



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



EDSON VIOTTO

**O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SUAS IMPLICAÇÕES EM RELAÇÃO AO
DESDOBRO DE LOTES URBANOS NO MUNICÍPIO DE MOREIRA SALES.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2012

EDSON VIOTTO



**O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SUAS IMPLICAÇÕES EM RELAÇÃO AO
DESDOBRO DE LOTES URBANOS NO MUNICÍPIO DE MOREIRA SALES.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

Orientador: Prof.Msc. Eduardo Bernardes de Castro

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

CURITIBA

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SUAS IMPLICAÇÕES EM RELAÇÃO AO DESDOBRO DE LOTES URBANOS NO MUNICÍPIO DE MOREIRA SALES.

Por

Edson Viotto

Esta monografia foi apresentada às 16:30 h do dia 13 de abril de 2012 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Prof.º *M.Sc* Eduardo Bernardes Castro
UTFPR – *Campus* Curitiba/PR
(orientador)

Prof. Dr. Ivan Vicentin
UTFPR – *Campus* Curitiba/PR

A Folha de Aprovação assinada encontra-se na Coordenação do Curso.

Dedico este trabalho a minha esposa Maria Eugênia e a minha filha Caroline Tayná, e a todos os que, de alguma forma, tornaram possível esta construção.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter concedido à graça da formação acadêmica e pelo conforto nos momentos difíceis.

A minha esposa, pelo auxílio e o apoio incondicional nos diferentes momentos da pesquisa, e a minha filha que sentiu minha ausência durante o tempo dedicado à pós-graduação.

Aos colegas de curso, que apesar de pouco tempo de convivência, porém bem aproveitado.

Aos Professores do curso, em especial ao Professor Eduardo Bernardes de Castro que orientou este trabalho, sempre atendendo prontamente. Às tutoras presenciais e ao tutor a distância pela disponibilidade no saneamento das dúvidas.

E a todos, que de uma ou outra forma fizeram parte desta fase e auxiliaram para a conclusão do curso.

RESUMO

VIOTTO, EDSON. **O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SUAS IMPLICAÇÕES EM RELAÇÃO AO DESDOBRAMENTO DE LOTES URBANOS NO MUNICÍPIO DE MOREIRA SALES**- 2012. 51 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, ano 2012.

A criação de um Plano Diretor nos municípios se deu em virtude da necessidade de se organizar e regulamentar, em forma de lei, o crescimento das cidades, nos termos do artigo 182, da Constituição federal. Este trabalho objetiva analisar o Plano Diretor do Município de Moreira Sales e as implicações advindas da utilização da prática do Desdobro dos lotes urbanos, a partir das alterações legislativas que reduziram as dimensões fixadas anteriormente. A fim de perseguir o objetivo principal, a pesquisa analisou a legislação municipal no que concerne à ocupação do solo urbano, observando os aspectos relacionados a especulação imobiliária, aos impactos econômicos e ambientais e a questão dos vazios urbanos, expondo as consequências provocadas pela alteração na legislação. Nessa perspectiva, esta pesquisa tem como objetivo principal mostrar as impropriedades provocadas por estas alterações para uma cidade de pequeno porte como Moreira Sales, que ainda possui muitos terrenos baldios aptos para serem edificadas. Muito embora tenha se partido da premissa de que o desdobramento de lotes para a edificação de mais de uma moradia em um mesmo terreno urbano se mostrava danosa para a cidade e seus moradores, foi possível concluir que esta prática de certa forma permite o acesso a moradia para as pessoas menos favorecidas, mesmo que de forma mais limitada. Por fim sugere ao Gestor Público Municipal a utilização de instrumentos legais para minimizar os efeitos da utilização da prática do desdobro no Município. O pequeno aporte teórico da pesquisa deu-se através de documentos oficiais como a Constituição Federal, o Estatuto da cidade e o Plano Diretor. A falta de referências bibliográficas, talvez se deva ao fato do assunto ainda ser novo, o que pode de alguma forma, ter interferido na pesquisa.

Palavras - chave: 1. Planejamento Urbano; 2. Plano Diretor; 3. Desdobro de lotes; 3. Implicações.

