

1.4.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6594115

A INDIVISIBILIDADE DO IMÓVEL RURAL EM ÁREAS INFERIORES À FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO NOS CASOS DE SUCESSÃO CAUSA MORTIS E PARTILHA

Referência: Procedimento de Apoio à Atividade-Fim nº MPMG-0251.23.000138-9 (SEI 19.16.1535.0162458/2023-20)

Assunto: I. Situação de indivisibilidade do imóvel rural. O imóvel rural não pode ser dividido em áreas de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural, mesmo em casos de sucessão causa mortis e partilhas judiciais. II. Condomínio pro indiviso para Herdeiros. Herdeiros que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais não podem dividi-los em outros imóveis com áreas inferiores à fração mínima de parcelamento, configurando-se como condomínio pro indiviso. III. Definição de áreas rurais: São consideradas rurais todas as áreas que (a) não estejam contidas em zonas urbanas, conforme disposição de lei municipal ou (b) estando em qualquer zona (inclusive urbana), continuem sendo utilizadas em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial. IV. Áreas urbanas definidas por lei municipal. Apenas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por

lei municipal, que não se destinem à atividade agrária são consideradas urbanas. V. Regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados em zona rural. Os assentamentos humanos com características urbanas consolidadas, mesmo em áreas qualificadas como rurais, e constituídos por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento, são passíveis de regularização fundiária.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça Rogéria Leme, da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Extrema, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CEPJHU para emissão de parecer sobre manifestação do Município de Extrema formulada nos autos da Notícia de Fato em referência, na qual informa que naquela municipalidade há proposta de parcelamento de solo de 2 (duas) áreas situadas em zona rural, no bairro denominado Salto de Baixo, sendo uma com 27.200,00 m², e outra com 11.874,00 m², e que seriam fracionadas em metragem inferior ao módulo rural, bem como implementadas vias/logradouros para acesso aos imóveis individuais que serão criados, conforme mapa que anexa.

Aduziu que, embora entenda que em situações ditas por “normais”, o parcelamento em questão seria juridicamente inviável, no caso em específico, o fracionamento pretendido se daria em virtude de partilha decorrente de processo de inventário, de modo que não se confundiria com o típico parcelamento para fins urbanos, já que decorreria tão somente no âmbito de sucessão *post mortem*, com abertura de vias para acesso aos imóveis individualizados dos herdeiros.

Neste contexto, considerando a prévia emissão de uma Recomendação pelo Ministério Público envolvendo a necessidade de observância da legislação atinente à fração mínima de parcelamento, a demanda trazida ao ente público pelos interessados, quais sejam, os herdeiros, que buscam uma solução diversa da instituição de um condomínio, e, ainda, o interesse do Município em evitar qualquer ilegalidade ou incorrer em inobservância à citada Recomendação, é que resolveu submeter o caso a uma análise preliminar do Ministério Público.

2. ANÁLISE

PRELIMINARMENTE: EMISSÃO DE INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA, QUE NÃO SUBSTITUI CONSULTORIA JURÍDICA, A CARGO DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

Impende registrar, inicialmente, que a presente manifestação não possui natureza de consultoria jurídica ao Município, não substituindo a avaliação do caso por sua Procuradoria Jurídica.

De fato, em razão das disposições contidas na alínea “b” do inciso II do § 5º do art. 128 e da última parte

do inciso IX do art. 129, ambos da Constituição Federal, é vedada ao Ministério Público a consultoria jurídica de entidades públicas, assim como o exercício da advocacia.

A presente Informação Técnico-Jurídica, neste contexto, expedida com base no art. 33, II, da Lei Federal 8.625/1993, visa à instrução da Promotora de Justiça acerca do exercício das suas atribuições, considerando que já expediu Recomendação acerca do parcelamento irregular de imóveis para fins urbanos em zona rural, bem como o interesse comum do Ministério Público em manter a interlocução permanente acerca da observância do ordenamento jurídico, de forma segura (art. 127 da Constituição Federal c/c art. 30 da LINDB).

NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO (OU MÓDULO RURAL) NOS IMÓVEIS RURAIS OU MÓDULO DE PROPRIEDADE

A Fração Mínima de Parcelamento (FMP) de um imóvel rural ou Módulo de Propriedade Rural é a menor área em que um imóvel rural pode ser dividido, sendo expressamente vedado seu parcelamento em áreas com dimensão inferior (art. 65 da Lei 4.504/1964, art. 8º da Lei Federal nº 5.868/1972 e artigos 199⁵, 986⁶ e 991⁷ do Provimento Conjunto TJMG/CGJ 93/2020).

Esta unidade mínima, disciplinada no Estatuto da Terra (Lei Federal 4.504/1965), é aplicável à situação específica referida pelo Município, de sucessão *causa mortis* em partilhas judiciais:

Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural. (Regulamento)

§ 1º Em caso de sucessão causa mortis e nas partilhas judiciais ou amigáveis, não se poderão dividir imóveis em áreas inferiores às da dimensão do módulo de propriedade rural.

§ 2º Os herdeiros ou os legatários, que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais, não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural.

§ 3º No caso de um ou mais herdeiros ou legatários desejar explorar as terras assim havidas, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária poderá prover no sentido de o requerente ou requerentes obterem financiamentos que lhes facultem o numerário para indenizar os demais condôminos.

§ 4º O financiamento referido no parágrafo anterior só poderá ser concedido mediante prova de

5 Art. 199. A alienação de parte ideal de imóvel rural somente será instrumentalizada pelo tabelião de notas se o imóvel integral possuir todos os documentos necessários a sua alienação e sua área não for inferior ao do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento, prevalecendo a de menor área, bem como se não houver localização, demarcação ou divisão da parte ideal.

Parágrafo único. Se o tabelião de notas verificar que, na realidade, existem fundados indícios de fraude ao disposto no *caput* deste artigo, de modo a configurar ocupação irregular do solo, recusará a prática do ato mediante nota fundamentada.

6 Art. 986. O parcelamento de imóveis rurais respeitará a fração mínima de parcelamento constante do respectivo Certificado de Cadastro do Imóvel Rural, salvo os casos previstos em norma federal.

7 Art. 991. É vedado proceder ao registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio geral, caracterizadoras, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos que desatendam aos princípios da legislação civil.

que o requerente não possui recursos para adquirir o respectivo lote.

§ 5º Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos parcelamentos de imóveis rurais em dimensão inferior à do módulo, fixada pelo órgão fundiário federal, quando promovidos pelo Poder Público, em programas oficiais de apoio à atividade agrícola familiar, cujos beneficiários sejam agricultores que não possuam outro imóvel rural ou urbano. (Incluído pela Lei nº 11.446, de 2007).

§ 6º Nenhum imóvel rural adquirido na forma do § 5º deste artigo poderá ser desmembrado ou dividido. (Incluído pela Lei nº 11.446, de 2007).

No mesmo sentido, a Lei Federal 5.868/1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, estabelece que:

Art. 8º Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.

§ 1º A fração mínima de parcelamento será:

- a) o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados;
- b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C;
- c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D.

§ 2º Em Instrução Especial aprovada pelo Ministro da Agricultura, o INCRA poderá estender a outros Municípios, no todo ou em parte, cujas condições demográficas e sócio-econômicas o aconselhem, a fração mínima de parcelamento prevista para as capitais dos Estados.

§ 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica: (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - aos casos em que a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal; (Incluído

pela Lei nº 13.001, de 2014)

III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; ou (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se também às transações celebradas até esta data e ainda não registradas em Cartório, desde que se enquadrem nas condições e requisitos ora estabelecidos.

Art. 9º O valor mínimo do imposto a que se refere o Art. 50 e parágrafos 1 a 4, da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, será de 01/30 (um trinta avos) do maior salário mínimo vigente no País em 1 de janeiro do exercício fiscal correspondente.

A razão de existir da FMP é garantir a viabilidade socioeconômica do imóvel rural – compreendido como o imóvel rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial – possibilitando ao trabalhador rural uma condição mínima de vida e a manutenção da função social do imóvel, de modo que o módulo rural é a menor fração de terras necessária para que uma família consiga tirar seu sustento.

É inegável que a FMP também tem importantes reflexos no combate ao fracionamento irregular do solo rural para fins urbanos, ajudando a coibir qualquer espécie de uso e ocupação do solo rural que o descaracterize em sua natureza rústica, sobretudo quando há interesse de parcelador (e de qualquer um que concorra com sua conduta) em criar lotes urbanos, mas sem arcar com os ônus da urbanização (implantação de infraestrutura urbana), o que consiste em violação do princípio contido no Estatuto da Cidade, da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX, da Lei Federal 10.257/2001).

