



**FACULDADE DE INHUMAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE INHUMAS
CURSO DE DIREITO**

KALITA RODRIGUES DE LIMA

**O FRACIONAMENTO DO SOLO RURAL PARA FINS URBANOS FRENTE AO
PARCELAMENTO ILEGAL DE TERRAS**

**INHUMAS-GO
2022**

KALITA RODRIGUES DE LIMA

**O FRACIONAMENTO DO SOLO RURAL PARA FINS URBANOS FRENTE AO
PARCELAMENTO ILEGAL DE TERRAS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Faculdade de Inhumas (FACMAIS) como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Professor orientador: Leandro Campêlo de Moraes

**INHUMAS – GO
2022**

KALITA RODRIGUES DE LIMA

**O FRACIONAMENTO DO SOLO RURAL PARA FINS URBANOS FRENTE AO
PARCELAMENTO ILEGAL DE TERRAS**

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA ALUNA

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Faculdade de Inhumas (FACMAIS)
como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Inhumas, 12 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Leandro Campêlo de Moraes – FacMais
(orientador e presidente)

Prof. Ma. Elisabeth Maria de Fátima Borges – FacMais
(Membro)

Dedico esta monografia a minha família, por todo incentivo e apoio durante a jornada acadêmica, em especial, a minha mãe e minha irmã que são meus alicerces.

AGRADECIMENTOS

Deparamo-nos com diversas etapas e adversidades ao longo da vida e, felizmente, existem pessoas que estão ali, dispostas a ajudar, incentivando, compartilhando conhecimento e nos indicando os melhores caminhos. Ao longo do desenvolvimento desta monografia, pude contar com várias delas, apoio esse que me possibilitou chegar até aqui.

Agradeço primeiramente a Deus, pela força, coragem e discernimento concedido durante toda esta longa e proveitosa caminhada.

A minha mãe e minha irmã que são meus exemplos e minhas grandes incentivadoras, me apoiando moralmente e sendo meu refúgio e fortaleza nos momentos de incertezas.

Ao meu companheiro, que me influencia a buscar o melhor de mim a cada dia, aquele que tem toda paciência do mundo, e que, sem dúvidas, foi um dos meus maiores incentivadores no decorrer do curso.

Aos colegas que me acompanharam até aqui, e de alguma forma colaboraram com essa conquista, vocês engrandeceram a caminhada e hoje sou honrada em chamá-los de amigos.

Ao meu orientador, Prof. Leandro, por toda paciência, gentileza e compromisso em me auxiliar na elaboração do trabalho, compartilhando conhecimento e abrindo mão das suas manhãs de sábado.

A Profa. Tamiris que me orientou no Projeto e me ajudou no desenvolvimento do tema com tanta clareza e criatividade. Foi durante suas aulas que eu tomei gosto pelo ambiental e agrário.

E a Profa. Elisabeth, que nos instruiu com maestria nas terças a noite, e mesmo com tantos alunos, conseguiu atender cada um com carinho e competência.

São três profissionais singulares, que, sem dúvida, fizeram toda a diferença. Este trabalho é monográfico apenas pela mão que escreveu, mas é fruto da contribuição e esforço de diversas pessoas, grupos e experiências. O meu eterno agradecimento.

Mudança é o resultado final de todo aprendizado verdadeiro.

(Leo Buscaglia)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
AVTO	Atestado de Viabilidade Técnica Operacional
CAOMA	Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
COSIT	Coordenador-Geral Do Sistema De Tributação
FMP	Fração Mínima de Parcelamento
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MF	Módulo Fiscal
MR	Módulo Rural
nº	Número
ONGs	Organizações não governamentais
p.	Página
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
S/A	Sociedade Anônima
SANEAGO	Companhia Saneamento de Goiás S/A
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
§	Parágrafo

RESUMO

A pesquisa tem por tema o parcelamento do imóvel rural, ou seja, seu loteamento, desmembramento ou divisão enquanto propriedade, que precisa respeitar as dimensões legalmente tidas como necessárias para garantir o sustento e desenvolvimento do proprietário e do trabalhador rural, conforme previsto no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964). O problema central envolve elencar os aspectos jurídicos embutidos no parcelamento ilegal dos imóveis rurais para fins urbanos e suas consequências e implicações. A pesquisa justifica-se socialmente pela necessidade de se analisar e discutir o parcelamento ilegal do solo como fruto da desigualdade social brasileira. O objetivo geral consiste em analisar o fracionamento do solo rural para fins urbanos, tendo em vista o parcelamento ilegal do imóvel rural e suas consequências, observando o Estatuto da Terra e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano. A metodologia de pesquisa adotada foi a dedutiva, por meio de revisão de literatura científica e bibliográfica disponível, através do estudo da legislação relacionada ao tema, construiu-se uma fundamentação a fim de traçar um quadro teórico e estruturação conceitual para pleno desenvolvimento dos objetivos desta pesquisa. Alguns métodos científicos foram utilizados no desenvolvimento desta pesquisa monográfica, dentre os quais podem ser citados o exploratório, bibliográfico e dedutivo. A pesquisa apresenta as seguintes soluções para o problema levantado: a necessidade de se responsabilizar o município sobre a legislação e fiscalização acerca dos assuntos de interesse local, que incluem a regulação das formas de uso, ocupação e o próprio parcelamento do solo no território municipal; e a elaboração de planos e dispositivos de fiscalização e acompanhamento de licenças e permissões necessárias ao loteamento, além da execução de incentivos, tais como descontos fiscais e multas, segundo o procedimento de cada loteado, conforme disposto no Plano Diretor dos municípios.

Palavras-chave: Direito Agrário. Estatuto da Terra. Fracionamento do solo rural. Parcelamento ilegal de terras. Regularização fundiária.

ABSTRACT

The theme of the research is the subdivision of rural property, that is, its allotment, dismemberment or division as property, which must respect the dimensions legally considered necessary to guarantee the livelihood and development of the owner and rural worker, as provided for in the Statute of Land (Law No. 4,504/1964). The central problem involves listing the legal aspects embedded in the illegal subdivision of rural properties for urban purposes and their consequences and implications. The research is socially justified by the need to analyze and discuss illegal subdivision of land as a result of Brazilian social inequality. The overall objective is to analyze the fractioning of rural land for urban purposes, in view of the illegal subdivision of rural property and its consequences, observing the Land Statute and the Urban Land Subdivision Law. The research methodology adopted was deductive, through a review of the scientific and bibliographic literature available, through the study of legislation related to the subject, a foundation was built in order to outline a theoretical framework and conceptual structure for the full development of the objectives of this search. Some scientific methods were used in the development of this monographic research, among which the exploratory, bibliographic and deductive methods can be mentioned. The research presents the following solutions to the problem raised: the need to make the municipality responsible for the legislation and inspection regarding matters of local interest, which include the regulation of forms of use, occupation and the subdivision of the land in the municipal territory; and the elaboration of plans and devices for inspection and monitoring of licenses and permits necessary for the allotment, in addition to the implementation of incentives such as tax discounts and fines, according to the procedure of each allotment, as provided in the Master Plan of the municipalities.

Keywords: Agrarian Law. Land Statute. Fractionation of rural land. Illegal parceling of land. Land regularization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O PARCELAMENTO DO SOLO NO CONTEXTO HISTÓRICO E A DISCUSSÃO TEÓRICA E LEGISLATIVA DOS CONCEITOS: RURAL E URBANO	18
1.1. Evolução histórica da legislação do parcelamento do solo	18
1.2. As diferentes concepções acerca do território urbano e rural	23
1.2.1. A definição de imóvel rural	24
1.3. A reforma agrária frente ao parcelamento do solo	25
1.3.1 Limitações ao parcelamento do solo rural como política de proteção à função social da propriedade rural	27
2 MODALIDADES DO PARCELAMENTO DO IMÓVEL RURAL E SEU REGRAMENTO NO DIREITO AGRÁRIO	30
2.1. Do parcelamento do solo previsto no Estatuto da Terra	30
2.1.2. Das formas de parcelamento e seus conceitos	31
2.2. Módulo rural e a fração mínima de parcelamento	33
2.3. Órgãos envolvidos no parcelamento de solo rural	36
3 IMPLICAÇÕES DOS LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS COM FINS URBANOS NAS ZONAS RURAIS	39
3.1. Loteamentos irregulares e clandestinos: o parcelamento do solo rural com fins não agrários	39
3.2. A responsabilidade civil do Estado diante do parcelamento ilegal e seu dever fiscalizatório	40
3.3 Consequências dos fracionamentos realizados na ilegalidade	41
3.4. Do “poder-dever” dos Municípios na regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos	42
3.4.1. A lei da regularização fundiária: o direito de propriedade e as normas técnicas do INCRA	43
3.4.2. Possíveis alternativas e soluções	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca traçar uma análise acerca das questões que envolvem o contexto dos imóveis rurais, focando em seu parcelamento ilegal para fins urbanos e considerando as possíveis consequências. Para tanto, pretende-se examinar a legislação vigente no tocante a esse tema e fazer um paralelo entre as ideias aplicadas, tais como a Lei 4.504/1964 do Estatuto da Terra, que tem como finalidade, regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola; a Nota Técnica INCRA nº 02/2016, que também traz importantes esclarecimentos a respeito de não ser permitido o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos; a Lei nº 6.766/79 do Parcelamento do Solo, que estabelece diretrizes e define os critérios urbanísticos mínimos a serem utilizados para que o parcelamento seja legal; por fim, a Lei Federal nº 13.465/2017 das Normas Técnicas do INCRA, que instituiu a REURB, na qual dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, além de analisar as discussões mais atuais e as implicações e aplicações judiciais práticas.

O parcelamento do imóvel rural, ou seja, seu loteamento, desmembramento ou divisão enquanto propriedade, precisa respeitar as dimensões legalmente tidas como necessárias para garantir o sustento e desenvolvimento do proprietário e do trabalhador rural, conforme trata a Lei nº 4.504/1964 do Estatuto da Terra, também conhecida como Lei brasileira da reforma agrária. Segundo CAOMA (2018), nem sempre os imóveis rurais são parcelados respeitando as características exigidas, dessa forma, esses imóveis acabam sendo parcelados na ilegalidade, ganhando algumas denominações, como sítios de recreio, condomínios de chácaras, dentre outros termos, apresentando como principal característica os imóveis construídos com finalidade urbana. Suas edificações são com frequência feitas de maneira clandestina, pois deixam de cumprir com os requisitos para o parcelamento previsto na legislação de regência.