ABSTRACT

The creation of a master plan in the municipalities occurred because of the need to organize and regulate, as a law, the growth of the cities under article 182 of the Federal Constitution. This work aims to analyze the master plan of the municipality of Moreira Sales, and implications arising from the use of practice desdobro, of lots urban from legislative changes the reduced the dimensions set in the past. In order to persue the main objective, the research examined the municipal legislation regarding the occupation urban land, considering all the aspects related to speculation of real estate. The impacts of economic and environment and the question of urban voids, exposing the consequence caused by alteration in legislation. That perspective, this research, aims mainly shows inadequacies, caused this changes to a small town like Moreira Sales, that still has many vacant lots ready to be built. Based on the premise that the unfolding of batches for the construction of more than one housing in the same urban terrain, proves to be detrimental to the city and it's residents. Was possible to conclude, that this practice, somehow, allows access to housing for disadvantage, even more limited. Finally, the public administrator suggests the use of legal instruments, to minimize the effects of using the practice of desdobro in the municipality. The small literature was given buy official documents, as the Federal Constitution, the status of the city and the plan directly. The lack of bibliographical references may be due to the fact of the matter is still new; witch may somehow have interfered in the research.

Palavras-chave: 1.Urban Plannig; 2. Master Plan; 3. Desdobro of lots; 4. Implications.

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 08 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 11 |
| 2.1 A FORMAÇÃO DAS CIDADES..... | 11 |
| 2.2 O ESTATUTO DA CIDADE..... | 12 |
| 2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE..... | 15 |
| 2.4 O MUNICÍPIO DE MOREIRA SALES..... | 17 |
| 2.5 LEGISLAÇÕES..... | 18 |
| 2.5.1 Lei Municipal 397/2008..... | 18 |
| 2.5.2 Lei Municipal 402/2008..... | 18 |
| 2.5.3 Lei Municipal nº 404/2008..... | 20 |
| 2.5.4 Lei Municipal 438/2009..... | 20 |
| 2.5.5 Lei Municipal nº 439/2009..... | 21 |
| 2.6 DESDOBRO DE LOTES | 23 |
| 2.7 ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA..... | 27 |
| 2.8 IMPACTOS AMBIENTAIS | 29 |
| 2.9 VAZIOS URBANOS..... | 30 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 33 |
| 3.1 TIPO DE PESQUISA | 33 |
| 3.2 ANÁLISE DE DADOS..... | 33 |
| 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO..... | 35 |
| 4.1 IMPACTOS ECONÔMICOS | 37 |
| 4.2 IMPACTOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS..... | 39 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 41 |
| 6 CONCLUSÃO..... | 44 |
| REFERÊNCIAS..... | 46 |
| ANEXO..... | 48 |

1. INTRODUÇÃO

Para atender a exigência constitucional e regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal foi editada a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Estabelece a referida lei que os municípios deverão implementar uma política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo, em seu artigo segundo os objetivos da política urbana municipal. Dentre estes objetivos encontra-se “a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, dentro outras, a utilização inadequada dos imóveis urbanos e o parcelamento do solo, edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação a infraestrutura urbana”.

O Estatuto da Cidade é o suporte jurídico dos municípios que se propõem a enfrentar os problemas das cidades, pois, ele consolidou as competências municipais outorgadas pela Constituição Federal.

A referida lei trouxe também em seu artigo quarto os instrumentos que serão utilizados para atingir tais objetivos, dentre eles a elaboração do plano diretor, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo.

Assim, para que o município alcance as metas almejadas, deverá planejar sua atuação, o que será feito através do plano diretor e também por meio da reformulação de suas legislações, a fim de atender a ordem criada pela Carta Constitucional e pelo Estatuto da Cidade, juntamente com a democratização da tomada das decisões.

Através da Lei nº 397, de 26 de Dezembro de 2008, o município de Moreira Sales criou o Plano Diretor, que dispôs sobre o desenvolvimento municipal e os instrumentos que estabelecem as normas gerais para integrar e orientar a ação dos agentes públicos e privados na produção e gestão do território do município.

Por meio da lei nº 402, de 26 de Dezembro de 2008, ficou estabelecido o parcelamento, uso e ocupação do solo, que dentre outros, definiu as metragens mínimas dos lotes urbanos no município de Moreira Sales.

Pela a lei Municipal nº 404, de 26 de Dezembro de 2008, ficou instituído o Código de Edificações no Município de Moreira Sales, dispondo sobre as normas gerais na elaboração de projeto, obras e edificações, que já fazia alusão ao desdobro e as residências germinadas.

Através da Lei nº 438/2009, de 27 de Novembro de 2009, reduziu-se as metragens mínimas dos lotes urbanos e permitiu-se a prática do desdobro de lotes.

E, finalmente, com a edição da Lei nº 439/2009, também de 27 de Novembro de 2009, que alterou o artigo 287 da lei nº 404/2008, ficou instituído em definitivo as residências germinadas no Município de Moreira Sales.