Vale lembrar que quando o Município arca com os ônus da urbanização, visando à regularização de loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano, deve buscar o ressarcimento das importâncias despendidas com a regularização (art. 40 da Lei 6.766/1979). Pelos mesmos fundamentos, nos casos de parcelamentos irregulares, a falta de destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º da Lei 6.766/1979 enseja sanções administrativas e criminais, além do ressarcimento pelo parcelador ao Município, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas (art. 43 da Lei 6.766/1979).

Sendo assim, é certo afirmar que não é lícito, via de regra, dividir os imóveis rurais em unidades inferiores à FMP. A propósito, confirmando a expressa previsão do art. 65 da Lei 4.504/1964, já decidiu o TJMG:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. **INVENTÁRIO. PARTILHA. FRAÇÃO MÍNIMA DO PARCELAMENTO. INOBSERVÂNCIA. DIVISÃO EM CONDOMÍNIOS.** NECESSIDADE DE PRÉVIO

REGISTRO NO CARTÓRIO DE IMÓVEIS. RECURSO DESPROVIDO.

- Conforme predileção do art. 65 do Estatuto da Terra, “o imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural”.

- A fração mínima de parcelamento é a menor dimensão que um imóvel rural poderá ter, salvo situações especialíssimas previstas em lei.

- **O ato de transmissão de imóvel rural com área inferior à fração mínima permitida (módulo rural), seja ‘inter vivos’ ou ‘mortis causa’, será considerado nulo, sendo vedada e impossível a efetivação do registro**, salvo em casos excepcionais e desde que demonstrada a presença dos requisitos previstos na Lei nº 6.766/79.

AGRAVO DE INSTRUMENTO CV Nº 1.0707.08.166210-8/001 - COMARCA DE VARGINHA - AGRAVANTE(S): ESPÓLIO DE JOSÉ ORLANDO SARTO ESPÓLIO DE, REPDO P/ INVTE SÉRGIO JOSÉ SARTO E OUTROS, NATÁLIA SARTO, VANIA SARTO FERRARI, MÁRCIA MARIA SARTO, SÉRGIO JOSÉ SARTO, VANESSA SARTO, MAURÍLIO SARTO, MAGNA SARTO CARLOTA, MIRIAM SARTO CARLOTA E OUTRO(A)(S) (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0707.08.166210-8/001, Relator(a): Des.(a) Antônio Sérvulo, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/07/2014, publicação da súmula em 12/08/2014)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA - ALVARÁ JUDICIAL - ALIENAÇÃO PARCIAL DE IMÓVEL RURAL - ÁREA RESULTANTE DA DIVISÃO INFERIOR À DO MÓDULO RURAL DA REGIÃO - FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO - INOBSERVÂNCIA - IMPROCEDÊNCIA QUE SE IMPÕE.

- **O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural**, consoante disposto no artigo 65, do Estatuto da Terra, com as modificações impostas pelo art. 8º, da Lei n. 5.868/72.

- Restando incontroverso nos autos que a divisão do imóvel na forma pleiteada resultaria em frações ideais de área inferior ao módulo rural da região, inafastável a improcedência da pretensão. (TJMG - Apelação Cível 1.0451.18.001117-8/001, Relator(a): Des.(a) José Eustáquio Lucas Pereira, 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 20/04/2021, publicação da súmula em 26/04/2021) (grifo nosso).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE COMPROMISSO PARTICULAR DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL RURAL - IMÓVEL INFERIOR À FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO (FMP) - PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO - CARACTERIZAÇÃO - NULIDADE RECONHECIDA.

- Nos termos do art. 65 do Estatuto da Terra e do art. 8º da Lei nº 5.868/72, para fins de transmissão, a qualquer título, **nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado por cada municipalidade, sob pena da declaração de nulidade da negociação.** (TJMG -

Apelação Cível 1.0000.21.018848-8/001, Relator(a): Des.(a) Fernando Caldeira Brant, 20ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/05/2021, publicação da súmula em 06/05/2021) (grifo nosso).