A lei que veda o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos não tem impedido, porém, o loteamento ilegal dessas áreas. Estando bastante propagados no mercado imobiliário, esses loteamentos se tornaram atrativos à população, uma vez que, tanto às classes populares que buscam por terras próximas à urbanização com

valor acessível, quanto às de alto poder aquisitivo, que almejam por imóveis em condomínios rurais de luxo, utilizam desse meio para adquirir um espaço e chamar de seu. Todavia, esses são exemplos de obras edificadas com frequência de maneira clandestina, pois acabam não cumprindo com os requisitos de parcelamento previstos na legislação de regência. (ROCHA, 2021)

As problematizações do objeto pesquisado ocorrem no intuito de melhor analisar quais são os prejuízos sociais e ambientais resultantes dos parcelamentos realizados sem a obediência dos pressupostos administrativos, registrários e urbanísticos. Uma vez que, a instalação de habitação para moradia, lazer e recreação nessas áreas, fazem com que esses imóveis fujam do viés produtivo e econômico que apresenta o imóvel rural, que seria a exploração agrícola, pecuária e extrativista. E ainda, visam compreender a insuficiente atuação do Estado em regularizar ou fiscalizar os parcelamentos às margens da lei diante do desafio de integrá-los de maneira harmônica à área urbana.

Ante o exposto, apresenta-se o problema da pesquisa, qual seja: quais os aspectos jurídicos embutidos no parcelamento ilegal dos imóveis rurais para fins urbanos e suas consequências, visto que, nos municípios, o parcelamento e a comercialização de lotes nas áreas rurais e de expansão urbana, sem a observância aos requisitos administrativos, registrários e urbanísticos, implicam nas dificuldades enfrentadas pelas prefeituras em disciplinar o uso do solo a fim de garantir um crescimento ordenado e regulamentado das cidades.

O intuito aqui é de melhor compreender as formas de parcelamento rural de terras que vem sendo realizadas no país, bem como seus contextos, implicações e demandas jurídicas. Para tanto, algumas indagações se fazem necessárias, como: as ilegalidades dos loteamentos, que refletem as desigualdades sociais, estão o quanto “arraigadas” na normalidade do país? O parcelamento ilegal afeta em que ponto a reforma agrária brasileira? A orientação jurisprudencial tem conduzido os municípios a auxiliar na regularização de áreas ilegalmente parceladas?

Esta pesquisa se justifica socialmente por possuir relevância quanto a discussão sobre a causalidade e as consequências sociais do parcelamento irregular de terras. Trata-se de um tema atual com vistas à crescente e ininterrupta expansão urbana, que, nesse caso, é decorrente de atos ilícitos, gerando uma urbanização indevida no meio rural. O fracionamento excessivo do solo rural e a formação de

concentrações populacionais em zonas rurais vão contra o interesse público e corrompem a função social da propriedade rural, em função da criação de minifúndios. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) em seu art. 4º caracteriza o minifúndio como o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar”, (BRASIL, 1988, s/p) restando evidente que, ao parcelar essas glebas, elas automaticamente deixarão de cumprir sua função social.

As consequências do parcelamento irregular abrangem também impactos ambientais e socioambientais, acarretando segregação socioespacial e formação das “cidades ilegais”, emergentes nas periferias, ocupando áreas antes destinadas à proteção ambiental, e geralmente, carentes do mínimo de infraestrutura urbana. A ilegalidade acaba sendo acompanhada por uma baixíssima qualidade urbanística, fruto do mínimo investimento comumente praticado na abertura de loteamentos. São frutos dessa ilegalidade, a degradação do meio ambiente, a interferência no desenvolvimento agrário nacional, a desobediência dos planos de desenvolvimento urbano municipais, trazendo problemas tais como a falta de saneamento básico, transportes e segurança para a zona rural, sem que haja uma infraestrutura adequada.

A justificativa social, ainda, consiste no fato de analisar e discutir sobre parcelamento ilegal do solo como fruto da desigualdade social brasileira. A Lei de Parcelamento e da Positivização da Política Urbana contida na Constituição de 1988, trata sobre essa questão. Uma das consequências está em que, quando não observados os critérios que a Lei de Parcelamento determina, não são garantidos os locais dignos de habitação. O Art. 4º, e seguintes da Lei n. 6.766/79 elenca os seguintes melhoramentos necessários para haver uma urbanização adequada: disponibilidade de infraestrutura mínima, o cumprimento dos requisitos urbanísticos pelos investidores privados e aprovação dos projetos de loteamento e desmembramento, a proibição de parcelamento de terrenos considerados insalubres ou perigosos, e a necessidade de registro imobiliário do empreendimento em até 180 dias. (ROCHA, 2021)

Por sua vez, sua justificativa científica reside no fato do parcelamento irregular representar um problema de primeira ordem na administração de muitas cidades brasileiras. Segundo CAOMA (2018), os empreendedores optam por fazer o parcelamento em áreas rurais com a intenção de escaparem dos encargos de

implantar as obras de infraestrutura básica e de reservar os espaços públicos destinados às áreas verdes e comuns de lazer, dentre outros requisitos previstos na Lei de Parcelamento do Solo. Com um caráter interdisciplinar, a temática reúne teóricos dos ramos do direito: público, administrativo, agrário, registrário e urbanístico, em busca de elaborar saídas e soluções plausíveis para tratar das consequências dos parcelamentos realizados à margem da lei e evitar a ocupação desordenada.

Nessa perspectiva, a pesquisa tem por objetivo geral construir uma análise do fracionamento do solo rural para fins urbanos tendo em vista o parcelamento ilegal do imóvel rural e suas consequências, observando o disposto na Lei do Estatuto da Terra (nº 4.504/1964), e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (nº 6.766/1979), entre outras disposições. Diante disso, é preciso considerar que perdura uma discussão teórica e legislativa no tocante ao conceito de zona rural e urbana. Existem critérios que indicam tais diferenças, e se trata de algo importante a ser observado, pois é a partir dessa delimitação que a política tributária será aplicada, levando em consideração que cada tipo de propriedade tem seu tributo específico. Nesse caso, o IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano é devido ao Município e é devido aos imóveis de zona urbana, enquanto o ITR - Imposto Territorial Rural, é o imposto comumente atribuído à União, e está relacionado aos imóveis situados em zona rural.

Os objetivos específicos, por sua vez, consistem em estudar as definições de imóvel rural e urbano, compreender o que é o parcelamento ilegal e quais são as consequências desse parcelamento. Visa ainda, destacar as Limitações ao parcelamento do solo rural como política de proteção à função social da propriedade, reconhecer as legislações, conceitos e fases do parcelamento, e por fim, buscam entender o procedimento jurídico de regularização do fracionamento do solo rural para fins urbanos e as possíveis soluções para amenizar essa questão tão recorrente.

Os referenciais teóricos que darão pistas da temática serão construídos com base nas leituras de: Arnaldo Rizzardo; Écio Cruz de Almeida e Crysthian Drummond Sardagna; Caoma (Assessoria Jurídica do Centro de Apoio Operacional no Meio Ambiente); Fernando Goulart Rocha; Anelise Grehs Stifelman e Rochelle Jelinek Garcez. A legislação vigente no tocante a esse tema será examinada, tais como a Lei 4.504/1964 do Estatuto da Terra; a Lei nº 5.868/72 do Sistema Nacional do Cadastro Rural; Lei nº 6.766/79 do Parcelamento do Solo; Lei Federal nº 13.465/2017 das Normas Técnicas do INCRA que dispõe sobre a regularização

fundiária rural e urbana, em especial a Nota Técnica INCRA nº 02/2016, além de analisar as discussões mais atuais e as implicações e aplicações judiciais práticas. Constitui-se de mais um esforço no sentido de reconstrução de conhecimento sobre o ramo do direito imobiliário no aspecto rural e os impactos das condutas ilegais praticadas nesse meio.

A pesquisa parte da hipótese de que o loteamento de terras possui uma legislação específica que vem sendo desrespeitada em larga escala. Trata-se da Lei de Parcelamento do Solo, nº 6.766/1979, na qual em seu art. 53 determina:

Art. 53: Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente. (BRASIL, 1979, s/p)

Ela ordena que, para a aprovação de loteamento ou desmembramento do solo rural para fins urbanos, além de audiência do Incra e dos órgãos metropolitanos, nos locais em que existirem, é indispensável que o Município promova, por meio da lei, a modificação do solo rural para solo urbano, ou de expansão urbana. (RIZZARDO, 2018).

Esse desrespeito da legislação é um fator que traz prejuízos aos proprietários e conseqüentemente, à economia nacional. O parcelamento ilegal de propriedades rurais no Brasil, fruto da escassa e ineficiente fiscalização, está levando ao aceleramento da urbanização desordenada, acarretando mazelas sociais. Muitos empreendedores utilizam dessa alternativa, a fim de fugir dos encargos de implantar em suas obras o básico da infraestrutura urbana, e se ver livres da obrigação de reservar os espaços para áreas verdes e de lazer, entre outros requisitos previstos na Lei de Parcelamento do Solo.

Para melhor compreender a ocupação desordenada do solo, faz-se necessário remontar à definição multissetorial do planejamento urbano, considerando meio ambiente e seres humanos em aspectos sociais, territoriais, econômicos e administrativos. Essa perspectiva multissetorial objetiva manter os recursos ambientais de modo a que proporcionem qualidade de vida, uma vez que o avanço, e a dimensão da urbanização configuram problemas apenas quando se dão de modo desordenado ou quando são realizados na ilegalidade.

Esse parcelamento ilegal está dificultando a reforma agrária por dar origem aos minifúndios que são inferiores ao módulo rural. A Lei nº 4.504/1964 define Módulo Rural como sendo a área rural fixada no intuito de responder às demandas de uma propriedade familiar, um imóvel cuja exploração possa garantir, a uma família, subsistência e possibilidade de progressão socioeconômica. O minifúndio vai de encontro a essa característica, pois impede que a terra cumpra a função social, por se tratar de um imóvel rural com área e capacidades inferiores ao necessário para cumprir essas funções.

Uma outra hipótese é a interferência do parcelamento ilegal no urbanismo e os prejuízos decorrentes desse descontrole urbanístico, não somente para a população assentada nesse imóveis adquiridos de forma inadequada, como também, alcançando a coletividade, no que tange a falta de equilíbrio na má distribuição dos recursos públicos, no zoneamento, e na estética urbana. Vale ressaltar que a desigualdade social é um fator expressivo quando citamos prejuízos relacionados.

Alguns métodos científicos serão utilizados no desenvolvimento desta pesquisa monográfica. Dentre os métodos utilizados, podem ser citados: exploratório, bibliográfico e dedutivo. Eva Maria Lakatos (2021) define a pesquisa bibliográfica como o levantamento de toda a bibliografia publicada acerca de um tema, com a finalidade de fazer com que o pesquisador entre em contato direto com todo o material escrito sobre um determinado assunto, a fim de poder fazer uma análise e correta manipulação de informações. A pesquisa bibliográfica relaciona toda a produção literária acerca do tema estudado e permite que haja um diálogo com tudo o que já foi escrito, pode ser considerada como o passo inicial de toda pesquisa científica.

A outra metodologia empregada foi a dedutiva, na qual por meio de revisão de literatura científica e bibliográfica disponível, através do estudo da legislação relacionada ao tema, construiu-se uma fundamentação a fim de traçar um quadro teórico e estruturação conceitual para pleno desenvolvimento dos objetivos desta pesquisa. Ainda, de acordo com Marconi e Lakatos (2022), a metodologia dedutiva é entendida como o processo que leva à reconstituição do todo que tenha sido inicialmente decomposto pela análise. Dessa forma, vai sempre do que é mais simples para o que é mais complexo.