O parcelamento do solo urbano pode ser considerado como o principal instrumento de estruturação do espaço urbano, uma vez que após sua implantação o espaço criado pelo mesmo manterá sua estrutura por muitos anos e será ocupado por diversas gerações de habitantes da cidade.

Diante destas alterações legislativas, o presente trabalho tem como objetivo principal mostrar os efeitos destas alterações para uma cidade de pequeno porte como Moreira Sales, que ainda possui muitos terrenos baldios aptos para serem edificados, através da análise da edificação de mais de uma moradia em um mesmo terreno.

Deste objetivo, definem-se como objetivos específicos:

- Analisar a legislação municipal no que concerne à ocupação do solo urbano;
- Caracterizar aspectos de especulação imobiliária, impactos ambientais e os vazios urbanos ligados à ocupação do solo;
- Identificar e descrever possíveis consequências na ocupação do solo urbano no município de Moreira Sales em decorrência da nova legislação;
- Recomendar ações que permitam minimizar eventuais efeitos negativos desta modificação legal.

A busca da qualidade de vida nas cidades tem sido uma das maiores preocupações dos administradores públicos municipais. Neste sentido, este estudo tem sua importância fundamentada nas possíveis consequências prejudiciais ou benéficas para a ocupação do espaço urbano da cidade de Moreira Sales e os reflexos na qualidade de vida de seus moradores.

Acreditamos que desta forma, podemos colaborar com sugestões e recomendações que preservem os benefícios do fato de se residir em cidades consideradas de menor porte.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. A FORMAÇÃO DAS CIDADES

De acordo com SOUZA (2003) as primeiras cidades surgiram entre 3.500 e 3.000 a.C., nos vales dos rios Nilo, no Egito e Tigre e Eufrates, na Mesopotâmia; posteriormente, mais ou menos em 2.500 a.C., na Índia e por volta de 1.500 a.C., na China. A necessidade de centralização levou ao aparecimento da cidade, centro administrativo que reunia várias aldeias surgidas em torno do templo do principal deus totêmico da comunidade. Nesse templo era armazenada a produção excedente das aldeias; à sua volta, viviam as pessoas que se dedicavam à administração e ao comércio

As hipóteses sobre o surgimento das cidades se dividem naqueles que acreditam na evolução dos postos de troca e em outros que acreditam na evolução das denominadas proto-cidades, que não eram fixas e mudavam de lugar com a exaustão do solo, época que compreendeu especialmente o período paleolítico e mesolítico (LIMA *apud* MESQUITA, 2008).

Inicialmente os núcleos ou povoados se formaram em torno de objetivos comuns, que depois agregaram outras funções se tornando cada vez mais complexas.

As transformações estruturais da sociedade, ocorridas durante os anos de 1945 e 1980, possuem uma intrínseca ligação com o crescimento das cidades contemporâneas. Esse processo deu-se em virtude da implementação e do desenvolvimento de projetos técnico-científicos, que conduziram ao aumento das taxas de urbanização em face da industrialização dos grandes centros urbanos (SANTOS, 1997).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabeleceu como competência dos Municípios, promoverem, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo

urbano¹. Coube então aos municípios a atribuição legal de promoverem o ordenamento do seu território conforme os ditames constitucionais.

Também como direito fundamental, é a garantia a efetiva proteção de um ambiente saudável nas cidades, conclusão que se extrai da interpretação conjunta do artigo 5º LXXIII², e do artigo 225³ também da Constituição Federal. A garantia do direito à vida não se limita a assegurar a sobrevivência, mas também a fruição de um mínimo de dignidade e conforto.

2.2. O ESTATUTO DA CIDADE

Para atender a exigência constitucional e com a finalidade de regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal⁴, foi editada a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, onde o município passa a dispor de um instituto jurídico para garantir a função social da propriedade.

Sendo considerado um marco referencial normativo na ordenação do espaço urbano, estabelece que os municípios devam implementar uma política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo em seu artigo segundo⁵, os objetivos da política urbana municipal. Dentre estes objetivos encontra-se a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, dentro outras, a utilização inadequada dos imóveis urbanos e o

¹ Art. 30. Compete aos Municípios: VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

² Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, igualdade, à segurança e à propriedade privada, nos seguintes termos: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁴ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal. Conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

⁵ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana ...

parcelamento do solo, edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana, garantindo assim o direito às cidades sustentáveis.

