

### 1.3 CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA TEORIA DO MÓDULO E DO PARCELAMENTO DO SOLO RURAL (\*)

JOSÉ DILERMANDO MEIRELES  
Procurador de Justiça no Distrito Federal

#### I

#### DIMENSÃO DO MÓDULO HORTIGRANJEIRO NO DISTRITO FEDERAL

#### INCONSTITUCIONALIDADE DA TENTATIVA DE SUA ALTERAÇÃO

1. Acha-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.215/84, que acrescenta o § 5º ao art. 65 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), cujo parágrafo se encontra vazado nos seguintes termos: “Para o Distrito Federal a fração mínima de parcelamento de imóveis rurais será de 05 (cinco) ha, vedado, outrossim, qualquer desmembramento de área não registrada no Registro de Imóveis competente”. Essa área, presentemente, é de 02 (dois) hectares.

---

(\*) Apoio legal do estudo: Constituição Federal, art. 153, § 22; Código Civil, arts. 524 e seguintes; Estatuto da Terra, Título III, Cap. II, Seções II e III; Lei nº 5.868, de 12-12-1972; Decreto nº 59.428, de 27-12-1966, Cap. VII; e Instrução nº 12, de 27-12-66, do antigo IBRA, hoje INCRA. **Bibliografia** consultada: Pontes de Miranda (Tratado de Direito Privado, vol. XIII); Fernando Pereira Sodero (“O Módulo Rural e suas Implicações Jurídicas”); Dryden Castro de Arezzo (Curso de Direito Agrário, vol. 7, “Colonização”); Carlos Ferdinando Mignone (Curso de Direito Agrário, vol. 5, “O Módulo Rural”).

2. O Projeto, não obstante encampado e subscrito pelo Senador Nelson Carneiro, sabe-se que teve origem em setores do Governo do Distrito Federal. Seu propósito, consoante explicitado na Justificativa que acompanha o Projeto, é evitar a especulação imobiliária nas propriedades agrícolas, que estão sendo loteadas sob o enganoso oferecimento de pequenas chácaras. E arremata: “A conseqüência disso será, certamente, a pulverização da área rural do Distrito Federal.”

3. A Constituição Federal, em seu art. 160, item III, dispõe que a ordem econômica e social estriba-se, entre outros princípios, no da função social da propriedade. Entre os males que afetam o exercício da função social da propriedade, segundo o ordenamento jurídico vigente, estão:

- a) o mau uso da terra, caracterizado por sua improdutividade ou por sua baixa produtividade;
- b) a injustiça social no campo, conseqüente da utilização do trabalho alheio em condições de exploração;
- c) a predação dos recursos naturais;
- d) o latifúndio improdutivo;
- e) o minifúndio.

4. Para cada um desses males, a legislação agrária procurou criar uma terapêutica adequada e própria: a improdutividade ou a baixa produtividade é punida com a progressividade, e a produtividade, estimulada pela regressividade tributária; a injustiça social, com as leis de amparo ao trabalhador rural e as regras impositivas e protecionistas dos contratos de direito agrário; a predação dos recursos naturais, pelas leis de proteção ao meio ambiente e, mais recentemente, pela regulamentação da ação civil pública; o latifúndio e o minifúndio, pela faculdade constitucional de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, e pelo estabelecimento do módulo indivisível de propriedade rural e da fração mínima de parcelamento.

5. Neste modesto e despretensioso estudo, focalizaremos a fração mínima de parcelamento no Distrito Federal e a inconstitucional tentativa de sua modificação. O Estatuto da Terra não cuidou senão do módulo. A fração mínima de parcelamento foi instituída mais tarde. De qualquer maneira, tanto o módulo quanto a fração mínima de parcelamento são fixados em função de critérios preestabelecidos, baseados em zoneamento do País em regiões, tanto quanto possível, homogêneas sob o prisma sócio-econômico, levando-se em conta ainda

a densidade populacional, a natureza das culturas e as características da estrutura agrária regional.

6. Como se vê, a fixação das dimensões do módulo e da fração mínima de parcelamento obedece a uma sistemática jurídico-filosófica geral e igualitária, adotada pelo nosso Direito Agrário, e não a critérios políticos aleatórios e flutuantes; nem tem por escopo impedir “a especulação imobiliária da propriedade agrícola”, que, por constituir ainda um bem patrimonial do cidadão, não pode ser colocada fora de comércio. Seu propósito é evitar a criação e a proliferação de minifúndios, isto é, a subdivisão do imóvel rural em parcelas inferiores ao módulo ou à fração mínima de parcelamento, presumindo-se que, se o fracionamento se contiver dentro dessas dimensões mínimas, não haverá a criação de minifúndios, nem a “pulverização da propriedade”, mas sim o salutar acesso à “terra por parte de um maior número de pessoas, com a conseqüente democratização da propriedade rural.

