

A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ NA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS EM ZONA RURAL

THE INTERVENTION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF PARANÁ IN THE PREVENTION AND REPRESSION OF LAND SUBDIVISION FOR URBAN PURPOSES IN RURAL AREAS

Maria Julia Pardal Simonato¹
Regina Maria Bueno Bacellar²

¹ Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. E-mail: pardalmariajulia@gmail.com

² Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. E-mail: rmbacellar@yahoo.com.br

RESUMO: O estudo analisa o parcelamento de áreas rurais para fins urbanos, com ênfase na regulamentação do crescimento planejado. Emprega uma metodologia que envolve revisão teórica, análise documental e pareceres do Ministério Público. Destaca as normas urbanísticas e o papel essencial da instituição na prevenção de fracionamentos irregulares no sudoeste do estado do Paraná por meio da expedição de recomendações administrativas, que ressaltam a necessidade do cumprimento das referidas normas para fins de evitar a consolidação de parcelamentos irregulares assegurando, assim, um desenvolvimento urbano planejado.

Palavras-chave: Parcelamento do solo rural. Legislação urbanística. Migração cidade-campo.

ABSTRACT: The study examines the subdivision of rural areas for urban purposes, with an emphasis on the regulation of planned growth. It employs a methodology that includes theoretical review, documentary analysis, and technical opinions from the Public Ministry. It highlights urban planning regulations and the essential role of the institution in preventing irregular subdivisions in the southwest of the state of Paraná through the issuance of administrative recommendations, which emphasize the need for compliance with the aforementioned regulations in order to avoid the consolidation of irregular subdivisions, thereby ensuring planned urban development.

Keywords: Subdivision of rural land. Urban planning legislation. City-country migration.

Sumário: Introdução – 1 Distinção de imóvel rural no contexto jurídico brasileiro – 2 Instituto jurídico da função social da propriedade – 3 Instituto do parcelamento do solo – 4 Ministério Público do Paraná e as questões urbanísticas – Considerações – Referências.

INTRODUÇÃO

O fracionamento do solo rural para fins urbanos e a criação de adensamentos populacionais em zonas rurais ocorrem com frequência e naturalidade no território brasileiro, sem observância do conjunto legislativo que sistematiza e organiza o crescimento das cidades. No Brasil, o parcelamento do solo urbano é objeto de lei específica. Trata-se da Lei nº 6.766/1979 que autoriza loteamentos e desmembramentos em zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social, definidas por legislação municipal.

Os especuladores imobiliários, por sua vez, optam por fazer o parcelamento em área rural, sem aprovação do poder público, a fim de se eximirem dos encargos previstos na referida Lei de Parcelamento do Solo. No entanto, deve-se considerar que os fins a serem atendidos no parcelamento urbano (habitação, indústria ou comércio) não se assemelham ao parcelamento para fins rurais, destinado à exploração econômica da terra para fins agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial.

Fora do perímetro urbano, todavia, admite-se o parcelamento do solo rural, desde que cumprida a sua função social, observado, portanto, o respectivo módulo rural (fração mínima de parcelamento), o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e alguns diplomas conexos como a Instrução Normativa (IN) nº 82/2015, do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA).

Busca-se, portanto, no presente artigo, demonstrar a importância da observação das normas urbanísticas quando consolidado o parcelamento do solo, em especial o rural, a fim de que sejam evitadas implicações urbanísticas decorrentes do fracionamento irregular. Para tanto, descrever-se-á o contexto do imóvel rural e a garantia do direito de propriedade sob a observância do cumprimento de sua função social no Estado Social e Democrático de Direito. Além disso, será abordado o planejamento urbano direcionado à função social da cidade. Ao adentrar na disciplina do instituto do parcelamento do solo, serão apontadas as principais implicações urbanísticas decorrentes do fracionamento ilegal do solo rural, especialmente relacionadas a empreendimentos imobiliários.

Para ilustrar a aplicação prática dessas considerações, será apresentado um exemplo de atuação ministerial no combate aos fracionamentos ilegais de solo rural, por meio de um plano setorial de ação instaurado pelo Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – Regional de Pato Branco, no ano de 2020. A metodologia empregada neste estudo envolveu abordagens em várias etapas, possibilitando analisar o parcelamento do solo e sua aplicação na zona rural, com enfoque especial nas restrições legais que proíbem o fracionamento para fins urbanos.

O processo metodológico seguiu as seguintes etapas: primeiro, realizou-se revisão bibliográfica da literatura disponível sobre o tema do parcelamento do solo e suas implicações legais na zona rural. A revisão contemplou análises de leis,

regulamentos e pareceres do Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo, do Ministério Público do Estado do Paraná, fornecendo bases para a compreensão de questões legais e urbanísticas envolvidas.

