FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Desenvolvimento de Empreendimentos Imobiliários em áreas rurais

Elisa Nandi Mazzarella

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 31.01.2025

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

A exploração de áreas rurais para finalidades além das atividades agrossilvipastoris, permitidas pelo Estatuto da Terra, tem sido uma tendência crescente no mercado imobiliário brasileiro. Esse fenômeno foi intensificado pela pandemia da COVID-19, que impôs o isolamento social e consolidou o home office como forma de trabalho, aumentando a busca por imóveis afastados dos grandes centros urbanos, com maior espaço e contato com a natureza, mas ainda com infraestrutura equiparada à urbana.

Esse aquecimento do mercado resultou na expansão de condomínios de chácaras e loteamentos rurais, que oferecem aos adquirentes uma experiência rural sem abrir mão de infraestrutura urbana e acessibilidade a serviços essenciais. No entanto, ao contrário dos empreendimentos em áreas urbanas, que contam com regramentos federais específicos (Leis nº 4.591/1964 e nº 6.766/1979), os empreendimentos imobiliários em áreas rurais carecem de um arcabouço normativo claro no âmbito federal.

Diante disso, a solução comumente adotada para viabilizar tais empreendimentos é a alteração do Plano Diretor municipal, transformando zonas rurais em urbanas. Entretanto, essa prática resulta em uma grande heterogeneidade de normativas, gerando insegurança jurídica tanto para empreendedores quanto para consumidores.

Afinal, há clara vedação legal no desenvolvimento destes empreendimentos em áreas rurais, mas ainda assim eles ocorrem. É necessário refletir se a alteração do zoneamento é suficiente para tornar estes empreendimentos viáveis e sustentáveis.

O presente estudo configura-se como uma pesquisa exploratória, que visa examinar a legislação vigente e analisar Planos Diretores de diversas cidades para compreender as soluções existentes e identificar outras alternativas juridicamente viáveis para a implementação desses empreendimentos. O objetivo é propor uma solução que equilibre o desenvolvimento imobiliário com a manutenção das características e princípios fundamentais das áreas rurais. A abordagem exploratória será conduzida por meio da análise de normas, doutrina e decisões administrativas e judiciais, além da avaliação crítica das práticas adotadas pelo mercado imobiliário.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

2.1 Contextualização fática:

- Demanda por empreendimentos imobiliários em áreas afastadas dos centros urbanos, ora rurais;
- Quais as principais problemáticas envolvendo os loteamentos e condomínios desenvolvidos em áreas rurais, foco nas alegações do Ministério Público.

2.2 Referencial teórico-normativo:

- Quais os critérios aplicáveis para definição dos imóveis rurais e sua destinação? Análise do Estatuto da Terra, Código Tributário e Constituição Federal;
- Qual o impacto da revogação da Instrução Normativa INCRA nº 17-b DE 22/12/1980?
- Quais os critérios considerados pelos municípios para criar as zonas urbanas específicas e permitir os empreendimentos nas áreas rurais?

2.3 Abordagem analítica

- A inserção das áreas rurais no perímetro urbano é suficiente para resolver o problema?
- Como o empreendedor pode dar seguimento a um projeto de empreendimento imobiliária em área rural?
- Quais outras possibilidades legais são possíveis para alcançar o objetivo do empreendedor? Outorga onerosa, desmembramento, associações, cooperativas...;
- Quais as soluções que as ações civis públicas estão trazendo para regularização dos empreendimentos?

2.4 Recomendações finais

- Quais os critérios que devem ser observados pelo legislador e municípios para permitir estes empreendimentos e dar maior segurança jurídica aos investidores?

- Diante das normas legais e regulatórias vigentes, quais as cautelas a serem adotadas pelo empreendedor?
- É necessária a aprovação de lei específica?

3. **Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto**

São poucos os estudos voltados para essa modalidade de empreendimento imobiliário no Brasil, em que pese ser de notório conhecimento a existência destes condomínios de chácaras, loteamentos rurais, entre outros.