Para tanto, o presente estudo divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo parte da exploração do contexto histórico e a evolução do parcelamento, trazendo ainda a conceituação de território rural e urbano. Logo em seguida, apresenta uma breve análise sobre a reforma agrária frente ao parcelamento do solo e a limitação desse parcelamento como forma de proteger a função social da propriedade rural.

No segundo capítulo, a pesquisa analisa as modalidades de parcelamento do imóvel rural e o regramento legal que se refere ao assunto. Além disso, analisa como ocorrem os fracionamentos realizados na ilegalidade focando na Lei do Estatuto da Terra (nº 4.504/64) e explora outros órgãos envolvidos no parcelamento do imóvel rural, conceituando e diferenciando em seguida, o módulo rural e a fração mínima de parcelamento.

O terceiro capítulo, por sua vez, desenvolve as implicações dos loteamentos irregulares e clandestinos feitos com fins urbanos no meio rural, levando em consideração que, na maioria dos casos, esse parcelamento é realizado com fins não agrários. Apresenta o poder-dever dos municípios em fiscalizar e regularizar esses loteamentos feitos na ilegalidade, e ainda, analisa a Lei nº 13.465/2017 que trata da Regularização Fundiária e algumas possíveis soluções.

1 O PARCELAMENTO DO SOLO NO CONTEXTO HISTÓRICO E A DISCUSSÃO TEÓRICA E LEGISLATIVA DOS CONCEITOS: RURAL E URBANO

O primeiro capítulo consiste na análise sobre a evolução histórica da legislação do Parcelamento do Solo, trazendo seus principais pontos e características. No dia 19 de dezembro a Lei 6.766/79 - Lei de Parcelamento do Solo, que dispõe acerca do parcelamento do solo e dá outras providências, completou 42 anos de vigência. Tal lei é considerada como o marco da gênese da construção da legislação urbanística brasileira, permanecendo como uma das mais significativas normas do setor.

Nos anos 70 a problemática urbanística evidenciou-se no país, em razão da crescente concentração populacional nas grandes cidades e o aumento do déficit de moradia, um contexto propício para a proliferação de invasões e de loteamentos clandestinos. A demanda por uma atuação diferenciada por parte do Poder Público, em termos administrativos e/ou legislativos, era cada vez mais urgente, considerando que o adensamento urbano era e continua sendo uma tendência mundial.

1.1 Evolução histórica da legislação do parcelamento do solo

Historicamente falando, não é exagero afirmar que a realidade imposta pelas formas de uso e ocupação do espaço sempre esteve um passo à frente da construção legislativa direcionada a disciplinar o parcelamento do solo. Rocha (2021), pontua que, do período colonial ao republicano, as propostas derivadas do poder central com a intenção de gerir o processo de apropriação, centralização e divisão da terra, foram caracterizadas como interferências tardias, definidas quase sempre com o intuito de amenizar situações que já vinham sendo consolidadas há tempos.

Tais interferências eram realizadas frequentemente e de maneiras mais complexas no decorrer do tempo, acompanharam as mudanças nas áreas de atividade econômica, como também pleitearam medidas com intenções de corrigir os problemas derivados do parcelamento ilegal do solo e do vertiginoso adensamento urbano. Surgem daí as atuais políticas de regularização urbanística, fundiária, imobiliária e de edificações.

Do período imperial consta a primeira tentativa legislativa de regularização fundiária, aludindo à Lei de Terras. Antes disso, por mais de trezentos anos, não havia a possibilidade de haver aquisição privada das propriedades, e não se podia contar com qualquer outro meio de acesso à terra, senão com a concessão de sesmarias, distribuídas através da coroa portuguesa ou por intermédio da igreja, que também detinha competência para repassar as terras através de doação ou aforamento mediante pagamento de um foro anual invariável. Em ambos os casos, as terras permaneciam em nome da coroa, enquanto ao donatário era concedido somente o usufruto. (ROCHA, 2021).

No mesmo sentido, Marques (2016) complementa que no regime sesmarial, só o domínio útil do imóvel seria transferido, e com a transferência eram inseridas obrigações ao sesmeiro (beneficiário da concessão), tais como: colonizar a terra, residir e praticar sua cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, e, ainda, pagar os tributos exigidos na época. Segundo ele, além dessas cláusulas, era fixada uma outra determinando que, se no prazo de dois anos o sesmeiro não cumprisse essas obrigações, perdia o direito, e o imóvel voltaria ao patrimônio da Coroa, podendo ser redistribuído a outros interessados.

Marques (2016), ainda pontua que este período é marcado entre pontos positivos e negativos, de acordo com o autor:

[...] o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do País, que se consolidou com dimensões continentais (MARQUES, 2016, p. 25).

Contudo, por iniciativa de José Bonifácio, no ano de 1821, iniciou-se a superação do sistema sesmarial e ao aforamento, pois foi elaborada uma legislação específica que deliberou um novo regime jurídico para aquisição da propriedade. Esse novo regime foi efetivado através da publicação da Resolução nº 17, (julho de 1822), e se consolidou pela Constituição de 1824, que colocou um ponto final à concessão de sesmarias e possibilitou a aquisição da propriedade pública pelo particular através da posse. (ALBUQUERQUE, 2017).

O mesmo autor segue pontuando que, no ano de 1850 a promulgação da Lei de Terras reforçou a aquisição da propriedade pela legitimação da posse sobre o

domínio de terras da Coroa, ou seja, o direito de propriedade que vinha sendo adotado desde a década de 1820 foi reforçado pela Lei de Terras, orientando no sentido de regulamentar a propriedade privada do solo e definindo a compra e venda como a única forma possível de obtenção à terra, e não mais a concessão pública.

Com o objetivo de complementar a medida, foi editado o Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, que abordou quais eram os instrumentos de regularização e como ocorreria a titulação da propriedade na mão de posseiros ou cessionários através dos registros paroquiais da posse, os quais eram monitorados pelo órgão responsável por cuidar das medições, divisões e descrições das terras devolutas, a fim de prover sua conservação. Tal órgão chamava “Repartição Geral das Terras Públicas”. Apenas através da atuação da repartição referida que seria possível comprovar a posse, comprar uma propriedade e transferir a terra. (ALBUQUERQUE, 2017).

No entanto, conforme Albuquerque (2017), essa fase foi objeto de numerosos conflitos e controvérsias entre posseiros, agentes da coroa e cessionários. Muitas divergências foram observadas quanto a análise da relação entre a área efetivamente ocupada e a área que constava nos registros da paróquia, e ainda, com falhas no tocante à delimitação e descrição exata, o processo de demarcação dessas terras seria muito mais vagaroso e tumultuado.

Diante da situação, Rocha (2021) afirma que a coroa portuguesa decidiu abrandar os critérios de demarcação e aceitar a concessão de títulos de propriedade mediante mera declaração de posse do interessado. No entanto, em 1878, ao verificar que a medida era ineficaz e falha, a Lei de Terras foi abandonada, juntamente com o serviço de inspeção de terras públicas. Apesar de seu insucesso, a Lei de Terras conseguiu assumir papel relevante ao elevar a terra como mercadoria e possibilitar que fosse loteada, introduzindo a comercialização de lotes por meio da figura do loteador e também a prática do parcelamento, além de estruturar de forma introdutória a urbanização.

De acordo com Fernando Rocha (2021), o quadro de desordem fundiária permaneceu até a promulgação da Constituição de 1891 em função do abandono da Lei de Terras. Todavia, mesmo longe de resolver a questão, a nova constituição presumiu uma solução simples ao problema: transferiu para os estados a responsabilidade da demarcação de terras públicas e a concessão de títulos de

propriedade da União. Logo, o Estado buscou dirigir o processo de parcelamento do solo e organizar a ocupação das cidades fundamentado na legislação de controle urbanístico. Mais tarde, em 1920, essa legislação começa a ser substituída por códigos de obras e pelas leis de zoneamento urbano.

Na década de 1930 já era evidente o acúmulo de problemas associados ao zoneamento classista, ao déficit habitacional, e a negligência das políticas destinadas à melhoria estética e sanitária das cidades. Com o aumento da industrialização, decorrente da política de substituição das importações, ainda que limitada às capitais estaduais, ocorreu expressiva migração da população rural para as cidades em busca de emprego nas fábricas, tornando mais prática e necessária a moradia próxima ao local de trabalho, ou seja, residência nas áreas urbanas. (ROCHA, 2021).

Essa urbanização acelerada, impulsionada pelas classes operárias, acarretou uma reviravolta na legislação urbanística, voltada para a regulamentação da segregação socioespacial urbana. (QUINTO JR., 2003). No mesmo contexto, Caoma (2018) sustenta que no Brasil, a urbanização se amplifica sob uma perspectiva histórica, como algo espontâneo, típico e característico do desenvolvimento socioeconômico. Em especial, a partir da década de 1930, o fenômeno de migração da população da zona rural para a zona urbana, mais conhecida como êxodo rural se intensifica, acentuando-se nas décadas de 1970 e 1980, contribuindo com a formação de núcleos urbanos e cidades sem qualquer planejamento prévio ou infraestrutura adequada, com ocupação desordenada, em áreas “non aedificandi”, ou seja, onde não se é permitido construir, inclusive, resultando em grave degradação ambiental, se mostrando também um terreno fértil para propagação de invasões e loteamentos clandestinos e irregulares.

Em 1988, com o intuito de garantir os direitos sociais, econômicos e culturais à população, surge uma nova Constituição Federal, que trouxe como algo inovador o princípio básico da função social da propriedade, que passou a compor um capítulo importante da Política Urbana na referida Constituição, garantindo assim, aos municípios, o papel de principal ator da política de desenvolvimento e de gestão urbana, sendo o Plano Diretor o principal instrumento dessa política. (MESQUITA, 2016).

Conforme Mesquita (2016), o Ministério das Cidades realizou muitas ações e manifestações de movimentos sociais, formou ONGs e entidades universitárias que

buscaram a aprovação do Estatuto da Cidade. Este Estatuto, é o nome dado à lei que ordena o capítulo da "Política Urbana" da Constituição Brasileira de 1988 e tem como preceito básico, o planejamento participativo dos municípios e a função social da propriedade, se tornando o principal instrumento para gestão territorial do município.

Nakano (2004) defende a ideia de que os Planos Diretores priorizem uma leitura socioterritorial da zona rural, procurando auxiliar a coleta, a organização e a análise das informações a fim de melhor compreender os problemas evidenciados e, conseqüentemente, facilitar a elaboração de propostas quanto ao ordenamento territorial local.

Trata-se de uma leitura intencional, voltada para consolidar subsídios suficientemente potentes para servir como referência às propostas e estratégias a serem incorporadas no Plano Diretor. Em termos amplos, o objetivo fundamental a ser buscado é democratizar o acesso à terra urbana e rural, em localizações adequadas para o desenvolvimento humano e para o cumprimento da função socioambiental da propriedade (NAKANO, 2004, p. 29).