MACHADO (2004), ao elaborar um conceito de “ordem urbanística”, faz referência ao parágrafo único do artigo primeiro da Lei nº 10.257/2001, e reza: “é o conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do espaço coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos”

Coube aos municípios, observadas as diretrizes gerais a serem fixadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, a tarefa de realizar a política de desenvolvimento urbano, promovendo o seu adequado ordenamento territorial mediante o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Em razão das novas diretrizes lançadas ao desenvolvimento urbano, que como mencionado anteriormente, passam a nortear todo e qualquer parcelamento do solo urbano reforçando a função socioambiental da propriedade em prol da coletividade, da segurança, do bem estar social e do equilíbrio ambiental.

Resulta dessa nova visão uma especial preocupação com a idéia de urbanismo⁶, controle e organização do processo de urbanização⁷ acelerado, alcançável por meio de um maior planejamento e uma gestão municipal democrática participativa, que assegure o crescimento sustentável das cidades⁸ nas diferentes temáticas como o direito a moradia, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer, para as presentes e futuras

⁶ Por urbanismo, entenda-se o processo de adaptação da cidade às suas funções tendo em vista a melhoria do meio físico e das condições necessárias à qualidade de vida: é qualitativo. Em princípio, “os planos urbanísticos” contemplam o espaço urbano como um todo, ao passo que os “projetos urbanísticos” focalizam parte ou partes desse todo, fazendo-lhe um recorte (Milaré, Édís, *Um ordenamento para a qualidade de vida urbana, Direito Urbanístico e Ambiental. Estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro. 2008*).

⁷ Por urbanização, compreenda-se o processo de incremento da população de uma cidade, devida a taxas de crescimento provocados por fluxos migratório, em geral proveniente do campo: que é quantitativo. Nesse contexto, a urbanização tem a ver com a demografia (Milaré, Édís, 2008).

⁸ Lei nº 10.257/01: Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: 1 – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendendo como direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

gerações, e exeqüível, preferencialmente através da edição dos planos diretores municipais.

É importante que essa verificação tome como ponto de partida a necessidade da observância dos parcelamentos às diretrizes da política urbana constantes do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Balizados por aludidas diretrizes, dá-se importante passo para que cada parcelamento seja executado como parte de um todo, de modo a incorporar-se de forma simétrica e ordenada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, atentando-se ao cumprimento das obras sociais da cidade, ao cumprimento das obras de infra-estruturas, do saneamento ambiental, dos equipamentos urbanos e de uso comunitário e das áreas verdes que deverão integrar cada empreendimento.

Um dos pontos fundamentais do Estatuto da Cidade foi a consolidação do princípio constitucional da função social da propriedade, previsto no artigo 4º, que elenca os instrumentos que serão utilizados para atingir tais objetivos.

Nos incisos I e II constam instrumentos, como planos nacional, estaduais e regionais de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e de microrregiões.

O inciso III elenca como instrumentos, o plano diretor, disciplina o parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social.

O inciso IV traz os institutos tributários.

O inciso V trata da desapropriação e da servidão administrativa, as limitações administrativas, o tombamento de imóveis ou mobiliários urbano, a instituição de unidade de conservação, a instituição de zonas especiais de interesse social, a

concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, a usucapião especial, o direito de superfície, o direito de perempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a regularização fundiária, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, o referendo e o plebiscito.

E, finalmente, o inciso VI trata do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do Estudo Prévio de impacto de Vizinhança.

Sendo o Estatuto da Cidade, o suporte jurídico dos municípios que se propõem a enfrentar os problemas das cidades, tendo em vista que este consolidou as competências municipais outorgadas pela Constituição Federal, será necessário para que os municípios alcancem as metas almejadas, a elaboração do Plano Diretor. Soma-se a este fator a reformulação das suas legislações, a fim de atender a ordem criada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Este planejamento implicaria na realização de trabalho especializado e por profissionais capacitados para elaboração do projeto de parcelamento. A esses profissionais caberá atuar observando a legislação, organizando o espaço urbano de acordo com o potencial da área, as necessidades da sociedade naquele momento, as implicações ambientais e as imposições de uso do solo.

2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A função social da propriedade é um princípio que está vinculado a um projeto de sociedade mais igualitária, isso se deve em razão de submeter o acesso e o uso da propriedade ao interesse coletivo. Portanto, a propriedade urbana cumpre a sua função social quando destinada para satisfazer as necessidades dos habitantes da cidade.

A palavra “função”, segundo João Lopes Guimarães Junior, “expressa idéia de existência, para o proprietário, de autênticos deveres”. Celso Antonio Bandeira de

Mello salienta que “existe função quando há dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse comum”.

A Constituição Federal de 1988⁹ dedicou ao tema um inciso próprio e exclusivo, deixando claro que a propriedade é assegurada por si mesma, eregindo-a em direito fundamental.