O que se verifica no Brasil é um desenvolvimento de tais empreendimentos sem um critério em comum, as normas variam em cada município pois acabam sendo integradas no Plano Diretor. Ou ainda, em regiões que o município não permite a criação dos empreendimentos nas áreas rurais, os empreendedores buscam lacunas na legislação existente para desenvolvê-los e atender a uma demanda existente da sociedade.

Neste contexto em que efetivamente há a implementação de tais empreendimentos, verifica-se uma enorme ação do Ministério Público1 fiscalizando os empreendimentos, o que demonstra a inerente insegurança jurídica que permeia a situação.

Com a realização dos estudos pretendidos, será possível discutir sobre as diferentes formas de desenvolvimento dos empreendimentos imobiliários em áreas rurais e avaliar dentro dos aspectos jurídicos e das legislações vigentes a viabilidade das formas aplicadas na prática.

Ainda, o intuito do artigo é trazer para os empreendedores e advogados mais segurança jurídica, uma vez que analisará também decisões em ações civis públicas sobre empreendimentos parecidos, sendo possível mitigar tais riscos.

---

[1] https://www.mpsp.mp.br/w/gaema-consegue-suspens%C3%A3o-da-aprova%C3%A7%C3%A3o-de-empreendimento-em-jarinu – acesso em 17 de janeiro de 2025. / https://www.mpsc.mp.br/noticias/liminares-em-acoes-civis-do-mpsc-determinam-paralisacao-de-obras-fim-da-emissao-de-licencas-e-proibicao-da-venda-de-lotes-em-condominios-rurais-de-urubici - acesso em 17 de janeiro de 2025 / https://mppr.mp.br/Noticia/MPPR-obtem-decisao-liminar-favoravel-que-determina-paralisacao-de-construcoes-em-imovel / - acesso em 17 de janeiro de 2025 - https://www.mpgo.mp.br/portal/noticia/mpgo-obtem-liminar-na-justica-que-embarga-loteamento-irregular-em-area-rural-de-cristianopolis - acesso em 17 de janeiro de 2025.

Assim, o artigo buscará colaborar com advogados que auxiliam empreendedores do mercado imobiliário a encontrar alternativas seguras ou ao menos calculáveis para desenvolvimento dos empreendimentos pretendidos, assim como fomentar os legisladores para que as permissões concedidas em seus municípios sejam criteriosas ao passo de evitar discussões judiciais de legalidade, também trazendo maior segurança jurídica.

4. Familiaridade com o objeto da pesquisa

A autora atua como advogada há 5 (cinco) anos na área de direito imobiliário, principalmente em questões extrajudiciais como desenvolvimento de empreendimentos imobiliários e regularização de imóveis.

Uma das atividades mais exercidas é a análise de Plano Diretor para desenvolvimento de empreendimentos, tendo atuado em consultas realizadas por empreendedores que buscavam em determinadas regiões executar empreendimentos como os pesquisados.

5. Bibliografia preliminar

Aires, Carina Michele; Berwig, Juliane Altmann. *Loteamentos: a responsabilidade da administração pública pelos danos ambientais e sociais.* Revista de Direito Ambiental. vol. 102. ano 26. p. 125-145. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2021.

Albuquerque, Patricia Cavalcanti; Albuquerque, Marcos Prado de. *A ocupação da zona rural com fins urbanos, o ordenamento territorial pelo município e a cidade sustentável.* Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 3, n. 1, p. 36-57, 2017.

Amarelo, Rafael Vaina. Êxodo urbano – *O crescimento do mercado de loteamentos durante o período de pandemia.* 21ª Conferência Internacional da LARES. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2021.

Bastos, Lúcio Flávio Camargo. *Indivisibilidade dos imóveis rurais - Exceções ao princípio da indivisibilidade e a teoria das nulidades.* Revista de Direito Imobiliário. vol. 1/1978. p. 37-43. Jan - Jun / 1978.