DISTINÇÃO ENTRE IMÓVEIS RURAIS E URBANOS

Quando se trata de distinguir imóveis rurais de imóveis urbanos, nosso sistema legal oscila no emprego, conforme o caso, de dois parâmetros: **(a)** o critério da localização (ou espacial) e **(b)** o da destinação (ou teleológico).

A própria Constituição Federal, ao tratar de aspectos dos imóveis rurais, utiliza os dois critérios, alternando-os a fim de atingir determinados objetivos.

Com efeito, ao disciplinar a usucapião de área rural, a Constituição emprega o critério da localização na definição de imóvel rural (art. 191 da CF/1988), ao estabelecer que ele será compreendido como sendo aquele que esteja em zona rural.

Em outras situações, a Carta Maior associa a propriedade rural a uma destinação agrária, como ocorre ao tratar de determinados aspectos da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (art. 187 da CF/1988), em que, circunstancialmente, relaciona tal propriedade com atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

Em âmbito infraconstitucional, servindo-se do critério da localização, encontramos o art. 1.239 do CC/2002:

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

O parâmetro espacial também é empregado pelo Código Civil, em seu art. 1.276 do CC/2002, ao tratar da perda da propriedade rural, aqui identificada como o “imóvel situado na zona rural”, em oposição ao “imóvel urbano”; bem como ao disciplinar os direitos de vizinhança, em especial o direito de construir, quando dispõe que “na zona rural, não será permitido levantar edificações a menos de três metros do terreno vizinho” (art. 1.303 do CC/2002).

No campo tributário, as normas também seguem alternando os critérios da destinação e da localização.

Por exemplo, os dispositivos relacionados com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural partem ora da premissa espacial exclusiva, ao identificarem o imóvel rural como todo aquele que não esteja em zona urbana; ora do critério da destinação, ao afastarem a incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e ensejarem a cobrança do ITR, nas hipóteses em que, comprovadamente, o imóvel situado em zona urbana seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Empregando o critério da localização, encontramos o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), em seu

art. 29, ao passo que o critério da destinação é aplicado pelo art. 15 do Decreto-Lei 57/1966.

Conforme já referido, valendo-se essencialmente do critério teleológico, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) define o imóvel rural como o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer pela iniciativa privada (art. 4º, I, da Lei 4.504/1964).

Esta variação de critérios no sistema legal acaba por revelar que o imóvel rural poderá ser assim considerado não apenas pela localização (fora de zona urbana), como também em razão da destinação, o que importa dizer que pode, perfeitamente, haver um imóvel rural em zona urbana, ao menos para os fins da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (art. 184 e ss. da CF/1988, e art. 4º, I, da Lei 4.504/1964) e/ou tributários (art. 15 do Decreto-Lei 57/1966).

Isso significa que é, em tese, possível que os herdeiros mantenham o imóvel referido na mensagem do Município com sua destinação rural, em condomínio, que será *pro indiviso*, até que seja possível a aquisição de frações entre os herdeiros ou por terceiros, na forma prevista no art. 65 do Estatuto da Terra, resolvendo o condomínio.

Neste sentido:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DEMARCATÓRIA - VALOR DA CAUSA - ÁREA OBJETO DO PEDIDO - IMÓVEL EM CONDOMÍNIO - NÃO CABIMENTO DA PRETENSÃO DEMARCATÓRIA - ADEQUAÇÃO DO PEDIDO À DIVISÃO TERRAS - ÁREA INFERIOR AO DO MÓDULO RURAL DA REGIÃO - FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO - INOBSERVÂNCIA - BEM INDIVISÍVEL - HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA - CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO - EQUIDADE - ADEQUAÇÃO - RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Nas ações de divisão e demarcação de terras, o valor da causa deve corresponder ao valor da área objeto do pedido; 2. Mostra-se inadequada a propositura de ação demarcatória, quando o imóvel está em condomínio, eis que se trata de instrumento processual cabível para separar os limites entre dois imóveis distintos e confinantes. 3. Correta a determinação de emenda da petição inicial para adequação da pretensão à divisão de terras. 3. Nada obstante, o pedido encontra-se óbice no **art. 65, Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), que dispõe ser indivisível o imóvel rural de dimensão inferior à constitutiva do módulo rural da região. 4. Configurado o condomínio *pro indiviso***, a improcedência do pedido de divisão é medida que se impõe. 5. Considerando a ausência de condenação e de imediato proveito econômico, bem como, tendo em vista que a fixação, com base no valor da causa, revela-se excessiva, mostra-se adequado o arbitramento dos honorários por apreciação equitativa, nos termos do art. 85, §§ 2º e 8º, do CPC. 6. Recurso conhecido e parcialmente provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.21.104264-3/001, Relator(a): Des.(a) Shirley Fenzi Bertão, 11ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/09/2021, publicação da súmula em 01/09/2021)

Considerada a destinação, parece correto afirmar que a grande distinção ou nota da finalidade urbana reside na implantação da infraestrutura urbana.