O Código Civil, lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002, em seu artigo 1228¹⁰ conceitua o direito a propriedade como faculdade de usar Gozar e dispor do bem.

Porém há que se destacar que pela hierarquia inerente ao ordenamento jurídico nacional, tal conceituação dever ser interpretada a luz do mandamento constitucional, ou seja, do cumprimento da função social.

Ao tratar da propriedade urbana, assegurou de forma expressa a Carta da República, por meio do artigo 182, § 2º: *“Cumpra sua função social a propriedade urbana quando satisfaz as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas em plano diretor”*.

Fazendo uma interpretação do tratamento constitucional da matéria, é possível concluir que a função social da propriedade urbana é cumprida pela sua utilização plena.

Os parâmetros para a satisfação destas necessidades são os componentes do direito às cidades sustentáveis, como o direito à moradia digna, o acesso a terra urbana, à saúde, educação, ao meio ambiente, ao transporte e aos serviços públicos, à infra-estrutura urbana, ao saneamento ambiental, ao trabalho, ao lazer e a cultura.

⁹ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos seguintes termos: *XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;*

¹⁰ Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

A propriedade passa, assim, a ter seu uso condicionado ao bem-estar social e, portanto, a ter uma função social e ambiental.

A função social da propriedade é o núcleo central da propriedade urbana.

Segundo NASCIMENTO, 1997, face à função social da propriedade, o *dominus* exerce os direitos de proprietário, com o exercício limitado de conformidade com os interesses sociais. A função social tem, por isso, o objetivo de restringir o exercício, afastando o exclusivo interesse individual e dando primazia ao interesse social. Esta é a compreensão moderna de propriedade

Para BASTOS, 2002, a chamada função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal.

Logo, a função social da propriedade é, portanto, a prevalência do interesse comum sobre o interesse individual. É o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos e cidadãs se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e criação de condições ambientalmente sustentáveis.

2.4 O MUNICÍPIO DE MOREIRA SALES

A cidade de Moreira Sales surgiu na década de 50, colonizado pela família do mesmo nome, através da Comissária Exportadora e Importadora União S/A, de sua propriedade.

Em data de 25 de Julho de 1960, através da Lei nº 4.245, foi criado o município de Moreira Sales, com território desmembrado de Campo Mourão e Goioerê. A instalação deu-se no dia 30 de Novembro de 1961.

O município de Moreira Sales encontra-se localizado à noroeste do Paraná na região Fisiográfica Vale do Piquiri, com as coordenadas - latitude Sul 24° 2' e longitude 53° 00' Oeste de Greenwich, limitando se com os municípios de Cruzeiro

do Oeste e Tuneiras do Oeste ao Norte, com o município de Goioerê ao Sul, Janiópolis ao Leste, município de Mariluz ao Oeste, obtendo uma área de 391 km², sendo a sede do município com uma área de 521 hectares.

População urbana: 9.933 habitantes

População rural: 2.673 habitantes

O número de habitantes do censo 2010: 12.606 habitantes

Solo: Terra mista – Roxa basáltica de ótima qualidade;

Clima: Temperado, instável, média de 23° C.

Pertencente ao município de Moreira Sales encontra-se o Distrito de Paraná do Oeste, criado pela Lei Estadual sob nº 4.730 de 24 de junho de 1963 (um mil, novecentos e sessenta e três), distante 18 (dezoito) km da sede com acesso pela BR 468.

2.5. LEGISLAÇÕES

2.5.1 Lei Municipal nº 397/2008

Em cumprimento aos ditames constitucionais, através da Lei nº 397, de 26 de Dezembro de 2008, o Município de Moreira Sales criou seu Plano Diretor, que dispôs sobre o desenvolvimento municipal e os instrumentos que estabelecem as normas gerais para integrar e orientar a ação dos agentes públicos e privados na produção e gestão do território no município.

O parcelamento do solo urbano pode ser considerado como o principal instrumento de estruturação do espaço urbano, uma vez que após sua implantação o espaço criado pelo mesmo manterá sua estrutura por muitos anos ou séculos e será ocupado por diversas gerações de habitantes da cidade.

2.5.2. Lei municipal nº 402/2008

A Lei Municipal nº 402, de 26 de Dezembro de 2008, dispôs sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de Moreira Sales. No capítulo

IV – Das Edificações, estabeleceu, dentre outras, as dimensões mínimas para os lotes urbanos, classificados como: solo urbano central, solo urbano de interesse social I, solo urbano de interesse social II, solo urbano estritamente residencial, solo urbano predominantemente residencial, solo urbano estritamente industrial I, solo urbano de uso misto I, II e III, preceituando em seus artigos 29 ao 37, sobre as instruções que normatizam as edificações no âmbito urbano do Município..