Na perspectiva do autor, tal leitura socioterritorial precisa contar com uma análise das relações econômicas e políticas existentes entre os sujeitos coletivos de cada território. Outro ponto destacado por ele diz respeito à necessidade de macrozoneamento rural, tentando identificar as áreas com solos e infraestruturas adequadas para diferentes formas de produção agropecuária, exploração mineral, extração vegetal e usos não agrícolas, procurando priorizar a democratização ao acesso à terra rural no macrozoneamento.

A partir da criação do Estatuto da Cidade em 2001, o rural passou a ser observado no planejamento do Município, tendo o Plano Diretor como principal instrumento para o seu ordenamento. O § 2º do artigo 40 estabelece que o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo, assim o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do Município. Define ainda, a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana.

De acordo com a diretriz prevista no inciso VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade, deve 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. [...] O sistema de planejamento municipal, que é matéria do Plano Diretor, por exemplo, deverá ser constituído por órgãos

administrativos regionalizados que compreendam também a região rural (BRASIL, 2002, s/p).

Ao estabelecer que o Plano Diretor deve legislar também nas áreas rurais dos municípios, este passa a preceituar sobre o planejamento do rural, representando um avanço, embora pequeno, no que se refere às questões territoriais, já que os espaços rurais necessitam de planejamento e assistência tanto quanto as áreas urbanas. O capítulo 3 tratará mais aprofundadamente deste assunto.

1.2 As diferentes concepções e definições acerca do território urbano e rural

A definição de imóvel rural consta na Lei 8.629/1993, art. 4º, e é análoga à definição proposta pelo art. 4º do Estatuto da Terra e ao que é declarado pela Instrução Normativa Incra 11/2003, art. 3º, também considerada pelo manual de parcelamento do solo 2018, organizado pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente em parceria com o Ministério Público do Estado de Goiás (CAOMA, p. 47), a saber: “Imóvel Rural é o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”.

Uma vez que a destinação à produção é premissa, o imóvel tratado no direito agrário é aquele considerado como bem produtivo, e não somente como um bem patrimonial, assim sendo, a terra rural que constitui o imóvel rural não é apenas um bem a ser contabilizado no patrimônio de uma pessoa ou de uma empresa, mas sim, apontada como um meio de produção subordinado ao bem comum, ao desempenho de sua função social. Estar localizado fora do perímetro urbano, independente da atividade desenvolvida não mais define um imóvel como rural, derrubando a conhecida Teoria da Localização, tornando-a não mais aceita. O que prevalece é o conceito da destinação dada ao imóvel, a Teoria da Destinação. (RIZZARDO, 2018).

A classificação dos territórios em rurais e urbanos é importante para que haja uma descrição correta da geografia dos países e conseqüente subsídio para que os elaboradores de políticas públicas enxerguem as reais necessidades de determinado local, orientando ações específicas para cada território. Como o presente estudo trata do fracionamento do solo rural para fins urbanos, nos determos a tratar a seguir, mais acuradamente, a definição do imóvel rural.

1.2.1 A definição de imóvel rural

O espaço territorial considerado como rural é aquele onde se dá uma combinação de atividades econômicas, hábitos e culturas. Cella et. al (2019) pontua que até o século XX, o espaço rural era sinônimo de agricultura ou produção primária, definido por uma área de insuficiências e de escassez de recursos. Tal imagem se contrapunha ao urbano, por sua vez, associado ao desenvolvimento, ao progresso e à qualidade de vida. Uma visão bem simplista acerca do conceito de rural, mero oposto ao modo de vida urbano. O desenvolvimento rural está sujeito a interação da agricultura com atividades econômicas, tais como a indústria, o artesanato, o comércio e serviços. Assim sendo, a agricultura precisa estar inserida no contexto do território, já que demanda trabalho, preservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

As concepções sobre imóvel rural contempladas no sistema legislativo brasileiro são muito complexas, o que dificulta a compreensão de vários institutos e a elaboração de um raciocínio aclarado. O principal conceito de imóvel rural pode ser extraído da Lei 4.504/64 – Estatuto da Terra, como já mencionado neste trabalho. Depois disso, o Decreto nº 55.891/65, em seu artigo 5º, amplia o conceito para prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada. Tal Decreto deixa clara a eleição do critério da destinação sobre a da localização na definição do imóvel rural.

Por sua vez, o art. 93 do Decreto nº 59.428/66 pontua:

Imóvel Rural, na forma da lei e de sua regulamentação, é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, através de planos públicos ou particulares de valorização. (BRASIL, 1966, s/p)

E a Lei 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais acerca da reforma agrária, também traz em seu artigo 4º, Inciso I, o conceito de imóvel rural, ainda que praticamente igual ao contido no Estatuto da Terra, descrevendo-o da

seguinte forma: “Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial.”

Resumindo as legislações mencionadas, o conceito de imóvel rural pode ser dividido em quatro elementos característicos: prédio rústico - solo não edificado, predominante, mas não exclusivo em áreas rurais; área contínua - terreno designado ao uso rústico com certa continuidade econômica (independente da divisão física ou registral, com mais de uma matrícula no imóvel, em sua totalidade, a área é utilizada com um mesmo fim); irrelevância da localização - a lei determina expressamente que a localização do imóvel não importa na sua caracterização; destinação – a fim de ser considerado rural o imóvel deve ser destinado a atividades de exploração da terra (agrícola, extrativa vegetal, pecuária, florestal ou agroindustrial).

Na perspectiva de Almeida e Sardagna (2000), o imóvel rural é considerado um bem com conceituação que varia de acordo com a ótica dos ramos do Direito Civil, Administrativo e Agrário. Ainda, segundo os autores, para o Direito Civil, o imóvel rural é um bem corpóreo, divisível ou indivisível, conforme as circunstâncias da lei, situado em zona rústica. Já no âmbito do Direito Administrativo, o domínio dos imóveis varia, podendo ser público federal, estadual, municipal ou autárquico, qualquer que seja sua localização. E nos termos do Direito Agrário, cabe o conceito expresso pela Lei nº 8.629, de 25/02/1993, art. 4º, inciso I, retro mencionado. (ALMEIDA E SARDAGNA, 2000).

1.3 A reforma agrária frente ao parcelamento do solo

A presente pesquisa intenciona estudar sobre aos imóveis rurais, mais precisamente, em relação a seu parcelamento ilegal para fins urbanos e as suas possíveis consequências, tendo em vista a Lei do Estatuto da Terra - 4.504/1964, que em seu art. 1º dispõe que sua finalidade é a de regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola; a Lei de Parcelamento do Solo - nº 6.766/79, que estabelece diretrizes e define os critérios urbanísticos mínimos a serem utilizados para que o parcelamento seja legal; por fim, a Lei Federal nº 13.465/2017 de

Normas Técnicas do INCRA, que instituiu a Reurb e que trata da regularização fundiária rural e urbana.

O parcelamento do imóvel rural, ou seja, seu loteamento, desmembramento ou divisão enquanto propriedade, precisa respeitar as dimensões legalmente tidas como necessárias para garantir o sustento e desenvolvimento do proprietário e do trabalhador rural, conforme trata a Lei nº 4.504/1964 do Estatuto da Terra, também conhecida como Lei brasileira da reforma agrária.

O Estatuto da Terra tem como objeto original de sua disciplina a reforma agrária, no qual o § 1º consta sua definição: “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. (BRASIL, 1964).

Assuntos como parcelamento de solo rural, latifúndios e minifúndios remontam a ideias relacionadas à reforma agrária. A Constituição brasileira prevê a desapropriação das terras rurais desprovidas de função social, ficando destinadas à reforma agrária, mesmo que a desapropriação seja a única forma de obtenção de uma área para reforma agrária. Historicamente, o Incra comumente adquire imóveis rurais objetivando a implantação de projetos de reforma agrária. (RIZZARDO, 2018; CAOMA, 2018). O imóvel adquirido pelo Poder Público para fins de reforma precisa ser adequado à finalidade objetivada, e estar localizado em áreas de evidente tensão social, permitindo a previsão em ordenamento legal.

Acerca do desmembramento do imóvel rural, Rizzardo (2018) afirma que, quando para finalidades não agrárias, e sim de interesse público, não incide a regra do art. 65 do Estatuto da Terra. A indivisibilidade é regulamentada no art. 8º da Lei 5.868/1972. Assim, o desmembramento permitido pelo art. 65 é referente ao imóvel rural para a instituição de novos imóveis rurais, de acordo com o que prevê o art. 1º do Dec. 62.504/1968. Nesses casos, a venda parcelada ou desmembrada de tamanho mínimo precisa adequar-se ao módulo, a não ser que seja para anexar-se a área a outro imóvel, uma vez que o STJ entende que o Estatuto da Terra é respeitado quando há venda de partes em imóveis, com medidas inferiores ao módulo regional, quando a alienação é feita para o confrontante, não havendo, dessa forma, a criação de minifúndio (RIZZARDO, 2018).

No tocante ao planejamento territorial, Ferreira Neto et al. (2010), Ferreira (2015), Ferreira e Ferreira Neto (2017), relatam que o processo de fracionamento dos assentamentos rurais, geralmente, não considera critérios agronômicos, tornando irrelevantes questões como a hidrografia, o relevo e as possibilidades do uso agrícola das terras, priorizando a homogeneização dimensional dos lotes em detrimento de sua capacidade produtiva, gerando, muitas vezes, uma distribuição divergente dos recursos a serem aproveitados pelas famílias assentadas. Os autores denominam esse modelo de parcelamento como “quadrados-burros”, com o objetivo de criticar a maneira como os assentamentos rurais são fracionados, em formato de quadrados ou retângulos, com as mesmas dimensões para todas as famílias, qualquer que sejam seus aspectos físicos ou produtivos.

1.3.1 Limitações ao parcelamento do solo rural como política de proteção à função social da propriedade rural

De modo geral, estudos foram realizados a fim de definir um tamanho mínimo para a propriedade agrária, permitindo com que ela pudesse cumprir sua função social, assim como regula o Art. nº 65 da Lei nº 4.504/1964, que criou o Módulo Rural. Todavia, a própria regulamentação do artigo 65 acabou por admitir o parcelamento do imóvel rural inferior ao módulo, por meio da instituição da Fração Mínima de Parcelamento. Tal instituição culminou na quebra do princípio da função social da propriedade, comumente desrespeitando princípios constitucionais, previstos nos art. 5º, inciso XXIII, 184 e 186 da Constituição, que trazem o princípio basilar da Reforma Agrária, com a extinção dos minifúndios, e é contrário ao art. 53 do Código Civil brasileiro, que dispõe acerca da indivisibilidade dos imóveis. (ALMEIDA e SARDAGNA, 2000).

A Lei nº 13.465/2017 apresenta várias inovações no Direito Imobiliário, permitindo a opção de regularização posterior de parcelamentos irregulares ou clandestinos do solo rural, quando utilizados para propósitos urbanos. Ainda que a lei configure as normas gerais e os procedimentos cabíveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), o diploma legal evidencia a incidência dos imóveis rurais (art. 11, § 6º), quando a área de cada “lote” possui menor valor do que a fração mínima de parcelamento. Todavia, a Reurb em imóveis rurais loteados irregularmente depende de uma avaliação de conveniência e oportunidade do

Município, que, detém o poder de dispensar certas exigências da legislação urbanística e/ou vincular a regularização à adoção de medidas, devendo sempre fundamentar a sua decisão em princípios legais. Sua instauração é de cunho excepcional, e objetiva unicamente a legalização de núcleos urbanos informais já estabelecidos. (ROCHA, 2021).