Em seguida, como exemplo prático, com destaque para o Grupo de Atuação Especial do Ministério Público na área do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMA), detalhou-se a formalização dessa atuação por meio de um procedimento administrativo, que instruiu todas as medidas tomadas pela instituição, a fim de fazer cumprir as normativas pertinentes ao parcelamento do solo.

No terceiro momento o estudo utilizou documentos oficiais como fonte primária de informações sobre a atuação do Ministério Público. Especificamente, os documentos do Procedimento Administrativo Número 0105.20.000545-5 (Paraná, 2020) que foram analisados para compreender o processo e as medidas recomendadas. Isso permitiu uma visão detalhada da atuação da instituição no caso em questão.

Adicionalmente, consultas foram realizadas no site do Ministério Público, com foco nos pareceres (consultas respondidas) do Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná, as quais tiveram como utilidade visualizar as práticas estabelecidas em casos semelhantes, proporcionando perspectiva mais ampla sobre a atuação do Ministério Público na área do parcelamento do solo.

Dado o caráter complexo do tema e as possíveis divergências nas interpretações legais, o estudo destacou a importância da ação dos Centros de Apoio das Promotorias do Ministério Público para orientar a atuação dos Promotores de Justiça nessa área. Essas considerações visam assegurar uma aplicação consistente e eficaz das regulamentações relacionadas ao parcelamento do solo.

Este caminho metodológico foi concebido para fornecer análises abrangente e fundamentada sobre o parcelamento do solo na zona rural, com ênfase na atuação proativa do Ministério Público como um agente fundamental na

aplicação das normativas legais e na promoção de um meio ambiente equilibrado ecologicamente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

1 DISTINÇÃO DE IMÓVEL RURAL NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO

O ordenamento jurídico brasileiro aponta, de forma geral, dois critérios para a distinção entre imóvel rural e urbano, sendo o da localização e o da destinação econômico-social. Pelo critério da localização, imóvel rural é o que se encontra fora dos limites da zona urbana ou da área de expansão urbana definida em lei municipal. Tal critério topográfico é adotado pelo Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), bem como pela legislação do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96). Pelo critério da destinação, será a gleba de terra na qual se explora atividade agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial, independentemente de sua localização, conforme a noção conceitual prevista no art. 4º, I, da Lei nº 4.504/1964 (Carmo Júnior, 2020).

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, em recente precedente, o critério da destinação é o definidor de imóvel rural, inclusive para efeitos fiscais, demonstrando inexistir hierarquia entre a lei complementar e ordinária. Todavia, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, houve decisão no bojo do RE nº 93.850-8/MG, com prevalência do critério topográfico considerando a hierarquia legislativa (Lei nº 5.172/1966, lei materialmente complementar) (Carmo Júnior, 2020).

Em que pese a contraposição apontada, é prudente não confundir os conceitos de solo urbano e solo rural com os de zona urbana e zona rural. “Enquanto os dois primeiros referem-se à destinação de uso dada ao solo, os dois últimos dizem respeito à localização do imóvel, independente da finalidade que envolve a utilização” (Rizzardo, 2013. p. 320).

A identificação desses espaços é primordial para a organização do espaço urbano, sem deixar de considerar a existência de imóveis que desenvolvem atividades agrárias dentro da zona urbana, já que o Estatuto da Terra veda qualquer espécie de uso e ocupação do solo rural que o descaracterize em sua natureza. O Estatuto da Terra, ao evidenciar o elemento caracterizador do direito agrário, em seu art. 4º, I, definiu como imóvel rural, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária

ou agroindustrial, quer por meio de planos públicos de valorização, quer por iniciativa privada (Brasil, Lei nº 4.504/1964).

Portanto, aplica-se a designação de imóvel agrário ao imóvel situado em qualquer zona municipal (zona urbana, de expansão urbana, não-urbanizável ou rural) onde se desenvolve atividade agrícola, pecuária ou agroindustrial (fator técnico (Carmo Júnior, 2020).

2 INSTITUTO JURÍDICO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Na história do Direito extrai-se que a função social da propriedade não tinha espaço em um Estado Liberal, sendo que a propriedade privada apresentava um caráter egoístico, perceptível dogmaticamente, o que tornava custosa a inserção de uma função social no ordenamento jurídico brasileiro até o Código Civil de 1916 (Bretas, 2020). O caráter absoluto da propriedade se manteve predominante por muito tempo, sendo que a sua função social ganhou corpo quando do aumento da fortificação do interesse público, passando a ter seu real espaço, portanto, com o Estado Social e Democrático de Direito.