No capítulo V - Do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos, da referida Lei, o artigo 42¹¹ traz a previsão do loteamento, desmembramento, desdobro e fracionamento, enquanto que o artigo 46¹², nos incisos I e II repete o conceito de loteamento e do desmembramento contido na lei Federal nº 6.766/79 e conceitua no inciso III o desdobro como: a divisão de um lote resultante de loteamento ou desmembramento anterior, em dois, e no inciso IV o fracionamento como: a divisão de um lote, quadra ou gleba, em, no máximo 6 (seis) partes, com aproveitamento do sistema viários existente.

Já o artigo 84¹³ e 89¹⁴ da mesma lei, estabeleceu as condições e as dimensões mínimas para a prática do desdobro e do fracionamento.

¹¹ Art. 42 - Qualquer modalidade de parcelamento ou uso condominial do solo seja ela loteamento, desmembramento, fracionamento, desdobro, loteamento fechado, condomínio vertical e/ou horizontal e chácaras ou áreas de recreação, bem como suas alterações ou cancelamentos, parciais ou totais, ficam sujeitos à aprovação prévia da Prefeitura do Município de Moreira Sales, nos termos das disposições desta Lei, bem como à legislação federal e estadual pertinentes.

¹² Art. 46 - Para efeito de aplicação desta Lei, serão adotadas as seguintes definições:

I.Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes;

II.Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes;

III.Considera-se desdobro a divisão de um lote resultante de loteamento ou desmembramento anterior, em dois;

IV.Considera-se fracionamento, a divisão de um lote, quadra ou gleba, em, no máximo 6 (seis) partes, com aproveitamento do sistema viário existente;

V.Considera-se remembramento a unificação de duas ou mais unidades autônomas.

¹³ Art. 84 - O desdobro ou reagrupamento de lotes só será permitido no caso em que os lotes tenham frente para via pública oficial e que os lotes resultantes tenham as dimensões mínimas fixadas nos artigos 29 a 36 desta Lei, conforme o Solo em que estiver localizado.

¹⁴ Art. 89 - Os parcelamentos de solo que se enquadrarem na modalidade de fracionamento, em qualquer uma das zonas previstas nesta Lei, tanto para propriedades com uso urbano como para propriedades com uso rural, não poderão exceder a 6 (seis) partes, exceto quando as demais partes tratarem-se de áreas públicas, que deverão ser previamente doadas ao Poder Público, mediante escritura registrada em cartório, quando da aprovação do projeto.

Portanto, a diferença entre desmembramento e desdobro é que no primeiro trata-se de subdivisão da gleba, enquanto que o segundo é a divisão do lote.

2.5.3. Lei Municipal nº 404/2008

Através da lei Municipal nº 404, de 26 de Dezembro de 2008, foi instituído o Código de Edificações no Município de Moreira Sales, dispondo sobre as normas gerais na elaboração de projeto, obras e edificações, que já fazia alusão ao desdobro e as residências germinadas.

2.5.4. Lei Municipal nº 438/2009

Neste diapasão, através da Lei nº 438, de 27 de Novembro de 2009, o Município procedeu a alterações no sentido de reduzir as metragens mínimas dos lotes urbanos para viabilizar a adoção do desdobro ou fracionamento, tendo em vista que, pelos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 402/2008, a grande maioria dos lotes existentes no Município de Moreira Sales não contemplaria a prática do desdobro/fracionamento.

Desta forma foi editada a Lei Municipal nº 438/2009, com as seguintes alterações:

Art. 4º. Os incisos I e II, do art. 29, da Lei Municipal nº 402/08, de 26 de dezembro de 2008, passam a vigorar com a seguinte redação:

I. Lote mínimo de 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados) e para os lotes de esquina será de 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados);

II. Frente de 10 m (dez metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 10 (dez metros);

Art. 5º. O inciso II, do art. 30, da Lei Municipal nº. 402/08 de 26 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

II. Frente de 5,0 m (cinco metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 10,0 m (dez metros).

Art. 6º. O inciso I, do Art. 31, da Lei Municipal nº. 402/08 de 26 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

I. Lote mínimo de 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados).

Art. 7º. Os incisos I, II, VII e IX, do art. 33, da Lei Municipal nº. 402/08 de 26 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

I. Lote mínimo de 160 m² (cento e sessenta metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 180 m² (cento e oitenta metros quadrados);

II.Frente de 7 m (sete metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 10 m (dez metros);
VII. Recuo de fundo mínimo de três metros para todos os pavimentos;
IX. Gabarito de altura para 8 (oito) pavimentos.