Chezzi, Bernardo Amorim. Condomínio de Lotes: Aspectos Civis, Registrais e Urbanísticos. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

Dantas, Laís Diniz Martins. *Chacreamentos rurais: contradições entre normas jurídicas e práticas imobiliárias*. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

Da Silva, Romeu Faria Thomé. *Manual de direito ambiental.* 5ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

Fontes, Mariana Levy Piza. *Planos diretores no Brasil: um estudo de caso.* Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

Faria, Cristina Campos de. *Licenciamento ambiental de parcelamento e uso do solo para sítios recreativos em Minas Gerais.* De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 8. p. 182 a 221, 2007.

Frasson, Guilherme; Gomes, Patrícia Pereira; Barbado, Norma. *Chacreamentos: a (in) viabilidade do parcelamento do solo rural.* Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental, Tubarão, v. 11, p. 272-291, 2022.

Lima Júnior, Roberto Alves. *Mudança pontual de zoneamento: a inconstitucionalidade da norma em face da lesão ao direito fundamental ao bem-estar coletivo.* Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 2, n. 2, p. 203-222, 2016.

Meirelles, Hely Lopes. *Direito de Construir.* 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

Meirelles, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro.* 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Milaré, Édis. *Direito do ambiente.* 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Mota, Rosângela Ferreira Souza. *Chacreamentos e condomínios rurais em Montes Claros-MG: Uma análise do continuum rural-urbano*. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Montes Claros, 2024.

Monteiro, Vera. *Princípio da legalidade e poderes normativo e regulamentar da Administração Pública.* Revista de Direito Público da Economia, v. 20, p. 209-218, 2007.

Rech, Adir Ubaldo; Rech, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.* Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

Teixeira, Madalena. *O emparcelamento rural simples e a sua relevância registral – Algumas notas.* Revista de Direito Imobiliário. vol. 96. ano 47. p. 383-394. São Paulo: Ed. RT, jan.-jun. 2024.

Zemuner, Adiloar Franco; Oliveira, Alessandro Marinelli de. *Estudos em direito imobiliário e direito urbanístico, vol. II.* 2. ed. Londrina: Thoth, 2019.

6. Cronograma de execução

Atividade	Jan /25	Fev /25	Mar /25	Abr /25	Mai /25	Jun /25	Jul/ 25	Ago /25	Set/ 25	Out /25	Nov /25	Dez /25	Jan /26	Total de Horas
Coleta de bibliografia	15	10												25
Coleta de decisões judiciais			10	10										20
Leitura e organização de bibliografia				20	20	20	20							80
Reuniões de orientação				2					2				2	6
Entrevistas					4	4								8
Redação do texto					20	20	20	20	20	20	20			140

Consolidação e revisão do texto										20	20	20	20	80
Total de Horas	15	10	10	32	24	44	40	20	2	20	40	20	22	**400**

7. Sumário Preliminar

1. **Introdução**
   - Contextualização do tema e justificativa
   - Problema de pesquisa e objetivos do estudo
   - Metodologia utilizada

2. **Marco teórico e normativo**
   - Definição de imóvel rural e urbano com base nas legislações vigentes: Estatuto da Terra, Lei de Parcelamento do Solo, Código Tributário Nacional e demais atos normativos pertinentes.
   - Destinação dos imóveis rurais – análise sob a ótica da função social da propriedade rural
   - Parcelamento de solo rural – Revogação da Instrução Normativa do INCRA 17-B e criação de zonas urbanas específicas.

3. **Análise das práticas atuais e desafios**
   - Prática em municípios brasileiros – análise das legislações municipais
   - Ilegalidades suscitadas pelo Ministério Público e possibilidades de regularização

4. **Possibilidades de execução dos empreendimentos**
   - Execução através da alteração do Plano Diretor
   - Modelos alternativos: desmembramento, outorga onerosa, associações e cooperativas

5. **Conclusão e recomendações**
   - Resumo dos entendimentos e cuidados a serem tomados pelo empreendedor
   - Critérios a serem observados pelo legislador municipal no momento da alteração do Plano Diretor

- Proposta para criação de normas específicas e aplicáveis para uniformidade dos empreendimentos no país.