Neste contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII, passou a garantir o direito à propriedade, desde que cumprida a sua função social. A nova ordem constitucional, portanto, traz força à função social da propriedade, na medida em que o legislador constitucional veio a incorporar, para a definição dos objetivos constitucionais, institutos de Direito Agrário previstos nas diversas legislações (Di Pietro, 2014). Nesta linha, “vale dizer que o legislador não aborda apenas a área urbana, mas também a rural, discorrendo sobre a política agrícola e fundiária e da reforma agrária, determinando o cumprimento da função social da propriedade rural” (Dantas, 2017, p. 20).

Neste sentido, para auxiliar a interpretação dos aplicadores do Direito, o Novo Código Civil (Brasil, Lei nº 10.406/2002) incorporou o princípio da função social da propriedade como eixo fundamental, com reflexos em todos os campos do Direito Civil (Almeida; Sardagna, 2000). Nasce, portanto, o poder do Estado intervir quando não respeitada a função social da propriedade pelo particular.

A CRFB/1988, ao estabelecer o direito fundamental à propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado prescreveu a harmonização entre

interesses individuais e coletivos, assegurando, para tanto, por meio do art. 182, o desenvolvimento das funções sociais da cidade como garantia do bem-estar social (Costa; Venâncio, 2016). Para que a propriedade siga a sua função social precisa harmonizar-se ao determinado no Plano Diretor da cidade, conforme o previsto no art. 182, da CRFB/1988 que optou por transmitir a competência para estruturar parâmetros do plano diretor ao ente municipal, terminando por aceitar que o conceito de função social é subjetivo, sendo subjetivo e convergente de acordo com as especificidades sociais de cada município (Bretas, 2020).

No Capítulo da CRFB/1988 sobre política urbana, está expressamente prevista a obrigação atribuída ao proprietário de adequar o seu imóvel ao plano diretor da cidade. Tal obrigação, contemplada no art. 182, §4º, da CRFB/1988, ficava condicionada primeiramente aos termos de lei federal, no entanto, com o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001), tal condição inicial restou satisfeita, sendo que atualmente cabe a cada município providenciar lei municipal específica para a área incluída no plano diretor da cidade (Carvalho, 2013).

O plano diretor, portanto, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, tem previsão no Estatuto da Cidade. Neste contexto, cumpre salientar que o referido diploma normativo traz elementos gerais aplicáveis ao território nacional, sendo que as singularidades de cada município estarão presentes nas leis orgânicas, planos diretores ou outros dispositivos (Bretas, 2020).

Assim, as limitações urbanísticas derivadas de tais normativas, têm por principal objetivo regular o uso do solo, suas construções e ainda o desenvolvimento de ações que tem por escopo melhorar as condições de vida dos habitantes das áreas compreendidas, impondo normas de conforto, salubridade, estética, segurança, funcionalidade, facilitando a vida dos seus ocupantes (Silva, 2016).

3 INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO

A disciplina do Parcelamento do Solo compõe o rol de instrumentos que devem ser utilizados para atender aos fins pretendidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Como instrumento útil à execução da política urbana, o parcelamento não pode contrariar as diretrizes gerais introduzidas no art. 2º do

referido diploma legal, já que elas devem ser observadas como ponto de partida para a análise acerca de sua adequação legal e viabilidade urbanística (Silva, 2016).

O parcelamento do solo urbano é o procedimento pelo qual ocorre a divisão da terra em partes juridicamente independentes destinadas à edificação. Pode ser realizado por loteamento ou desmembramento, sendo espécies do qual ele é gênero, mediante aprovação do Poder Público municipal (Andrade, 2019). No Brasil, ao passo que o êxodo rural se tonificava e o país se torna predominante urbano, foi necessária uma legislação específica para definir as regras do novo jogo da ocupação espacial das cidades brasileiras (Andrade, 2019).

A normativa foi sancionada em data de 1979, estabelecendo diretrizes gerais para a normatização da ocupação e parcelamento do solo urbano, intitulada, Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979). Além das modalidades de parcelamento, a lei foi precursora ao incluir em seu texto, os requisitos urbanísticos a serem exigidos do loteador, preocupando-se com as consequências estruturais, sociais e econômicas do parcelamento. Neste sentido, o objetivo geral do referido diploma normativo foi a de considerar o parcelamento como atividade pública, embora executada por particulares, na medida em que exige o controle e autorização do poder público, a partir da observância dos planos de desenvolvimento urbano (Rocha, 2021).

Exige-se do loteador, entretanto, que quando da implantação do loteamento, reserve parte da área para destinação à equipamentos urbanos e comunitários. Neste sentido, a Lei nº 6.766/1979 trouxe uma série de exigências a serem observadas pelo empreendedor/loteador com fins de garantir a habitabilidade digna nas cidades, como a necessária disponibilidade de infraestrutura mínima para qualificação das áreas loteadas ou desmembradas (Macedo, 2020).

Com relação ao parcelamento do solo rural, ainda que o ordenamento jurídico leve a termo o uso indiscriminado da expressão imóvel rural, ora se referindo ao espaço geograficamente delimitado, ora à agrariedade, o instituto jurídico do parcelamento do solo rural se destina somente à gleba cravada na zona rural (Carmo Júnior, 2020).

Com a publicação do Estatuto da Terra, também conhecido como a lei brasileira de reforma agrária, o loteamento de imóveis rurais ficou substanciado ao parcelamento do solo com fins rurícolas e não habitacionais. Viabilizada por meio da Emenda Constitucional (EC) n° 10, de 9 de novembro de 1964, a normativa procurou oportunizar o acesso à terra a pequenos produtores por meio da reforma agrária, como também, assistir os proprietários de imóveis rurais por meio de mecanismos de política agrícola (Rocha, 2021). Assim, A legislação agrária brasileira é clara no que diz respeito à indivisibilidade de imóvel rural que venha a provocar alteração na substância do bem, nos termos do art. 65, da Lei n° 4.504/1964.

A fração mínima de parcelamento indicada no Decreto Federal 55.891, de 31 de março de 1965 é instituída pelo INCRA e visa proteger a agricultura familiar do fracionamento do imóvel rural abaixo do limite previsto. Neste contexto, o valor de referência da fração mínima para o parcelamento de um imóvel rural é igual ao módulo fiscal do município. Cumpre salientar que o Sistema Nacional de Cadastro Rural, criado pela Lei Federal n° 5.868, de 12 de dezembro de 1972, em seu artigo 8º, também traz a vedação de qualquer divisão ou desmembramento de imóvel rural em tamanho inferior à fração mínima.

A lei é clara ao dispor que os desmembramentos/subdivisões de imóveis rurais devem obedecer ao já referido mínimo módulo rural, sendo que as únicas exceções existentes, atualmente, pelo ordenamento jurídico brasileiro são as previstas no art. 65, §5º do Estatuto da Terra, bem como no art. 8º, §4º da Lei 5.868/1972. Trata-se de permissivos legais concernentes aos programas de política agrícola e fundiária, como o de apoio à agricultura familiar, de regularização fundiária de interesse social, bem como situações de anexação de prédio rústico a outro imóvel lindeiro, desde que somada, ao final, metragem superior ao módulo rural mínimo (Paraná, 2016).

Vislumbra-se que, diferente do parcelamento do solo urbano, o parcelamento do solo rural não possui uma lei que o trata específica e exclusivamente, o que existe são dispositivos esparsos que tratam do assunto, sendo estes diplomas legais ou infralegais como o Decreto-Lei n° 58/1937, o Estatuto da Terra, o Decreto n° 62.504/1968, a Lei n° 5.868/1972 e a revogada IN n° 17-b/1980 (Carmo Júnior, 2020).

O parcelamento do solo com fins urbanos em zonas rurais se evidencia com o desmembramento de imóveis rurais para fins urbanos, era regulado, em caráter excepcional, pela IN nº 17-b/1980, que dispunha sobre o parcelamento de imóveis rurais. No item 3.3 da referida normativa, havia previsão referente a parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos ou formação de sítios de recreio ou industrialização. A permissão causava problemas tanto na descaracterização rurícola da área, quanto na desatenção ao perímetro urbano, acarretando adensamentos fora da infraestrutura planejada da municipalidade (Paraná, 2015).

A IN nº 17-b/1980 foi revogada pela IN-INCRA nº 82/2015, que excluiu a exceção disposta. Atualmente, “qualquer alteração de uso do solo rural para urbano (art. 53 da Lei 6.766/1979), inclusive o parcelamento abaixo do módulo, deve ser antecedida tanto de inclusão do imóvel no perímetro urbano quanto de baixa nos cadastros do INCRA” (Paraná, 2015). Todavia, vale ressaltar que a mera inserção no perímetro urbano não vem a descaracterizar automaticamente a função rural de uma gleba, na medida em que existem imóveis rurais, com destinação rurícola mesmo dentro do perímetro urbano.

A princípio, são consideradas como solo rural, as áreas caracterizadas como não aptas para urbanização. De tal forma, com a revogação expressa da antiga IN nº 17-b/1980, conclui-se pela vedação de loteamento ou desmembramento em imóvel rural que se encontre fora do perímetro urbano ou o imóvel que, mesmo situado dentro do perímetro urbano, ainda não tenha sido objeto de descaracterização cadastral (Paraná, 2016).