7. Já por aí se pode notar o atropelo jurídico-filosófico do Projeto de Lei nº 4.215/84. De início, nele se observa uma flagrante imprecisão de técnica legislativa, ao pretender incluir, no art. 65 do Estatuto da Terra, um parágrafo completamente alheio ao assunto tratado no *caput*. Já foi dito que esse diploma sequer cuidou da fração mínima de parcelamento, instituída oito anos mais tarde, pela Lei nº 5.868/72, que criou o chamado Módulo Hortigranjeiro, para as respectivas zonas típicas dos Municípios constitutivos das Capitais dos Estados. Esse módulo hortigranjeiro, também chamado fração mínima de parcelamento, é de 02 (dois) hectares para os Municípios das Capitais dos Estados com mais de quinhentos mil habitantes e não apenas para o Distrito Federal. Logo, essa fixação é resultante de uma regra, de um critério isonômico e geral, e não de uma consideração político-administrativa de um determinado momento histórico.

8. Por outro lado, os nossos especialistas em Direito Agrário assinalam que a fixação do princípio jurídico da indivisibilidade do módulo rural constitui, no fundo, uma restrição ao direito de propriedade consagrado em nosso sistema jurídico tradicional. Verdade que não se trata de uma restrição proibida pela Constituição, que consagra, harmônico com o direito de propriedade, o princípio concernente à sua função social. Mas representa, sem dúvida, uma exceção à regra ainda imperante em nosso sistema e, como exceção, não pode ser discriminativa, porque, daí, ofende o princípio de isonomia assegurado pelo art. 153, § 1º, da Carta Magna.

9. O Projeto de Lei em exame, apartando-se dos critérios isonômicos estabelecidos pela sistemática do Direito Agrário para a fixação

das dimensões do módulo do solo rural, em que entra um complexo arranjo de ciências econômicas, agrárias, sociais, geofísicas, matemáticas e jurídicas, discricionariamente eleva-o de 02 (dois) para 05 (cinco) hectares, unicamente no Distrito Federal. Tal discriminação, está visto, é defesa ao legislador ordinário, por ofensiva ao princípio de isonomia constitucional, que assegura ao habitante de Brasília, como Capital de uma das Unidades da Federação, direito ao mesmo tratamento conferido ao habitante das outras Capitais, em idênticas condições, ou seja, com o pressuposto de ter mais de quinhentos mil habitantes.

10. Essa tentativa de reforma revela, por outro lado, duas conclusões extras e paralelas: a primeira delas é o reconhecimento implícito, não obstante a contestação formal de autoridades administrativas locais, de que realmente a fração mínima de parcelamento do solo rural de Brasília é de dois hectares, como nas demais Capitais do País, com mais de quinhentos mil habitantes, e não de vinte, estabelecidos para o "Cinturão Verde" do Distrito Federal pelo derogado art. 28 da Lei n.º 2.874/56; a segunda é a de que, em Brasília, estão sendo questionados, ao invés de interpretados, os critérios científicos e legalmente aprovados na estipulação das dimensões do módulo hortigranjeiro fixado em dois hectares.

11. Até aí, ainda se admite. Ocorre, no entanto, que levantar dúvida sobre a matéria significa questionar os alicerces da legislação agrária, vigorantes em todo o território nacional. Por esse motivo, revisão de tal profundidade não pode revestir-se da singeleza de simples inclusão de um parágrafo teratológico na estrutura da legislação vigente. Seria preciso dispor-se a revê-la no seu conjunto, no seu âmago, no seu todo orgânico, para modificar, sem mutilação, uma das mais inspiradas criações de nosso Direito Agrário: O Módulo de Propriedade Rural. Não se pode deixar de ter em vista que a questão agrária brasileira é matéria de natureza federal e não de natureza local.

## II

### PARCELAMENTO DO SOLO RURAL

#### MODALIDADES E FORMALIDADES

1. O proprietário de terras rurais pode loteá-las para fins de:

- a) urbanização;
- b) industrialização;

- c) formação de sítios de recreio;
- d) colonização, também chamada loteamento agrícola.

2. Nos três primeiros casos, é obrigatória, sob pena de nulidade, a aprovação de projeto e é preciso que a área sobre a qual for projetado o loteamento seja considerada urbana ou esteja incluída em plano de urbanização; seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como estância hidromineral ou balneária e tenha perdido suas características produtivas, tornando-se antieconômico o seu aproveitamento.

3. Em se tratando de loteamento agrícola, também chamado colonização particular, a empresa loteadora fica na obrigação de dotá-lo de residências destinadas ao pessoal técnico-administrativo e aos trabalhadores em geral, serviço educacional de nível elementar, ambulatório médico, serviço recreativo e religioso, cooperativa agrícola mista para atendimento às necessidades fundamentais dos colonos e reserva de área para demonstração e multiplicação destinados a culturas ou criações próprias da região e outras economicamente aconselháveis.

4. As dimensões para os lotes, no caso de urbanização e industrialização, são as fixadas nas leis de posturas municipais. As dos sítios de recreio devem ficar entre 5.000m<sup>2</sup> e o tamanho do módulo fixado para a região. Os lotes dos projetos de colonização não têm áreas prefixadas, quer no máximo nem no mínimo, podendo-se entender as adequadas para os diversos tipos de exploração, superiores, evidentemente, aos limites das dimensões estipuladas para o sítio de recreio.

5. A divisão da terra em loteamento agrícola somente é obrigatória, em tema de formalização e aprovação, caso a empresa deseje habilitar-se aos incentivos e subvenções assegurados pela legislação agrária, já que, como adiante se exporá, tratando-se de fracionamento de áreas iguais ou superiores ao módulo, não há, para essa modalidade, a mesma obrigatoriedade exigível para as modalidades anteriormente mencionadas.

6. Além dessas quatro espécies de parcelamento do imóvel rural, todas elas, por razões e interesses diversos, dependentes de aprovação do poder público para sua institucionalização, remanesce uma quinta modalidade, esta de forma livre e desvinculada dos requisitos exigidos para as demais.

7. Trata-se daquela que o art. 97, parágrafo único, do Decreto nº 59.428, de 27-10-1966, chama de **desmembramento simples**, também tratado, só que inominadamente, no art. 11 do Decreto-Lei nº 57, de 18-11-1966, cuja redação foi alterada pelo art. 8º da Lei nº 5.868/72.

8. Tal modalidade de parcelamento do solo rural, consoante definição doutrinária do insigne jurista Pontes de Miranda, inserta no seu Tratado de Direito Privado, vol. XIII, §§ 1.424.2, 1.427.1, 1.431.2.5, 1.433.1 e 1.437, resulta da aplicação do **princípio da livre configuração das terras**, que assegura ao proprietário o chamado **poder de parcela**, corolário do poder de disposição, proclamado pelo art. 524 do Código Civil, preenchendo a norma em branco do art. 153, § 22, da Constituição Federal.

9. Com, efeito, por regra, o proprietário pode usar, gozar e dispor de seus bens. Esse poder de dispor pode ser **no todo ou em parte, por inteiro ou parceladamente**, salvo as exceções legais.

10. No caso de imóvel rural, as exceções são aquelas atrás mencionadas: a urbanização, a industrialização, a formação de sítios de recreio e o loteamento agrícola, ou colonização particular, para os quais a lei prescreve formalidades especiais.

11. Extraídas essas exceções, a sobra pertence à regra, apenas sujeita a mais uma restrição que, por ser de caráter geral, também é regra. Regra do Direito Agrário: necessidade de obediência às dimensões mínimas estabelecidas por lei e contidas no Certificado de Cadastro do imóvel, com o objetivo de evitar a desruralização da terra pela criação de minifúndios.

12. O controle sobre a **urbanização**, a **industrialização**, a formação de sítios de recreio e o **loteamento agrícola**, ou colonização particular, permanece com o órgão administrativo encarregado da política agrária, que é o INCRA. Já o controle do **desmembramento simples**, destinado a evitar a formação de minifúndios, mediante a obrigatória obediência às dimensões do módulo ou da fração mínima de parcelamento, está a cargo dos oficiais públicos do notariado e do registro imobiliário, consoante prescreve o § 3º do art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

13. Tanto a preocupação legal é apenas em evitar a formação e proliferação de minifúndios, que a própria lei permite, sem mais formalidades, a alienação de parcela inferior ao módulo (ou fração mínima de parcelamento), contanto que se destine à anexação a imóvel

confrontante e desde que o prédio remanescente permaneça com área igual ou superior à fração mínima de parcelamento (Lei nº 5.868/72, art. 8º, § 4º).

14. A vigente Lei de Registros Públicos, por sua vez, cogita, no seu art. 235, da forma de tratamento registral para o **desmembramento simples**, ao estatuir que as "... glebas destacadas de maior porção, serão desdobradas em novas matrículas, juntamente com os ônus que sobre elas existirem, sempre que ocorrer a transferência de uma ou mais unidades", cancelando-se, consoante o art. 233, II, a matrícula do imóvel-matriz, assim que alienadas todas as unidades em que se desmembrou.

15. Esse controle, como dito no item 12, é exercido já na esfera parajurisdicional, pelos oficiais públicos, pelas Corregedorias de Justiça das Organizações Judiciárias e pelos Juízos de Registros Públicos, quando ocorrerem dúvidas.

16. Em resumo: o parcelamento do solo pode ser **público**, quando de iniciativa governamental em imóvel do seu domínio; **publicizado**, quando feito por particular em terras suas, mediante aprovação do poder público, que, pela aprovação, assume o encargo das obras públicas a serem implantadas no empreendimento e o domínio das áreas públicas, assegurando-se o direito à tributação respectiva; e, finalmente, o meramente **privado** quando empreendido por particular em imóvel do seu domínio, caso em que estará sujeito às dimensões mínimas de parcelamento prescritas em lei.

17. Neste estudo, apenas se cogita da situação da propriedade partilhada e não da condominial, prevista no Código Civil, art. 623 e seguintes, e na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, art. 8º.