É a infraestrutura urbana, com os equipamentos públicos e comunitários, sistema viário, redes para prestação de serviços públicos, entre outros elementos, que evidencia que o imóvel passou a ter a finalidade urbana.

De fato, a percepção da disponibilidade de infraestrutura urbana é da essência do conceito de lote, enquanto unidade do parcelamento do solo para fins urbanos.

Lotes, na definição da Lei 6.766/1979, devem contar com infraestrutura básica, constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2º, § 5º, da Lei 6.766/1979).

Ainda nesta linha, a Lei 6.766/1979 define loteamento justamente como a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (art. 2º, § 1º, da Lei), indicando que a inauguração de uma nova parte do sistema viário, que muito bem caracteriza o ambiente urbano, é elemento que o distingue do meio rural.

Mesmo no desmembramento, embora não haja a abertura de novas vias e logradouros, há a pressuposição de um sistema viário já instalado, bem como de subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, que devem ter a infraestrutura básica.

Conforme já foi mencionado, os empreendimentos urbanos também devem ter áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbano e comunitário, além de espaços livres de uso público, que devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem (art. 4º, inc. I, da Lei 6.766/1979).

Estes espaços livres são bens de uso comum do povo, a exemplo das vias e praças, das áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, que devem constar do projeto do loteamento e do memorial descritivo, sendo certo que, desde a aprovação do loteamento (ou desmembramento), tais espaços não podem ter sua destinação alterada pelo loteador (art. 17 da Lei 6.766/1979), passando a integrar o domínio do Município, a partir do registro do loteamento (art. 22 da Lei).

O repasse destas áreas ao Município tem por objetivo assegurar que a coletividade seja também beneficiada com o processo de urbanização, de modo que as áreas verdes e institucionais devem ser vistas como formas urbanísticas de garantia do desenvolvimento sustentável da cidade e, por isso, imprescindíveis na implantação dos loteamentos.

Por outro lado, mas não menos importante, é de se considerar que a Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) estabeleceu restrições para a indiscriminada ampliação dos perímetros urbanos, por via do artigo 42-B.

Há uma lógica consistente por trás destas disposições, já que a garantia do direito às cidades sustentáveis

(art. 2º, I, da Lei 10.257/2001) somente se realiza com a adequada instalação e oferta de infraestrutura (equipamentos urbanos e comunitários) e de serviços públicos típicos do meio urbano (inc. V do art. 2º da Lei), sendo certo que cidades dispersas ou descontínuas podem enfrentar problemas para a boa prestação dos serviços públicos citadinos e são associadas ao aumento de custos associados aos serviços públicos e sua infraestrutura, sobretudo para o Poder Público⁸.

Demais disso, à medida que a cidade cresce, com a ocupação de novas áreas naturais e sua conversão para o uso urbano, nascentes e córregos são aterrados e suprimidos, entre outros impactos ambientais⁹, circunstâncias que colocam em evidência a questão do crescimento (in)sustentável.

Não por acaso, o planejamento do desenvolvimento das cidades e a distribuição espacial da população e das atividades econômicas nos territórios sobre sua influência deve evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inc. IV do art. 2º da Lei 10.257/2001), sendo finalidade da ordenação e controle do uso do solo impedir o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, além da poluição e da degradação ambiental (inc. V do art. 2º da Lei).

Então, é necessário que o Município avalie as circunstâncias da ocupação da área, se é possível, viável e interessante, do ponto de vista do planejamento urbano, a manutenção da atividade rural no local, ou se o caso é de alteração do zoneamento e de regularização do parcelamento urbano, que parece já estar em curso no local.