Almeida e Sardagna (2000) afirmam que após a Constituição Federal ter consagrado o princípio da função social em diversos dispositivos, ele tem sido comumente mencionado. A definição do que seria a função social da propriedade é vinculada à observância dos requisitos legais, ou seja, conceituada com base no cumprimento das exigências ditadas no texto constitucional. Todavia, não é mencionada a existência de diversas funções sociais, variáveis segundo cada tipo de propriedade.

Analisando nosso sistema normativo, podemos perceber a existência de funções sociais da propriedade que se diferenciam conforme o tipo de propriedade que se apresenta, afirmando-se que as propriedades exercem várias funções sociais. A função social da propriedade pode ser utilizada mesmo como elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade. A moderna doutrina prega não ser mais a propriedade um direito absoluto, como viam os juristas anteriores. No entanto, não se pode negar que a propriedade tem algo de absoluto, de sagrado. E esse aspecto absoluto da propriedade é a sua função social, que constitui, em síntese, o seu perfil constitucional. A melhor concepção da função social é a de que ela se afirma como um elemento constitutivo do conceito de propriedade, importando dizer que a função social não é um elemento externo, um mero adereço do direito de propriedade, mas um elemento interno sem o qual não se aperfeiçoa o suporte fático de tal direito, identificando-se com o próprio conteúdo da propriedade (ALMEIDA E SARDAGNA, 2000, p. 211).

Os autores defendem a ideia de que, dessa forma, não se trata de atribuir ao proprietário um poder ilimitado que seria posteriormente revogado ou restringido via aplicação da função social da propriedade, uma vez que o próprio direito de propriedade já surge limitado pela função social que precisa cumprir. A maioria dos doutrinadores do direito apontam para uma expressiva dificuldade entre os Tribunais quanto à integral aplicação do princípio da função social da propriedade. Os que procedem dessa forma são considerados alternativos.

Pontua-se que a aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade não tem relação com o Direito Alternativo, mesmo que se constituía como importante alternativa de direito para a resolução dos conflitos relacionados à propriedade. Talvez haja a necessidade de mais do que um novo código para

modificar a interpretação dos aplicadores do Direito, e sim, da elaboração de uma nova doutrina, leal aos princípios especificados na Constituição Federal. (ALMEIDA E SARDAGNA, 2000).

O próximo capítulo discutirá as formas de parcelamento do imóvel rural e seu regramento legal no direito agrário, com definições e limitações legislativas.

2 MODALIDADES DO PARCELAMENTO ILEGAL DE IMÓVEL RURAL E O REGRAMENTO NO DIREITO AGRÁRIO

O segundo capítulo analisa questões atinentes às formas de parcelamento, questões do direito urbanístico, com conceitos específicos sobre o parcelamento de solo, competência para legislar sobre a matéria e para fiscalizar a ocupação de solo.

Para Caoma (2018), o fracionamento do solo rural para fins urbanos, cresce de forma acelerada nos municípios goianos, ganhando as mais variadas denominações, tais como sítios de recreio, condomínio de chácaras, loteamento rural, dentre outros. Apresentam clara finalidade urbana, uma vez que possuem edificações que objetivam a instalação para moradia, lazer e recreação. Tal finalidade urbana, faz com que o imóvel rural fuja do viés produtivo e econômico.

A diferença entre parcelamento de solo para atender fim urbano e rural não dá margem a dúvidas. De acordo com Caoma (2018), o parcelamento que se destina à urbanização, edificação e ocupação, visando habitação, lazer, indústria ou comércio tem finalidade urbana. Por outro lado, a finalidade rural se destina essencialmente à exploração agrícola, pecuária e extrativista. A seguir, constam as diretrizes para o parcelamento do solo previstas no Estatuto da Terra.

2.1 Do parcelamento do solo previsto no Estatuto da Terra

O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) é a normativa mais relevante para o Direito Agrário, sendo a primeira lei a trazer limitações ao parcelamento do solo rural, ao anunciar, no art. 65, que “o imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”. (BRASIL, 1964).

O fracionamento excessivo do solo rural e a formação de concentrações populacionais nessas zonas, geralmente vão contra o interesse público e corrompem a função social da propriedade rural por conta da criação de minifúndios, contrários ao art. 4º da Lei do Estatuto da Terra, nº 4.504/64. Além de provocar uma costumeira degradação do meio ambiente, o uso indevido de áreas rurais para fins diversos, atrapalha o desenvolvimento agrário nacional, e ainda, implica nos planos de

desenvolvimento urbano municipais, acarretando problemas tais como a falta de saneamento básico, transportes e segurança para a zona rural, sem que haja uma infraestrutura adequada, além de potencializar os conflitos pela propriedade. (ALMEIDA, SARDAGNA, 2000)

Segundo Caoma (2018), os empreendedores optam pelo parcelamento em área rural, com o intuito de se esquivarem das obrigações quanto a implantação das obras de infraestrutura básica e reserva dos espaços públicos destinados a áreas institucionais, áreas verdes e de lazer, e demais exigências que deveriam ser cumpridas, como o previsto pela Lei de Parcelamento do Solo. A seguir haverá a descrição de cada um destes modos de fracionamento de terras previstos pela lei.

2.1.2 Das formas de parcelamento e seus conceitos

O loteamento consiste no fracionamento de uma gleba em lotes destinados a edificação, contando com a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, havendo ou não modificação ou ampliação das vias existentes (art. 2º, § 1º, da Lei nº 6.766/1979).

O desmembramento diz respeito à subdivisão de uma gleba em lotes destinados a edificação, aproveitando o sistema viário pré existente, respeitando a condicional de não implicação de abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, ampliação ou modificação dos já existentes (art. 2º, § 2º, da Lei nº 6.766/1979).

Por sua vez, o loteamento clandestino é aquele que não possui aprovação pelo poder público, mais precisamente pela Prefeitura Municipal. A clandestinidade do empreendimento é um impedimento ao seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, não permitindo com que os adquirentes obtenham a matrícula de sua unidade, assim como impossibilita que o Município autorize edificações no local. A venda de lote sem registro do loteamento é ilegal por desobedecer ao estabelecido no artigo 37 da Lei 6.766/79: "É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado".

Já o loteamento irregular constitui uma modalidade que conta com a aprovação do poder público, mas não com o registro no CRI, ou não foi realizada seguindo as exigências da Lei nº 6.766/1979 (descumprimento do cronograma de

obras, ausência de infraestrutura e/ou de área verde). São loteamentos aprovados pela Prefeitura, mas que não foram inscritos, ou até o foram, mas apresentam desconformidade com o plano e as plantas apresentados e aprovados.

É importante ressaltar que esses tipos de parcelamento com finalidades urbanas são ilegais na imóvel rural em função de sua finalidade agro-extrativista-pastoril, portanto, não pode haver o parcelamento com objetivo de urbanização, mesmo que estabelecido em zona urbana, pois é preciso observar o requisito de destinação. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) veta a divisão de imóvel rural em áreas com dimensões menores ao módulo da propriedade rural: “Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”.

Logo, o parcelamento do solo para fins urbanos é restrito aos imóveis localizados em área urbana ou de urbanização específica. Somente será admitido o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos quando houver mudança na finalidade do imóvel, combinado com sua inserção na área urbana legalmente definida pelo município (STIFELMAN; GARCEZ, 2019).

Em vista disso, a Lei nº 6.766/1979 assim classifica as áreas em que se é permitida a instalação de loteamentos:

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. (BRASIL, 1979, s/p)

Contudo, apesar de existir a vedação legal ao parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos, o loteamento ilegal desses imóveis é recorrente. Bastante atrativos e muito dissipados no mercado imobiliário, são voltados desde às classes populares que procuram por terras com valor reduzido, até às de maior poder aquisitivo que buscam por imóveis em condomínios rurais de luxo. Esses loteamentos, porém, são exemplos de empreendimentos edificados na maioria das vezes de maneira clandestina, pois não cumprem com os requisitos para o parcelamento do solo rural previstos na legislação de regência. A seguir, um entendimento jurisprudencial a respeito da impossibilidade respectiva forma de parcelamento:

TJSP - Ação Civil Pública – Loteamento – Parcelamento irregular do solo – Cerceamento de defesa – Não ocorrência – Imóvel localizado em área rural – Impossibilidade de parcelamento para fins urbanos – Regularização – Não cabimento, porque não preenchidos os requisitos legais – Decisão mantida – Recurso improvido. (TJSP, Apelação 0053402-53.1997.8.26.0114; Relator: Eduardo Sá Pinto Sandeville; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Privado; Foro de Campinas - 1ª. Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/06/2017; Data de Registro: 06/06/2017).

Sendo assim, o parcelamento do solo rural é admitido apenas quando respeitada a sua finalidade social e econômica, conforme os requisitos definidos pelo próprio Estatuto da Terra. O Estatuto determina que o imóvel rural é parcelável desde que respeitada a dimensão mínima do módulo rural regional.

Marques (2016) refere-se ao módulo rural como: “a medida adotada para o imóvel rural classificado como ‘Propriedade Familiar’” (p. 49). Segundo ele, a fixação dessa área, feita por órgão competente do Governo Federal, atualmente o INCRA, considera diversos fatores, como por exemplo o tipo de exploração a que se destina o imóvel, a qualidade da terra, a proximidade do centro consumidor, entre outras características tidas como necessárias pelo mencionado órgão. Importante ainda citar que, a medida é variável de região para região. Inclusive, o Decreto nº 55.891/65, que regulamenta o Estatuto da Terra nessa parte, determinou, em seu art. 11, o seguinte:

Art. 11. O módulo rural, definido no inciso III do art. 4º, do Estatuto da Terra, tem como finalidade primordial estabelecer uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico. (BRASIL, 1965, s/p)

Contudo, o legislador brasileiro introduziu duas outras figuras jurídicas que são também relacionadas com a dimensão do imóvel rural, sendo elas: a Fração Mínima do Parcelamento e o Módulo Fiscal. Estes institutos quase substituíram por inteiro o instituto do módulo rural, e vieram trazendo um viés positivo do que seria mais adequado e compatível com a realidade. (MARQUES, 2016; RIZZARDO, 2018).

2.2 Módulo rural e a fração mínima de Parcelamento

De acordo com as definições elencadas por Marques (2016) E Rizzardo (2018), o Módulo Rural - MR corresponde a uma medida de área, em hectares, que equivale à área mínima necessária ao aproveitamento econômico do imóvel rural a fim de garantir o sustento familiar, com o intuito de implementar o princípio constitucional da função social da propriedade. Por sua vez, a Fração Mínima de Parcelamento – FMP, também é considerada como medida de imóvel rural, se tratando de área mínima fixada para cada município, permitida por lei quanto ao desmembramento, na constituição de um novo imóvel rural, desde que o imóvel original continue com área igual ou superior à área mínima fixada (art. 8º da Lei 5.868/1972).