Salienta-se que a inexistência de lei municipal específica sobre parcelamento do solo implica na inviabilidade de aprovação de loteamentos, já que indefinidos as diretrizes e critérios essenciais a eles aplicáveis (Paraná, 2013). Sendo assim, ressalta-se neste artigo que o direito conferido ao particular para parcelar a sua gleba deve ser conferido pelo plano diretor, bem como pelas diretrizes específicas delineadas pelo ente municipal.

Outro entendimento não se coaduna com os ditames do aproveitamento racional ou com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, princípios inseridos no art. 186, incisos I e II da CRFB/1988, sequer com a função social da

propriedade urbana, revelada à luz do Plano Diretor, articulada ao art. 182, § 2o da CRFB/1988 (Paraná, 2016).

Outro item que merece destaque nesta análise é o fracionamento ilegal do solo rural e suas implicações urbanísticas, pois o crescimento das cidades é uma constante sendo que áreas antes isoladas passam a ser ocupadas por edificações e concentrações urbanas. Ao tratar da expansão dos limites horizontais, importa dizer que na maioria das vezes se dá com o deslocamento das classes menos favorecidas para áreas periféricas, como também, com a ocupação dos campos por sítios de recreio, casas de campo, chácaras, local escolhido pelas famílias em busca de tranquilidade nos finais de semana e até para moradia (Stifelman; Garcez, 2005).

Veja-se que a implantação desses parcelamentos, com o fito de oferecer lazer, não podem ser aprovados pelo poder público municipal nem sequer executados fora do perímetro urbano. Não obstante, “A condição de ilegal dos parcelamentos implantados sem o reconhecimento do Poder Público não obsta, porém, que agentes privados os instalem de fato, criando situações de difícil reversão” (Rocha, 2021, p. 93),

Os empreendedores imobiliários são, na maioria, os grandes responsáveis pelos loteamentos irregulares, pois conhecedores de todas as diligências que envolvem a regularização de um parcelamento, se aproveitam da vulnerabilidade dos compradores, que se iludem sob a promessa de uma futura regularização da área adquirida, porém, nunca chega (Paraná, 2015). O adensamento populacional, como consequência, torna-se caótico, ao trazer inúmeros danos ao ambiente e à ordem urbanística, na medida em que, desprovido de equipamentos urbanos e comunitários previstos em lei, incrementa a desigualdade social, submetendo os cidadãos a condições sub-humanas.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ E AS QUESTÕES URBANÍSTICAS

A atuação ministerial como no caso do parcelamento do solo, está consolidada desde o advento da CRFB/1988, justificada pela defesa do meio ambiente, bem como do consumidor, com a força trazida por normativas como a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) bem como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). O texto constitucional, por sua vez, estipula que

constitui função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, CRFB/1988). A disciplina da ação civil pública é dada pela Lei nº 7.347/1985 com suas sucessivas modificações.

Entre os bens jurídicos listados no art. 1º da referida normativa, destaca-se, um em especial, a ordem urbanística inscrita em seu inciso VI. A expressão 'ordem urbanística' foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro no contexto da edição do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória (MP) nº 2.180-35/2001, sendo que o Direito da Cidade constitui a lei-matriz do direito urbanístico. Nessa condição, o Estatuto da Cidade irradia os parâmetros de interpretação das demais leis de caráter urbanístico ou de ordenamento do território, sejam elas de vigência precedente ou posterior à sua entrada em vigor (Brasil, 2021).

Veja-se que as cidades constituem o palco principal dos problemas jurídicos de uma sociedade massificada, e, por isso, o direito urbanístico é o espaço conceitual privilegiado para os grandes debates sobre sustentabilidade no ambiente urbano (Brasil, 2021). A percepção de que o Ministério Público é o órgão constitucionalmente legitimado para a defesa dos direitos difusos e coletivos, atuando como defensor da coletividade, torna evidente a lógica que leva à expansão de sua atuação em temas reputados de maior notoriedade a coletividade como é o caso das pautas urbanísticas.

Em conformidade com a sua missão constitucional, o Ministério Público é, portanto, um protagonista nesses debates assumindo o direito urbanístico como um campo prioritário de atuação institucional (Brasil, 2021). Nesse sentido, a legitimação do órgão ministerial para atuar em questões urbanísticas de cunho difuso ou coletivo (ou seja, a sua condição de órgão agente) abrange toda e qualquer atuação proativa decorrente de tal circunstância, mesmo que pré-processual ou extraprocessual (Brasil, 2021).