Apropósito, é de se considerar que, ao contrário do que sucede com os imóveis rurais, que circunstancialmente podem estar em zonas urbanas, o parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural não é admitido pelo nosso sistema legal. A Lei Federal 6.766/1979 somente admite 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 (art. 3º).

Nem se diga que a Lei de Regularização Fundiária permitiu o parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural, ao definir núcleo urbano como “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (art. 11, I, da Lei 13.465/2017), pois, tratando de situações sujeitas à regularização (irregulares, portanto), a referida legislação apenas reconheceu que tal situação é uma, dentre outras, passível de regularização, por via dos procedimentos que ela disciplina.

8 NASCIMENTO JÚNIOR, L. Urbanização e cidade dispersa: implicações da produção do espaço urbano no Brasil, em Moçambique e na Austrália. **GeoUSP – Espaço e Tempo (Online)**, v. 21, n. 2, p. 550-569, agosto. 2017. LAPPE, F. D.; SANTOS, A. P. A. Cidade Dispersa e sua Infraestrutura como consequência: um estudo para a cidade de Lajeado/RS. *Revista Destaques Acadêmicos*, v. 10, n. 4, 28 dez. 2018.

9 LIMA, S. M. S. A. et al. Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019.

Assim, é possível concluir que **(a)** são rurais todas as áreas que **(a.1)** não estejam, por expressa disposição de lei formal municipal, contidas em zonas urbanas, bem como aquelas que, **(a.2)** estando em qualquer zona (urbana, inclusive), continuem sendo utilizadas em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, ao passo que **(b)** serão urbanas somente aquelas que estejam compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal (plano diretor ou outra, quando for o caso) e desde que não se destinem à atividade agrária¹⁰, ainda que se reconheça que assentamentos com características urbanas, mas situados em área rural, sejam passíveis de regularização fundiária.

NECESSIDADE DE AVERIGUAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO E DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Fixadas as premissas acima, é necessário que o Órgão de Execução verifique com o Município de Extrema, ordenador territorial, assim como com os proprietários e possuidores da área em questão, quais são as perspectivas do planejamento urbanístico e da utilização dos imóveis em questão.

De fato, há a necessidade de averiguar se a área em questão mantém (ou manterá) sua vocação e destinação rural, considerando duas particularidades contidas no relato do Município: **(a)** o fato da gleba estar situada em um bairro – Bairro Salto de Baixo; **(b)** a aparente disposição do Município em abrir vias de circulação na área, circunstância que guarda consonância com o processo de urbanização, já que o sistema viário é um componente da infraestrutura urbana.

Neste sentido, é importante que o Órgão de Execução colha informações do Município sobre o interesse na abertura (pavimentação, implementação de soluções de drenagem, etc.) de novas vias de circulação na área e na instalação de infraestrutura urbana básica ou melhoramentos, sobre a justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, sobre as características da ocupação e o grau de consolidação, bem como se o Município já cobra dos moradores (ou pretende cobrar) o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, que está atrelado à constatação da infraestrutura e à instituição de áreas urbanas.

No âmbito da defesa da ordem urbanística, importante que o Órgão de Execução e o Município avaliem o tempo da ocupação, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, inclusive para determinar se há núcleo urbano informal consolidado passível de regularização fundiária.

10 MAIA, L. C. A. A Reserva Legal Florestal e os imóveis situados em zona rural, urbana e de expansão urbana. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registro Imobiliário: Propriedade e direitos reais limitados. Coleção doutrinas essenciais: direito registral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. v. 5. p. 1247-1264.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que:

- a. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural ou fração mínima de parcelamento, mesmo em casos de sucessão *causa mortis* e nas partilhas judiciais.
- b. Os herdeiros que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural, sendo caso de condomínio *pro indiviso*.
- c. São rurais todas as áreas que (c.1) não estejam, por expressa disposição de lei formal municipal, contidas em zonas urbanas, bem como aquelas que, (c.2) estando em qualquer zona (urbana, inclusive), continuem sendo utilizadas em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.
- d. São urbanas somente as áreas que estejam compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal (plano diretor ou outra, quando for o caso) e desde que não se destinem à atividade agrária.
- e. São passíveis de regularização fundiária os assentamentos humanos com uso e características urbanas consolidadas, ainda que situados em área qualificada ou inscrita como rural e constituídos por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista nas Leis Federais 4.504/1964 e 5.868/1972.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo