lo do imóvel urbano, esclarece que o primeiro pode ser utilizado de diversas formas, entre as quais a exploração agrária pelo seu proprietário, a colonização e o parcelamento (desmembramento e loteamento), explicando-as. No que concerne às duas últimas formas de utilização, previstas na legislação vigente, informa que por meio delas o proprietário estará alienando o seu imóvel em parcelas. Para esse entendimento no assunto, “a colonização, na verdade, é a ocupação de espaços vazios, ou pouco povoados, sem estrutura agrária, para neles implantar-se uma estrutura agrária e possibilitar a sua ocupação racional e planejada, como vem sendo na Amazônia Legal”. O parcelamento de imóveis rurais, segundo ainda o mesmo autor, compreende: a) **desmembramento** que ocorre quando se destaca de um imóvel rural uma área que passa a ser um imóvel distinto do original, pode ser para fins rurais, quando a área ou áreas destacadas forem maiores do que o módulo, ou fração mínima de parcelamento (**rectius**: iguais ou maiores do que o módulo), permanecendo a área remanescente superior a essa fração; ou para fins urbanos, que se caracteriza

por ser a área desmembrada inferior à fração mínima de parcelamento; b) **loteamento**, que consiste num empreendimento imobiliário pelo qual um imóvel rural é dividido em inúmeros outros imóveis, rurais ou urbanos, com construção de infraestrutura viária e outras necessárias, conforme o caso; c) **divisão**, espécie de parcelamento de um imóvel para atender à necessidade de extinção de condomínio.

Na sua esplanada o autor em comento enfatiza que “desmembramentos para fins rurais não necessitam de prévia autorização” (cf. Revista de Direito Comparado Luso-Brasileiro, nº 4, pág. 168, ed. Forense). Já os desmembramentos para fins urbanos e os loteamentos de uma e outra espécie dela dependem. Pois bem, o réu na sua contestação revela dúvida sobre qual a espécie de parcelamento realizado pelos autores. Digo isto porque, naquela peça, não faz distinção, por exemplo, ao afirmar à fl. 85 que, pelos dispositivos legais por ele mencionados, os responsáveis pelo parcelamento do solo, seja sob a forma de desmembramento ou loteamento, seja agrícola, de lazer ou urbano, estão obrigados a obterem autorização do Governo local, razão pela qual podem ser chamados para regularização. Não é bem assim. Cumpre fazer a distinção que fez o doutrinador citado. Além disso, o réu, na sua defesa, ora se refere a parcelamento para fins de sítios de recreio, ora para fins agrícolas, ora para fins urbanos, para enquadrar o parcelamento feito pelos autores, o que denota a sua insegurança a propósito do empreendimento em tela. Parece que sua principal tese é no sentido de que o parcelamento se fez para fins urbanos, porquanto considera demonstradores de sua finalidade a abertura de vias no interior da gleba, os requerimentos de licença para construção de residência e, às vezes, de galinheiros, que alguns compradores dirigiram à Administração Regional do Gama, não tendo eles feito qualquer alusão a projeto agrícola. A réplica, a propósito dessa afirmação da contestação, oferece correta argumentação, que torna inaceitável a conclusão do réu, em face das características por ele apontadas. Como dizem os autores, realmente, também se pode morar e viver no campo ou na área rural e, para isso, é natural a construção de residência, seja para vigia ou empregados, seja para os proprietários, o que é permitido certamente pelo art. 572 do Código Civil, segundo o qual o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, observados os direitos de vizinhança e os regulamentos administrativos. Considero também correta a argumentação dos autores de que «a abertura de via de acesso não é privilégio das cidades. As propriedades rurais igualmente são servidas de vias de acesso e comunicação. Não é isso que vai transmu-

dar o seu caráter de rural”, mormente em face das disposições do art. 559 do Código Civil sobre o direito de passagem.

A incerteza da contestação quanto à regularidade do parcelamento realizado pelos autores, leva o réu à tese alternativa de que eles, para realizá-lo, invadiram parte de terras desapropriadas. Em razão disto pretende o demandado produção de “prova pericial para elucidação dos limites e confrontações”, além de levantamento aereofotogramétrico. Reputo impertinente ao objeto desta ação declaratória a produção de tais meios de provas, pelo que deixei de deferi-las e julgo antecipadamente a lide. Com efeito, essas espécies de provas se prestam à ação demarcatória prevista no art. 946 do CPC, cuja finalidade é exatamente resolver dúvida e conflitos entre confinantes, determinando-se os limites entre os imóveis. Também se prestariam em ação possessória, como a reintegratória de posse, adequada para os casos de invasões de imóveis. Aliás, se o réu afirma que terras públicas foram invadidas pelo empreendimento dos autores, o que a lei lhe assegura é a sua reivindicação ou reintegração, mediante ações judiciais próprias, não providenciadas, ao que consta dos autos. Em caso de esbulho, a lei, muito menos a indicada no edital de notificação de fls., não ampara o chamamento da pessoa tida por esbulhador (invasor) a comparecer para apresentar documentação ou outra prova de que sua situação é lícita. A providência consistente na singela notificação, com base na Lei nº 6.766/79, sobre o parcelamento do solo urbano, não se presta a tanto, nem obriga os autores a atenderem a autoridade que a fez. Diga-se ainda que o edital de notificação se limitou a indicar o art. 38 do aludido diploma legal, sem esclarecer aos seus destinatários qual ou quais exigências deviam satisfazer. Por isso mesmo, os autores, antes da notificação de fl. 70, requereram aos Srs. Procurador-Geral do Distrito Federal e Superintendente da TERRACAP, certidão a respeito do que constava contra eles. Não lhes atenderam, fato que mais uma vez denota as incertezas do réu em relação à verdadeira situação dos requerentes. A questão submetida ao Judiciário é no sentido de que este diga se, em face da legislação vigente sobre o direito de propriedade e sobre parcelamento do solo, à vista dos títulos aquisitivos apresentados e das descrições neles contidas, o empreendimento que os réus fizeram estão nos conformes das disposições legais aplicáveis à espécie e, ainda, se para tanto precisavam pedir aprovação do Poder Público e local. Não foi posta quanto a saber se as frações da terra se encontram mesmo dentro dos limites indicados nos títulos. A declaração pretendida tem este contorno. Daí, a alegação do réu de que o empreendimento invadiu terras

suas é questão a ser discutida e resolvida em ação específica. Não aqui.

4. Por outro lado, não se cuidando, no caso dos autos, de zoneamento ou urbanização, nem de regulamentação de traçado, não incide o art. 7º da Lei nº 6.027/66 que obrigaria a participação da autoridade sanitária, pois a propriedade dos autores, com o parcelamento que fizeram, não deixou de ser rural.

5. Finalmente, para não alongar ainda mais esta sentença, adoto como fundamentação da mesma as bem-lançadas razões dos autores às fls. 157/166, que se mostram coerentes e ao abrigo do ordenamento jurídico, na situação dos mesmos.

Ante o exposto, julgo procedente a ação para, nos termos do pedido, declarar que o parcelamento em áreas de dois hectares feito pelos autores de parte de gleba rural de seu domínio, na Fazenda "Santa Maria", no Distrito Federal, objeto da transcrição feita no 3º Ofício do Registro de Imóveis desta Capital, no livro 3-X, fl. 2340, sob o nº de ordem 24.059, está regular, de acordo com a vigente legislação que rege a matéria e independe de qualquer aprovação junto a órgãos administrativos do Governo do Distrito Federal. Condene o réu a reembolsar as custas adiantadas pelos autores e honorários advocatícios que fixo em 10% sobre o valor da causa, atento ao parágrafo 4º do art. 20 do CPC.

P.R.I.

Brasília-DF, 29 de maio de 1986 — **Carlos Augusto Figuerêdo Salazar**, Juiz de Direito.