A respeito da função do Ministério Público na prevenção e repressão dos fracionamentos de solo rural, deve-se considerar que o direito urbanístico se apresenta atualmente como um campo prioritário para a sua atuação, neste sentido, busca-se trazer um exemplo de atuação ministerial no combate aos fracionamentos ilegais do solo rural. Trata-se de procedimento extrajudicial instaurado (Paraná, 2020) sem sigilo e já arquivado pelo Grupo de Atuação

Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo da Regional de Pato Branco, estado do Paraná.

O Ministério Público do Estado do Paraná, por meio da Resolução nº 4859/2018, instituiu os Grupos de Atuação Especializada em Meio Ambiente Habitação e Urbanismo (GAEMA), com abrangência regional e com a finalidade de, sem prejuízo as atribuições do Promotor Natural, atuar preventiva e repressivamente na proteção do meio ambiente, habitação e urbanismo, especialmente nos casos locais ou regionais de maior lesividade, repercussão, gravidade ou complexidade, observado o planejamento estratégico e as diretrizes gerais definidas pelo Centro de Apoio Operacional em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (CAOPMAHU) (Paraná, 2018).

Em 26 de junho de 2020, o GAEMA - Regional de Pato Branco instaurou um plano setorial de ação para levantamento de informações e proposição de um conjunto de medidas, em conjunto com as Promotorias de Justiça de Meio Ambiente e Habitação/Urbanismo da Região Sudoeste do Paraná, com o objetivo de prevenção e repressão de fracionamentos do solo rural, em especial aqueles relacionados a empreendimentos imobiliários (Paraná, 2020).

Da análise dos autos, vislumbra-se a realização de contato individualizado com cada um dos Promotores de Justiça das Comarcas que compõe o núcleo do GAEMA-Pato Branco, para dar ciência do presente Plano Setorial e verificar quais Promotorias de Justiça adeririam ao Plano, sem prejuízo da análise e constatação de eventuais ilícitos regionais. Houve aderência por sete Promotorias de Justiça.

Após elaboração de quadro das leis municipais que definem o perímetro urbano e o macrozoneamento municipal com detalhamento dos objetivos das macrozonas rurais dos respectivos municípios abrangidos pela região sudoeste do Paraná, elaborou-se minuta de recomendação administrativa aos órgãos, municípios e corporações do Sudoeste do Paraná buscando orientar os destinatários a tomar providências que lhes competem ao observar as orientações listadas, com finalidade de prevenir a consolidação de fracionamentos ilegais do solo rural.

Expediu-se Recomendação Administrativa ao Instituto Água e Terra, para que, no âmbito dos licenciamentos ambientais de empreendimentos imobiliários, analise-se a localização do imóvel (se dentro ou fora do perímetro urbano definido

pelo Plano Diretor Municipal) abstendo-se de conceder licenças para parcelamentos do solo ou condomínios de lotes localizados em zonas rurais, que resultem em imóveis ou em unidades autônomas de dimensão inferior ao módulo rural, assim como exerça a fiscalização para impedir, prevenir e reprimir o fracionamento ilegal do solo rural e a pretensa implantação de empreendimentos imobiliários na zona rural sem o devido respeito à legislação e, em especial, ao módulo rural mínimo, a qual foi acatada (Paraná, 2020).

No trâmite, também, foram expedidas recomendações aos municípios abrangidos pela região Sudoeste do Paraná, sendo que dentre as principais orientações consta a observação para a não concessão de autorização ou anuência para parcelamento de imóveis localizados nas suas zonas rurais que resultem em lotes ou unidades autônomas de dimensão inferior ao módulo rural, bem como alvará de construção em áreas resultantes de fracionamento ilegal do solo rural. Para que venham, ainda, exercer o poder de polícia a fim de fiscalizar, impedir, prevenir e reprimir o fracionamento ilegal do solo rural e a pretensa implantação de empreendimentos imobiliários na zona rural sem o devido respeito à legislação e, em especial, ao módulo rural mínimo.

Houve orientação, ainda, para que se abstenham de cadastrar frações, parcelas ou imóveis rurais localizados fora do perímetro urbano, que possuam dimensão inferior ao módulo rural mínimo, como imóvel urbano para fins de lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), entre outras providências. As recomendações foram acatadas (Paraná, 2020).

Foram remetidas Recomendações Administrativas aos Tabelionatos de Notas e Cartórios de Registros de Imóveis dos municípios abrangidos no procedimento, orientando para que os oficiais se abstenham de registrar qualquer compromisso de compra e venda, cessão de direitos e notadamente, contratos e escrituras de compra e venda de lotes rurais fracionados com área inferior ao módulo rural.