Art. 8º. Os incisos I, II, V, VI e VII, do art. 34, da Lei Municipal nº. 402/08 de 26 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

I.Lote mínimo de 600 m² (seiscentos metros quadrados);
II.Frente e largura média de 20 m (vinte metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 20 m (vinte metros);
V. Recuo de frente de no mínimo 5 m (cinco metros);
VI. Deverá ter os laterais mínimos de dimensão 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) para ambos os pavimentos. Não será permitido a construção no alinhamento predial lateral;
VII. Recuo de fundo mínimo de 3,0 m (três metros).

Art. 9º. Os incisos I, II, e VII, do art. 35, da Lei Municipal nº. 402/08 de 26 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

I.Lote mínimo de 160 m² (cento e sessenta metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 180 m² (cento e oitenta metros quadrados);
II.Frente de 10 m (dez metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 10 (dez metros);
VII. Recuo de fundo mínimo de 3,0 m (três metros) para todos os pavimentos.

Art. 10. Os incisos I, II, VII e X do art. 36, da Lei Municipal nº. 402/08 de 26 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

I.Lote mínimo de 160 m² (cento e sessenta metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 180 m² (cento e oitenta metros quadrados);
II. Frente de 10 m (dez metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 10 (dez metros);
VII. Recuo de fundo mínimo de 3,0 m (três metros) para todos os pavimentos;
X. Gabarito de altura para 8 (oito) pavimentos.

Art. 11. Os incisos VII e IX do art. 37, da Lei Municipal nº. 402/08 de 26 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

VII. Recuo de fundo mínimo de 3,0 m (três metros) para todos os pavimentos;
IX. Gabarito de altura para 8 (oito) pavimentos.

2.5.5. Lei Municipal nº 439/2009

E finalmente, com a edição da Lei nº 439/2009, também de 27 de Novembro de 2009, que procedeu a alteração no artigo 287 da lei nº 404/2008, ficou instituído em definitivo as residências germinadas no Município de Moreira Sales.

Diante destas alterações legislativas, o presente trabalho tem como objetivo principal mostrar os efeitos destas alterações para uma cidade de pequeno porte como Moreira Sales, que ainda possui grandes vazios urbanos com muitos terrenos baldios aptos para serem edificadas.

Desta forma, o presente trabalho se dedicará exclusivamente ao estudo e análise do desdobro, que vale dizer, é a divisão da área de um lote para formação de novo ou de novos lotes, os quais devem atender às exigências mínimas de dimensionamento e índices urbanísticos para sua edificação.

Aí reside o cerne do presente trabalho, tendo em vista que esta redução que transforma os lotes já existentes em lotes menores, pode ser danoso para o espaço urbano, resultando em baixa qualidade de vida para os seus moradores, assim como, leva a especulação imobiliária, cria os vazios urbanos e inibe o crescimento da cidade

A Lei que dispôs sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de Moreira Sales¹⁵, estabeleceu normas para execução da política urbana para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem estar de seus habitantes e um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade¹⁶ em conformidade com o Plano Diretor Municipal.

Nota-se que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, deve seguir as diretrizes gerais fixadas em lei, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes e ainda, a segurança, a higiene e a qualidade de vida das pessoas, conforme prevê ao artigo 182 da Constituição Federal.¹⁷

A prática do desdobro de lotes urbanos destoa-se dos objetivos propostos pela Lei que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de Moreira Sales¹⁸, que preceitua:

Art. 2º - Constituem objetivos desta Lei:

¹⁵Lei nº 402, de 26 de Dezembro de 2008.

¹⁶Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.

¹⁷Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

¹⁸Lei Municipal nº 402, de 26 de Dezembro de 2008.

I. Estabelecer normas e condições para o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de Moreira Sales, de observância obrigatória por parte dos agentes públicos e privados;

II. Promover o desenvolvimento ordenado do espaço físico, disciplinando o uso do solo para que as diversas atividades se distribuam de forma equilibrada pelo território, visando à constituição de unidades de ocupação planejada, conforme disposto no Plano Diretor Municipal, porém evitando conflitos entre as mesmas;

III. Prover a cidade com áreas para implantação de equipamentos comunitários, notadamente os da área de educação e saúde, conforme disposto na Constituição Federal;

IV. Compatibilizar o uso do solo com o sistema viário de forma que o trânsito local de acesso às edificações interfira o mínimo possível no trânsito de passagem e que as atividades consideradas pólos geradores de tráfego não venham a comprometer a fluidez do sistema viário nas áreas de entorno das mesmas;

V. Garantir que o parcelamento do solo urbano atenda ao aumento populacional, visando à continuidade da malha urbana, evitando-se a formação de vazios e propondo o adensamento adequado às condições geomorfológicas das diferentes áreas que compõem o território do Município;

VI. Compatibilizar o parcelamento do solo com as condições ambientais, com a infra-estrutura básica e com a capacidade de ampliação dos serviços públicos para o correto atendimento à população, visando um desenvolvimento sustentável.