Já o Módulo Fiscal – MF, chega a substituir o módulo rural, numa interpretação baseada no art. 22 do Dec. 84.685/1980. É considerado como uma unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, que acata aos seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar.

Rizzardo (2018) pontua a variação das dimensões e tamanho do módulo fiscal de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil fica entre cinco e cento e dez hectares (p.36).

O minifúndio é um termo que se refere ao imóvel de dimensões inferiores à propriedade familiar, ou seja, ao módulo rural e/ou fiscal determinado para sua região e à extensão que configura a FMP - área mínima estipulada por cada município, com permissão legal de desmembramento a fim de constituir um novo imóvel rural, nos moldes do art. 8º da Lei Federal nº 5.868/1972. A caracterização do FMP está contida no inc. IV do art. 4º do Estatuto da Terra: “Minifúndio, o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar”. Uma gleba de terra que, em função de seu tamanho, não basta para assegurar o sustento e o progresso socioeconômico de seu proprietário, sendo então, insuficiente para a subsistência familiar, não atendendo à função social e por isso, torna-se objeto de desapropriação. (CAOMA, 2018).

A definição de módulo rural foi introduzida pelo art. 4º, III, do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), perfazendo uma medida de área em hectares, equivalente à área

mínima necessária à exploração econômica do imóvel rural visando sustento familiar, implementando o princípio da função social da propriedade constante no art. 5º, XXIII, da Constituição. Sua caracterização varia quanto à localização e tipo de exploração, podendo ser classificado pelo Incra como do tipo hortigranjeiro, de cultura permanente, de cultura temporária, de exploração pecuária, de exploração florestal ou de exploração indefinida (RIZZARDO; 2018; art. 11 do Decreto nº 55.891, de 31/03/1965; Instrução Especial INCRA nº 50/1997).

Rizzardo (2018) pontua que o módulo rural corresponde à área mínima habilitada a permitir a abertura de matrícula de imóvel rural, já que é proibido submeter ao Registro de Imóveis uma área com dimensões menores, objetivando impedir a fragmentação dos imóveis rurais e a formação de novos minifúndios. O módulo rural diz respeito ao módulo de exploração hortigranjeira da Zona Típica de Módulo (ZTM) determinado por seu município responsável. Em caso de parcelamento do imóvel rural a área remanescente não pode ser inferior à FMP. Resumidamente, a área inferior ao módulo é denominada de minifúndio e a área superior, de latifúndio.

Nesse sentido, o art. 184, caput, da Constituição é considerado a regulamentação básica sobre reforma agrária, instituindo a desapropriação do imóvel rural que não cumpra sua função social através de prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária para fins de reforma agrária, considerando o interesse social, e respeitando a preservação de seu valor real, podendo ser resgatado no prazo de até vinte anos, contados a partir do segundo ano de sua emissão, e com utilização determinada em lei. (BRASIL, 1988).

Almeida e Sardagna (2000), preconizam que a autorização para o parcelamento rural via art. 8º da Lei nº. 5.868/1972 acarretou expressiva repercussão sobre os princípios gerais do Direito Agrário, uma vez que autorizou a criação de imóveis rurais que, em função de suas dimensões inferiores ao módulo rural, obstaculizam o progresso e o desenvolvimento social das famílias rurícolas. Todavia, vale ressaltar que a redução no tamanho dos imóveis colaborou para a reformulação das maneiras de uso do solo, impulsionando as iniciativas de urbanização, uma vez que as propriedades passaram a ser economicamente inviáveis e aumentaram-se as chances dos pequenos proprietários evadirem o campo, alterando a destinação da propriedade.

A Assessoria Jurídica do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente – CAOMA, com a colaboração do Ministério Público do Estado de Goiás, elaborou o “Manual sobre Parcelamento do Solo”, objetivando expor de maneira simplificada certos conceitos relacionados a loteamentos, parcelamento do solo em área rural, condomínios fechados e regularização fundiária, visando auxiliar a atuação das Promotorias de Justiça. Nele consta que, ficando a cargo de cada município, não há uma metragem única para o módulo rural, com uma variação que considera a localização do imóvel ou a forma de exploração sobre ele efetuada, seguindo a classificação do INCRA. O Estatuto da Terra permite somente uma exceção à regra do caput do art. 65, permitindo o parcelamento de imóveis rurais, em tamanho inferior à do módulo, em caso de programas oficiais de apoio à atividade agrícola familiar, encabeçados pelo Poder Público, com beneficiários agricultores que não sejam proprietários de nenhum outro imóvel rural ou urbano. (CAOMA, 2018).

O manual de Parcelamento do Solo 2018 (CAOMA), expressa que a ocorrência de fracionamento do solo rural para fins urbanos, apesar de expressa proibição legal, tem aumentado rapidamente nos municípios goianos, recebendo variadas denominações, tais como sítios de recreio, loteamento rural, condomínio de chácaras, dentre outros termos empregados.

2.3 Órgãos envolvidos no parcelamento de solo rural

Quanto se estuda acerca do parcelamento do solo, é visível a necessidade de adequação às legislações registras, urbanísticas e ambientais e a implicação disso quanto ao levantamento de inúmeros dados, elaboração de estudos e projetos e manifestações dos órgãos públicos competentes, a fim de conceder ou negar os requerimentos apresentados pelo parcelador/regularizador. O projeto de parcelamento culmina da união de esforços técnicos oriundos da engenharia, da área ambiental, do urbanismo e do direito. Portanto, precisa atender às exigências de variados textos legais incidentes e às diretrizes estipuladas pelos órgãos públicos, a fim de torná-lo realizável em termos técnicos e jurídicos. (JELINEK, 2017).

Para a aprovação de loteamento ou desmembramento do solo rural para fins urbanos, além de audiência do Incra e dos órgãos metropolitanos, nos locais em que

existirem, é indispensável que o Município promova, por meio da lei, a modificação do solo rural para solo urbano, ou de expansão urbana. É necessário lembrar que, na realidade brasileira, somente as cidades mais populosas apresentam normas e órgãos administrativos de gestão ambiental e planejamento urbano e regional. Os demais municípios geralmente não contam com órgãos de planejamento nem políticas urbanas. (RIZZARDO, 2018).

Jelinek (2017) descreve a sequência de procedimentos a ser realizada no processo de parcelamento do solo, a saber:

O procedimento deve iniciar com o levantamento topográfico da área, que deverá ser encaminhado para avaliação da sua viabilidade urbanística e fixação das diretrizes de uso do solo, que têm a função de ordenação do território. Após a manifestação do Poder Público sobre estas questões, deve suceder-se a avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento pelo órgão ambiental competente, que, concluindo positivamente, concederá a licença prévia, que tem a função de aprovar a localização e concepção do empreendimento, atestar a viabilidade ambiental da gleba e estabelecer os requisitos básicos condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Obtidas as diretrizes urbanísticas e ambientais, segue-se a elaboração dos projetos urbanísticos e técnicos (abastecimento de água, energia elétrica, esgoto, etc.), que deverão ser aprovados pelo Município. Com a aprovação dos projetos e a obtenção da licença ambiental de instalação, que autoriza a instalação do empreendimento tendo em vista as especificações constantes dos projetos aprovados, e, com base nestes, define as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, deve seguir-se o registro do empreendimento junto ao Registro de Imóveis competente. Por último, tem cabimento a licença urbanística para construção das obras (JELINEK; 2017, p.4).

A respeito da atuação do INCRA, ainda que a IN-17B, nos casos de parcelamentos para fins urbanos de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, determina exigência de apenas atualização cadastral do imóvel (CIR) posteriormente ao registro do parcelamento, a Lei 6.766/79 requer a prévia audiência do órgão em seu artigo 53: “Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária...”, dentre outros órgãos.

A IN-17B foi revogada pela Instrução Normativa n.º 82/2015, e desde então o INCRA não teria mais obrigatoriedade de emitir anuência aos parcelamentos de imóvel rural. Todavia, apesar da Nota Técnica INCRA-DF-DFC n.º02/2016, a legislação vigente continua indicando como fundamental a participação do INCRA nos parcelamentos dos imóveis rurais. O INCRA é responsável por garantir que os imóveis rurais cumpram sua função social, ou seja, sejam produtivos. Caso

descumpra a função social, se o imóvel possuir uma área superior a 15 módulos fiscais, o INCRA procederá com a reforma agrária, transferindo a propriedade do imóvel para famílias que o tornem produtivo.

Diante do exposto, na prática, os órgãos geralmente envolvidos no fracionamento do solo urbano são: INCRA, o Registro de Imóveis, Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB (representado nos municípios pelos tabelionatos de registro de imóveis) e prefeituras municipais.

O próximo capítulo tratará das implicações práticas e jurídicas da realidade dos loteamentos irregulares e clandestinos com fins urbanos nas zonas rurais e o poder/dever dos municípios em acompanhar esses loteamentos e se possível, levar a regularização a esses imóveis parcelados ilegalmente.

3 AS IMPLICAÇÕES DOS LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS COM FINS URBANOS NAS ZONAS RURAIS

O terceiro capítulo enfrentará o cerne do problema proposto. Ou seja, analisa quais são as principais consequências do parcelamento ilegal de imóveis rurais para fins urbanos e a possibilidade e necessidade de incluir os imóveis rurais no plano diretor dos municípios, a fim de incluir e o diploma legal que trata da regularização fundiária.

3.1. Loteamentos irregulares e clandestinos: o parcelamento do solo rural com fins não agrários

A comercialização de lotes nas áreas rurais e de expansão urbana é vista com frequência, e na maioria das vezes se dá sem observância aos requisitos administrativos, registrários e urbanísticos, que são observados tanto na Lei do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), quanto a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (nº 6.766/1979).

De acordo com Rocha (2021, p.90), essa inobservância acaba fortalecendo as dificuldades enfrentadas pelas prefeituras em disciplinar o uso do solo a fim de garantir que as cidades cresçam de forma ordenada. Essa urbanização produzida no espaço rural e feita de “dentro para fora”, deixa indícios negativos, tendo como alguns exemplos, a falta de arruamento, a não observância da dimensão mínima para fracionamento dos lotes, na ausência de área para instalação de áreas verdes e a destinada à infraestrutura urbana.

Caoma (2018, p.21) reforça que a Lei de Parcelamento do Solo, em seu art. 2º, § 5º, determina que a infraestrutura básica dos loteamentos deve ser composta dos seguintes equipamentos urbanos: escoamento das águas pluviais; Iluminação pública; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. Além destes, outros equipamentos podem ser exigidos por lei municipal, porém, na maioria das vezes, não são observados esses requisitos.

O resultado desse processo reflete-se na ausência de uma infraestrutura que seria necessariamente adequada para uma área urbanizada. Em contrapartida, os valores dos imóveis nessas áreas se encontram mais acessíveis, possibilitando que a

população de menor renda, mesmo com os transtornos de planejamento e a execução informal de parcelamento consiga adquirir um lugar para chamar de seu.

De acordo com Stifelman e Garcez (2005, p.01), através da ocupação desordenada do solo formam-se habitações subnormais, como as favelas, mas, além disso, há também um segmento do mercado informal da habitação que continua crescendo e degenerando os padrões de desenvolvimento urbano aos arredores das cidades e, muitas vezes, degradando o meio ambiente natural: os chamados loteamentos irregulares e clandestinos.

Entre as consequências anteriormente citadas, a expansão indevida do perímetro urbano em área rural pode ainda, desequilibrar a atividade produtiva e causar degradação do meio ambiente natural, pois as propriedades passam a ser indevidamente fragmentadas através da manifestação de loteamentos ilegais e sem a infraestrutura adequada, sendo necessário a observância de um maior controle por parte do Poder Público em relação à progressiva conversão das terras rurais em urbanas (ALBUQUERQUE, 2017).

3.2. A responsabilidade civil do Estado diante do parcelamento ilegal e seu dever fiscalizatório

Segundo Mesquita (2016), a legislação do território rural é bastante problematizada e discutida, pois busca apurar a distribuição das competências e atribuições entre Município, Estado e União. Constitucionalmente, é sabido que as áreas rurais são de competência da União, contudo, o Estatuto da Cidade confere ao Município a função de legislar sobre as áreas rurais. Este desalinhamento entre os entes federativos, referente a distribuição das competências, acaba gerando conflitos legais de atribuição, deixando em segundo plano os problemas enfrentados pelas áreas rurais diante de tais situações.

Nesse cenário, é fundamental que o Poder Público Municipal procure estabelecer a concretização do direito da população dessas áreas, para terem um ambiente sustentável, pois se trata de direito fundamental que está relacionado a qualidade de vida e a dignidade de quem ali reside, sendo que seu principal instrumento de efetivação é o plano diretor, que deve buscar promover o

desenvolvimento e a expansão urbana de forma socialmente justa e ambientalmente equilibrada (MESQUITA, 2016).

Segundo Albuquerque (2017, p. 55), para o município viabilizar a política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor é uma figura importantíssima, pois é entendido como um instrumento de desenvolvimento local sustentável com normas voltadas a abranger não somente uma área em específico, mas a totalidade do seu território, compreendendo tanto a área urbana quanto a rural. Sendo assim, consistirá de vício constitucional o Plano Diretor que se limitar apenas à zona urbana e de expansão urbana.

Embora o Planejamento do Território Rural nos Planos Diretores seja considerado um avanço, é relevante lembrar que, mesmo que o Estatuto da Cidade informe em seu conteúdo que os Planos Diretores devem incluir as áreas rurais do município, vale refletir sobre como o universo rural é mal inserido nas políticas municipais e como esse fato poderia proporcionar melhores condições de vida para a população que vive nessas áreas.

Debater sobre o rural na atualidade, segundo Mesquita (2016), se faz necessário pela urgência em entender essa categoria, e para que, com base nisso, os Municípios arquitetem Planos Diretores que complementem as atividades desenvolvidas no rural e no urbano, visando o pleno desenvolvimento econômico e social do município e do território.

Assim sendo, dentre as estratégias de desenvolvimento das áreas rurais, é necessário vê-las com um olhar de perspectiva para além de seus problemas e ressaltar as suas visíveis potencialidades, de forma a favorecer o bem-estar da sua população local. Em virtude disso, é imprescindível levar em consideração que a sociedade brasileira é heterogênea e utilizar isso com base nos territórios locais para definição de diagnósticos aos problemas enfrentados pela população rural (MESQUITA, 2016).

3.3 Consequências dos fracionamentos realizados na ilegalidade

O parcelamento do solo ocorre via autorização concedida pelo município a um particular para o exercício da função pública de urbanização, que é, a rigor, privativa do Poder Público. A avaliação sobre a possibilidade ou não dessa autorização depende de juízo de oportunidade e conveniência do Município, incorporando sua

esfera de discricionariedade. O parcelamento do solo urbano pode ser conceituado como sendo um processo urbanístico, com finalidade de divisão de gleba para ocupação, compreendendo as modalidades: parcelamento, loteamento e desmembramento. (CAOMA, 2018)

A doutrina cita os altos custos sociais e econômicos provocados pela crescente informalidade urbana, tais como o crescente quadro de exclusão social e segregação espacial das pessoas que residem nesta espécie de adensamento populacional derivados dos parcelamentos ilegais do solo. Em se tratando dos problemas de ordem urbanística, o maior prejudicado é o Poder Público, pois são descumpridas as exigências mínimas e necessárias ao bem estar da sociedade e à conservação do meio ambiente, ocasionando, maiores demandas quanto a prestação de serviços públicos, sem que haja o devido planejamento. É, portanto, do interesse de toda a sociedade que essa prática seja repreendida e abolida.

A Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada Estatuto das Cidades, dispõe que a adequada organização do solo (rural ou urbano) é imprescindível na tentativa de coibir as ilegalidades e evitar que o meio ambiente natural e urbano sejam prejudicados. Dias (2012) expõe que:

[...] as cidades se expandem, reproduzindo a acumulação capitalista no espaço, construindo-o e transformando-o. A expansão da cidade – que avança para as áreas rurais, alterando-as ou mesmo destruindo-as – é acompanhada de uma degradação da qualidade de vida e da própria realidade urbanística (DIAS, 2012, p.56).

Nesse contexto é preciso analisar a ocupação com finalidade urbana na área rural dos municípios, com devida atuação do Poder Público municipal objetivando o atendimento das funções sociais da propriedade e da cidade, e as garantias quanto ao direito à cidade sustentável, frente aos ditames constitucionais.

3.4 Do “poder-dever” dos Municípios na regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos

A Constituição Federal atribui aos municípios uma série de responsabilidades, como o exposto no art. 30, incisos I e VIII: “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

(Brasil, 1988). Dessa forma o ente municipal pode ser responsabilizado por danos ambientais diretos, consequentes de sua ação/omissão, no contexto do parcelamento do solo.

Nakano (2004) também pontua que o parcelamento do solo é de responsabilidade do município, quanto à regulação das formas de ocupação, uso e parcelamento do solo municipal, assumindo essa responsabilidade após negociações e articulações com o INCRA, podendo o poder público utilizar de seus instrumentos legais para cumprimento de seu dever.

Aqui pode-se notar a importância da elaboração e aprovação das leis de zoneamento, para que versem sobre o uso e ocupação do solo e sejam embasadas na realidade local, fazendo com que o poder público cumpra seu dever de orientar e fiscalizar a ocupação urbana, seja embargando e interditando essas obras irregulares, ou até mesmo aplicando multas nas atividades realizadas de maneira clandestina, podendo responder civilmente pelas suas omissões.

Em contrapartida, é importante ressaltar, que apesar do poder público ter um amparo legal adequado, existe uma certa vulnerabilidade do poder de polícia administrativo quando se trata desse dever fiscalizatório, principalmente o municipal, onde as autoridades acabam por omitir essa fiscalização por conta de interesses políticos a fim de não destruir seu eleitorado com os ocupantes dos terrenos ou os empreendedores locais.

3.4.1. A lei da regularização fundiária: o direito de propriedade e as normas técnicas do INCRA

Além dos Planos Diretores, existe a Lei Federal nº 13.465/2017, sendo o diploma legal que trata da regularização fundiária – Reurb, assim conceituada:

Art. 13. [...]:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;

Esta Lei apresenta várias inovações no Direito Imobiliário, permitindo a opção de regularização posterior de parcelamentos irregulares ou clandestinos das pessoas que se encaixam na condição de hipossuficiência. Segundo Caoma (2018), essas

peças estarão contando com a gratuidade no registro da unidade imobiliária e serão garantidas a elas toda a infraestrutura essencial e melhorias previstas no projeto de regularização custeadas pelo Poder Público, ou seja, além da titulação, visa também o alcance de variadas medidas direcionadas para a coletividade e melhoria da qualidade de vida da população (arts. 13 e 37, Lei nº 13.465/2017). O artigo 10 da referida Lei aborda seus principais objetivos, sendo eles:

- Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:
- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
 - II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
 - III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
 - IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
 - V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
 - VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
 - VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
 - VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
 - IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
 - X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
 - XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
 - XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

No entanto, para garantir a segurança da população a mesma lei dispõe em seu artigo 39, parágrafo 1º que a regularização fundiária não pode ocorrer em áreas de risco impossíveis de serem contornados, e é necessário realizar estudos técnicos para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei. O parágrafo 2º informa que, na Reurb que envolva áreas de riscos que não comportem a correção do local, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Lembrando que, em caso de ocupações em área de risco, apenas a população de baixa renda, que é a beneficiária da Reurb, deverá ser realocada pelo Município. Com isso, a lei visa garantir o interesse da população mais vulnerável

financeiramente, que depende da atuação do Poder Público para garantir o seu direito à moradia digna.

Outro artigo importante do dispositivo é o Art. 11 que traz o seguinte texto: [...] § 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios.

3.4.2. Possíveis alternativas e soluções

O loteamento é considerado irregular, *strictu sensu*, quando apresenta um projeto aprovado pela prefeitura municipal, mas não executado pelo loteador da gleba na prática. O responsável pelo loteamento pode ter submetido o projeto para a devida aprovação por parte do poder público, sem cumprir as outras etapas necessárias ao cumprimento da lei nº 6.766/1979. Como na maioria dos casos, a parte não executada diz respeito a falta de saneamento básico, iluminação adequada e respeito ao meio ambiente, os problemas gerados são também financeiros, demandando projetos e gastos públicos para adequação de infraestrutura.

Seria plausível elaborar um plano de ação de não apenas multa aplicável ao parcelador, como também de parcerias e coparticipação nessas adaptações posteriores, chamando os irregulares à responsabilidade real. Em muitas situações, as obras são empreitadas pela iniciativa privada e quem arca com os prejuízos finais é o Estado.

O projeto de regularização fundiária - Reurb, possui regulamentação quanto a sua elaboração e ao custeio de sua implantação, conforme orientações do art. 33 da Lei nº 13.465/2017. A Reurb pode ser efetivada por etapas, abarcando o núcleo urbano informal total ou parcialmente (art. 36, § 2º, da Lei nº 13.465/2017). Entre outros apontamentos, ela precisa conter propostas de soluções para questões ambientais e urbanísticas, bem como vias de reassentamento dos ocupantes, quando necessário (CAOMA, 2018).

§ 4º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.

§ 5º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no

Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público (BRASIL, 2017) .

Em relação ao saneamento no estado de Goiás, o Atestado de Viabilidade Técnica Operacional – AVTO expedido pela Companhia Saneamento de Goiás S/A - SANEAGO é o documento que aponta a viabilidade do fornecimento de água e da coleta do esgoto sanitário nos loteamentos, e também traz apontamentos acerca de possíveis soluções a serem adotadas pelo loteador para garantia da execução de tais serviços (art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.766/1979 e art. 4º, incisos XIII a XV, da Resolução SES nº 4/2011).

A responsabilidade do município quanto a regularização dos loteamentos clandestinos e irregulares não descarta o direito de regresso do ente estatal contra o loteador. Ademais, o município pode fazer uso das garantias iniciais fornecidas pelo loteador na ocasião da aprovação do parcelamento do solo, como também a caução fidejussória ou real em lotes, a fim de que sejam instalados os itens referentes à infraestrutura necessária. Uma via legal seria a elaboração de dispositivos legais que conduzem a tal direito regresso, com adendo de multas e outras punições, visando diminuir a incidência da clandestinidade quando se pensa no ônus.

Os danos urbanísticos causados em função da omissão do município estão ligados especificamente à falta de estrutura necessária, enquanto os danos ambientais são originados do mau uso do solo, de seus recursos e entornos naturais. Podem ser elaborados planos de fiscalização e regulamentação mais acirrada, envolvendo entidades como o IBAMA e demais órgãos que seguem o que é disposto pela Política Nacional de Biossegurança, Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, com efetiva execução.

Os atuais programas de regularização apresentam uma essência essencialmente curativa, visto ser muito difícil aplicar métodos preventivos, na realidade, pois quando um projeto é apresentado ao município não há como prever intenções de irregularidades. Os impedimentos legais não podem ser separados de um grupo mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana, todas pensadas no sentido de procurar reverter o padrão excludente de crescimento urbano da atualidade. (ALFONSIN et al, 2002). No tocante à legalização fundiária, a regularização precisa objetivar, além do

reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, a integração socioespacial dos assentamentos clandestinos e irregulares.

Tendo em vista que legislação goiana exige a emissão de uma Licença Ambiental para os loteamentos, segundo o que é previsto na Resolução CONAMA nº 237/1997 e Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CEMAm nº 02/2016, os órgãos municipais competentes poderiam melhorar a execução de suas análises elaborando um plano de acompanhamento das áreas licenciadas, a fim de garantir o cumprimento das determinações legais. Caso o acompanhamento seja inviável, poderiam ser consideradas outras alternativas como: a prestação de contas de tempos em tempos, caso haja comprovação de regularidade poderiam ser oferecidos incentivos tais como descontos nas taxas anuais, e quando observar descumpridas as exigências acarretará onerosidade para o proprietário.

Nesse contexto, ainda, pode o poder público promover políticas públicas e trabalhar com a conscientização da população a respeito do tema, visto que, grande parte das pessoas que adquirem esses imóveis irregulares, desconhecem ou são inexperientes no assunto. Dessa forma, os agentes públicos estariam exercendo sua atribuição constitucional, protegendo a natureza, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e conseqüentemente, assegurando um melhor bem estar da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo geral construir uma análise do fracionamento do solo rural para fins urbanos tendo em vista o parcelamento ilegal do imóvel rural e suas consequências, observando o disposto no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (nº 6.766/1979), entre outras disposições.

Para tanto, se propôs a estudar as definições de imóvel rural e urbano, compreender o que é o parcelamento ilegal e quais são as consequências desse parcelamento, procurando destacar as Limitações ao parcelamento do solo rural como política de proteção à função social da propriedade; reconhecer as legislações, conceitos e fases do parcelamento, e por fim, entender o procedimento jurídico de regularização do fracionamento do solo rural para fins urbanos e as possíveis soluções para amenizar essa questão tão recorrente.

O problema da pesquisa envolveu os aspectos jurídicos embutidos no parcelamento ilegal dos imóveis rurais para fins urbanos e suas consequências, uma vez que, nos municípios, o parcelamento e a comercialização de lotes nas áreas rurais e de expansão urbana, sem a observância aos requisitos administrativos, registrários e urbanísticos, implicam nas dificuldades enfrentadas pelas prefeituras em disciplinar o uso do solo a fim de garantir um crescimento ordenado e regulamentado das cidades, entre outras questões.

A configuração da nova ruralidade vem sendo amplamente explorada e mais bem compreendida. Todavia, questões como as do parcelamento e uso do solo, em relação à distinção entre o que é rural e urbano, ainda são problemáticas para os municípios. Dificuldades nas quais as leis 6.766/76 e 5.868/72, ainda não são suficientes para subsidiar possíveis soluções práticas, uma vez que elas favorecem definições que não atendem às reais dinâmicas rurais. São particularidades tratadas no Plano Diretor, pensadas de modo vinculado à integração e à sustentabilidade das variadas atividades desenvolvidas em cada espaço socioeconômico.

Frente a tudo que foi pesquisado e elencado ao longo deste trabalho, pode-se afirmar que, atualmente, não há uma efetiva aplicação das normas urbanísticas para as ocupações com fins urbanos na zona rural, ao menos em relação ao contexto da maioria dos municípios brasileiros. Prevalece a omissão municipal quanto ao

ordenamento territorial da zona rural. A desordenada e ilegal expansão do perímetro urbano sobre a área rural tende a desestabilizar a atividade produtiva e acarretar uma degradação do meio ambiente. Uma vez que as propriedades são fragmentadas de modo indevido, surgem os loteamentos ilegais, desprovidos de infraestrutura, e provocando elevação do preço de mercado das terras, razão pelo qual faz-se necessário mais acurado controle do Poder Público quanto a gradativa transformação dos espaços rurais em urbanas.

É preciso que o Poder Público municipal se empenhe quanto a efetivação da busca por cidades sustentáveis como um direito fundamental, intimamente vinculado à qualidade de vida e à dignidade das pessoas que ali morarem, direito previsto de forma implícita na Constituição e positivado legalmente pelo Estatuto da Cidade. Lembrando que o mais expressivo instrumento de efetivação é o plano diretor, documento que permite a promoção do desenvolvimento e a expansão urbana de modo socialmente justo e ambientalmente equilibrado.

Ao município cabe a responsabilidade constitucional sobre a legislação acerca dos assuntos de interesse local, considerando que a regulação das formas de uso, ocupação e o próprio parcelamento do solo no território municipal constituem parte desse interesse local e necessita da busca por soluções. Uma melhor gestão e um planejamento mais efetivo do território em sua totalidade, com a devida aplicação das diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, associado à implementação do direito à cidade sustentável. O disciplinamento do território deve ter como objetivo o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a fim de que seja redistribuída a riqueza, da melhor maneira possível e haja um real movimento de combate às desigualdades sociais no campo e nas cidades.

Pode-se comumente verificar que o interesse particular dos agentes públicos/políticos se sobrepõem aos da sociedade. Os agentes políticos, ao invés de impulsionar a máquina pública, zelando pelo bem estar da população, acabam fazendo uso do poder que lhes é concedido na via contrária ao princípio da supremacia do interesse público. Promessas de doação de lotes e promoção de assentamentos nos arredores da cidade acabam sendo constantes na construção de currais eleitorais, que perpetuam a clandestinidade em detrimento da ordem urbanística e da preservação ao meio ambiente.

A omissão em relação à obrigação estatal de fiscalizar e conscientizar a

população quanto a tudo isso precisa ser amplamente combatida e o instrumento que mais tem se popularizado nesse processo é o ajuizamento de ações que objetivam a responsabilização civil objetiva do Estado pelos danos acarretados por essa omissão.

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**. 2017. 22 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Brasília, 2017. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a2d3/0b6128c1aa04a5e456e612dab7a53f7ff504.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio, et. al. **Regularização da Terra e da Moradia – O que é e como implementar**. São Paulo, Instituto Polis, 2002.
- ALMEIDA, Élcio Cruz. e SARDAGNA, Crysthian Drummond. **O parcelamento do imóvel rural via fração mínima de parcelamento frente à função social da propriedade**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: a. 37 n. 146 abr./jun. 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília: DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 abr. 2022.
- BRASIL. **Decreto Nº 55.891**, de 31 de março de 1965. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra. Brasília, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19501969/d55891.htm. Acesso em 10 abr. 2022.
- BRASIL. **Decreto Nº 62.504**, de 8 de abril de 1968. Regulamenta o artigo 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d62504.htm. Acesso em 20 abr. 2022.
- BRASIL. **Decreto Nº 59.428**, de 27 de outubro de 1966. Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Brasília, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm. Acesso em 10 abr. 2022.
- BRASIL. **Decreto-Lei Nº 58**, de 10 de dezembro de 1937. Regulamento. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Congresso Nacional. Brasília, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm. Acesso em 15 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 4.947**, de 6 de abril de 1966. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 5.868**, de 12 de dezembro de 1972. Regulamento. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF 25 de julho de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 11.446**, de 5 de janeiro de 2007. Altera a Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, dispendo sobre parcelamentos de imóveis rurais, destinados à agricultura familiar, promovidos pelo Poder Público. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11446.htm. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 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. Brasília. 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

CAOMA. **Manual de Atuação Ministerial - Parcelamento do Solo**. Assessoria Jurídica do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. MPOG. 2018.

CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a Terra**. Revista Histórica Online: Arquivo Público do Estado de São Paulo. 2ª. ed., jun. 2005.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**: óbices e desafios. Curitiba, Juruá, 2012.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Nota técnica INCRA/DF/DFC/Nº 02/2016**. Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/_upload/Nota%20Tecnica%20Inkra_14707693598_147611385691.pdf>. Acesso em 20 abr. 2022.

Instrução Normativa INCRA nº 17-b de 22/12/1980. Boletim de Serviço, nº 51, Brasília, DF; Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/I17b_221280.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

Instrução Normativa INCRA nº 11 de 04/04/2003 - Federal - LegisWeb. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=75640>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

Instrução Normativa INCRA Nº 82 DE 27/03/2015 - Federal - LegisWeb. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282479>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

LAKATOS, Eva M. **Técnicas de Pesquisa**. Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788597026610. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026610/>. Acesso em: 09 Ago. 2022.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia Científica**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559770670. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770670/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12ª edição. ISBN: 9788597008876. Atlas: 2017 Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. **O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais**. 2016. 22 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal de Goiânia - Go, Goiânia - Go, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/kalit/Downloads/admin,+2+Mesquita.+Ferreira.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

NAKANO, K. **O Plano Diretor e as zonas rurais**. In SANTORO, Paula & PINHEIRO, Edie (Orgs.), O município e as áreas rurais. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Rev. de Est. Avanç. São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril de 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/DRdfTnpMQZFyJnWbzwRZmvt/?lang=pt>. Acesso em: 26 maio 2022.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito do agronegócio**. 4^a. ed., rev., atual. e ampl. Imprensa: Rio de Janeiro. 2018. ISBN: 9788530980962

ROCHA, Fernando Goulart. **Loteamentos Irregulares e Clandestinos: Natureza Urbanística e Aspectos Jurídicos do Parcelamento do Solo**. Orientador: José Sérgio da Silva Cristóvam; Trabalho de conclusão de curso (graduação). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2021.

STIFELMAN, Grehs Stifelman; e GARCEZ, Rochelle Jelinek.; **Do Parcelamento do Solo com fins Urbanos em Zona Rural e da Aplicação da Lei N° 6.766/1979 e do Provimento N° 28/2004 da CGJ/RS (Projeto More Legal III)**. s/d. Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/DO%20PARCELAMENTO%20DO%20SOLO.pdf. Acesso em: 26 abr. 2022.