Expediu-se, inclusive, recomendação à Companhia Paranaense de Energia para que na análise de pedidos de fornecimento de energia elétrica nas áreas rurais, as equipes venham a analisar a localização do imóvel (se dentro ou fora do perímetro urbano definido pelo Plano Diretor Municipal), se abstendo em deferir novas ligações de energia elétrica para parcelamentos do solo e

condomínios de lotes localizados em zonas rurais, que resultem em imóveis ou em unidades autônomas de dimensão inferior ao módulo rural. Que exijam, portanto, em caso de pedidos de novas ligações de energia elétrica em empreendimentos de múltiplas unidades consumidoras situadas em zonas rurais, a aprovação de parcelamento de solo pelo INCRA e Prefeitura Municipal, indeferindo os casos em que tal exigência não se concretize.

Recomendações administrativas, foram encaminhadas às Câmaras de Vereadores dos municípios abrangidos pelos municípios do Sudoeste, para que os vereadores se atenham às disposições federais quando da análise de projetos de lei municipal que tratem de parcelamento do solo, a fim de evitar a admissão de qualquer fracionamento de solo rural em área inferior ao módulo. Neste sentido, o plano setorial do GAEMA-Regional de Pato Branco foi instaurado para o fim de diligenciar a atual situação das legislações municipais dos municípios do Sudoeste do Paraná, cujas Promotorias aderiram ao plano ao adotar medidas para a prevenção e repressão de fracionamento de solo rural para fins urbano.

A intervenção do Ministério Público na prevenção de fracionamentos ilegais do solo rural no Sudoeste do Paraná mostrou-se eficiente, sendo que todos os municípios, órgãos, serventias e corporações, que receberam as recomendações se manifestaram positivamente às orientações descritas, tendo sido advertidos de que a atuação negligente dos agentes públicos gera imponderável passivo urbanístico-ambiental, além de ônus futuro ao erário.

CONSIDERAÇÕES

A migração crescente da cidade para o campo reflete a insatisfação com a baixa qualidade de vida nas áreas urbanas, frequentemente afetadas pela ocupação desordenada dos grandes centros urbanos. No entanto, esse movimento também traz consigo desafios relacionados à comercialização de propriedades rurais, muitas das quais resultam de parcelamentos irregulares ou clandestinos. Em outras palavras, essas propriedades frequentemente não possuem aprovação municipal, não são devidamente registradas, ou, mesmo quando aprovadas, são desenvolvidas de maneira contrária à licença concedida. Como resultado, são adquiridas sem as infraestruturas necessárias e obrigatórias, o que impede seu registro futuro, prejudicando assim os direitos dos compradores.

O procedimento que antecede o processo de licenciamento e autorização para o parcelamento do solo rural é notavelmente burocrático e envolve várias etapas. Essa burocracia é uma consequência do marco regulatório que visa proteger a função rural da propriedade, proibindo, por exemplo, o parcelamento de imóveis rurais com metragem inferior à fração mínima instituída pelo INCRA. Essa restrição se aplica tanto a áreas fora do perímetro urbano quanto a áreas dentro dele, que ainda não foram descaracterizadas.

É responsabilidade do poder público agir para prevenir o parcelamento irregular e clandestino do solo, garantindo a conformidade com os padrões urbanísticos e promovendo o bem-estar da população. Nesse contexto, o Ministério Público do Estado do Paraná, como órgão ativo em questões urbanísticas, estabeleceu um Plano Setorial de Ação com o propósito de recomendar aos municípios, órgãos e corporações da região sudoeste do estado que fiscalizem e se abstenham de conceder licenças para parcelamentos do solo rural com fins urbanos. Essa medida tem por objetivo evitar a consolidação de empreendimentos que não seguem as diretrizes previstas no Plano Diretor, desvirtuando os investimentos públicos, causando impactos negativos ao meio ambiente e à produção agropecuária.

REFERÊNCIAS

Almeida, E. C. de; Sardagna, C. D. O parcelamento do imóvel rural via fração mínima de parcelamento frente à função social da propriedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 37. n. 146, p. 206-216, abr/jun. 2000. Disponível em: <https://ecofilosofiapratica.com.br/wp-content/uploads/2022/01/09-DOC-O-parcelamento-do-imovel-rural-FRACAO-MINIMA.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2022.

Andrade, T. L. Manual de Direito Urbanístico. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019. E-book Kindle.

Brasil. **Decreto Lei n. 58**, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 dez. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em 22 mar. 2023.

Brasil. **Lei n° 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre Estatuto da Terra e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm . Acesso em: 05. Mar. 2022.

Brasil. **Decreto n.º 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 n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 abr. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55891.htm . Acesso em: 21 abr. 2022.

Brasil. **Lei n.º 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em 23 abr. 2023.

Brasil. **Decreto n.º 62.504**, de 08 de abril de 1968. Regulamenta o artigo 65 da Lei nº 4504, 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. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 08 abr. 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62504-8-abril-1968-404235-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 mar. 2023.

Brasil. **Lei nº 5.868**, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 11197, Brasília, DF, 14 dez. 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em: 03 jan. 2023.

Brasil. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 04 fev. 2022.

Brasil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa nº 17-b**, de 22 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília, DF, 22 dez. 1980. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/atos-normativo/3419/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

Brasil. **Lei n.º 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 21 abr. 2022.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2022.

Brasil. **Lei n.º 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 18 mar. 2023.

Brasil. **Lei n.º 9.393**, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

Brasil. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

Brasil. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm . Acesso em: 21 abr. 2022.

Brasil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n.º 82**, de 30 de julho de 2015. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília, DF, 03 ago. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_82_2015.pdf . Acesso em: 19 fev. 2023.

Brasil, L. de F. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

Bretas, H. R. **Reflexões acerca do impacto do meio ambiente na construção da função social da propriedade**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. p. 25.

Carmo Júnior, M. A. **Da ressignificação do instituto do parcelamento do solo rural**. São Paulo: Dialética, 2020.

Carvalho, J. dos S. F. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 94-95

Costa, B. S; Venâncio, S. R. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 106-136. 2016. Disponível em: <http://www.uces.com.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3481> . Acesso em: 04 abr. 2022.

Dantas, L. D. M. **Chacreamentos rurais: contradições entre a legislação do parcelamento do solo rural e a propriedade**. 93 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, Montes Claros, 2017. Disponível em: <https://www.posgraduacao.unimontes.br/uploads/sites/20/2019/05/La%C3%ADs-Diniz-Martins-Dantas.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

Di Pietro, M. S. Z. **Uso privativo de bem público por particular**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 245.

Macedo, P. de C. R; Pedroso, A. G. de A. Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2020.

Paraná. Ministério Público do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Consulta n.º 49/2013**. Ministério Público do Paraná, Curitiba, 08 jul. 2013. Disponível em: https://intranet.mppr.mp.br/sites/intranet-mppr/arquivos_restritos/files/migrados/File/RespostaConsultaMamborecorrigido.pdf. Acesso em: 08 abr. 2023.

Paraná. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Consulta n.º 104/2015**. Ministério Público do Paraná, Curitiba, 13 out. 2015. Disponível em: https://intranet.mppr.mp.br/sites/intranet-mppr/arquivos_restritos/files/migrados/File/Consulta104.pdf. Acesso em: 05 abr. 2023.

Paraná. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Consulta n.º 118/2016**. Ministério Público do Paraná, Curitiba, 18 nov. 2016. Disponível em: https://intranet.mppr.mp.br/sites/intranet-mppr/arquivos_restritos/files/migrados/File/Consulta1182016versaosite.pdf. Acesso em: 10 fev. 2023.

Paraná. Ministério Público do Estado do Paraná. Procuradoria-Geral de Justiça. **Resolução PGJ nº 4859/2018**. Institui Grupos de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMAs), e dá outras providências. Ministério Público do Paraná, Curitiba, 28 de ago. 2018. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Gaema/4859-18-GAEMA.pdf. Acesso em: 05 abr. 2023.

Paraná. Ministério Público do Estado do Paraná. **Procedimento Administrativo nº MPPR – 0105.20.000545-9**. Plano Setorial de Ação do Grupo Especializado em Meio Ambiente Habitação e Urbanismo – Regional de Pato Branco, 26 jun. 2020.

Rizzardo, A. Curso de direito agrário. São Paulo: Editora **Revista dos Tribunais**, 2013. p. 320.

Rocha, F. G. **Loteamentos irregulares e clandestinos: natureza urbanísticas e aspectos jurídicos do parcelamento do solo**. 120 f. Monografia (Bacharel em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/223509>. Acesso em 18 abr. 2023.

Silva, E. J. da. **Loteamento Urbano, Doutrina e Prática**. 4 ed. Jardim: Editora J.H. Mizumo, 2016. p. 63.

Stifelman, A. G; Garcez, R. J. **Do parcelamento do solo com fins urbanos em zona rural e da aplicação da Lei n. 6.766/79 e do Provimento n. 28/04 da CGJ/RS (Projeto More Legal III)**, 2005. p. 19. Disponível em:
<https://www.curvelomg.com.br/chacreamento/leis/parcelamento%20do%20solo%20Orural%20com%20fins%20urbanos.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.