A utilização da prática do desdobro apenas com a finalidade de criar novos lotes para a edificação de mais de uma moradia no mesmo terreno, que deveria ser ocupado por apenas um imóvel, poderá ser extremamente danoso para o espaço urbano e resultar conseqüentemente em cidade com baixa qualidade de vida.

2.6. DESDOBRO

A Lei Federal nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979, que dispôs sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, estabeleceu:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º- considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§ 3º VETADO

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

Segundo a Lei Federal nº 6.766/79, o parcelamento do solo urbano somente pode ser levado a efeito mediante loteamento, tipificado no parágrafo primeiro do artigo 2º, da lei acima citada, ou do desmembramento, amparado no parágrafo 2º.

Segundo Rui Geraldo Camargo Viana (1985),

... ao lado do loteamento, caracterizado pelo desenvolvimento ou ampliação de bairros, aumentando o espaço urbano, aparece o conceito de desmembramento. Configura desmembramento o mesmo fenômeno de repartição de terra, desde que operado dentro do sistema existente, influenciando apenas, na densidade de ocupação dos espaços já urbanizados, não afetando, principalmente, o perfil das vias e logradouros preexistentes.

Desta forma, com o loteamento ou o desmembramento, a gleba parcelada perde sua individualidade e gera lotes com acesso direto a via ou logradouro público. Não há na legislação federal limite máximo de área a ser objeto de parcelamento do solo. Este limite poderá se estabelecido pela Legislação Estadual ou Municipal.

Como se vê, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1.979, com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1.999, disciplina o parcelamento do solo urbano, ou para fins urbanos. Loteamento e desmembramento são espécies do gênero que é o parcelamento.

Conforme leciona José Afonso da Silva, (2006, p.329), “Parcelamento urbanístico do solo é o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”. O parcelamento de solo urbano, segundo a Lei nº 6.766/79, poderá ocorrer mediante loteamento ou desmembramento, já o desdobro constitui na divisão de um lote sem o objetivo de urbanização, não se sujeitando aos efeitos da referida Lei, considerando que não detém potencialidade de influir nos padrões urbanísticos de uma cidade.

Assim, o desmembramento conceitua-se como a divisão do terreno em lotes destinados a edificação com o aproveitamento do sistema viário existente, não podendo ser confundido com parcelamento do solo, que é o loteamento em que implica abertura de vias de circulação pública ou sua modificação.

José Afonso da Silva, (2006), elucida a questão com propriedade:

Não se consideram *loteamento* nem a divisão de um lote maior em dois menores nem mesmo a divisão de uma quadra em lotes com aproveitamento das vias públicas já existentes. No primeiro caso temos simples *desdobro de lotes*; no segundo, *desmembramento*. O loteamento e o desmembramento – anota Hely Lopes Meirelles – constituem modalidades de *parcelamento de solo*, mas apresentam características diversas: o *loteamento* é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja sua divisão e a submete a aprovação da Prefeitura, para a subsequente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres do Município e a alienação dos lotes aos interessados; o *desmembramento* é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.), como por imposição judicial (arrematação, partilha, etc.), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público” (SILVA, 2006, p. 332).

Pela leitura do artigo 2º da Lei Federal nº 6.766/79, verifica-se que não foi contemplada a figura do desdobro e do fracionamento. Todavia, é doutrinariamente aceito se previsto em Lei Municipal.

O desdobro é a divisão da área do lote para formação de novo ou novos lotes, que devem atender as exigências mínimas de dimensionamento e índices urbanísticos para sua edificação.

Para (MACHADO, 2004, p. 385) “o desdobro é a divisão de um lote em dois; é “repartir” o lote ao meio, sem a abertura de novas vias. “Basta, portanto, a abertura de uma rua para que se trate de loteamento”.

Admite-se, portanto, conceber, ao lado do conceito de desmembramento, a idéia de desdobro, que ocorre nos casos de repartição de lote existente sem preocupações de urbanização.

Realmente, afigura-se difícil estabelecer, em certos casos, a precisa distinção entre caso de desmembramento, sujeito às formalidades da Lei, e o desdobro, simples divisão de lote preexistente para formação de nova área.

A Lei Federal, repita-se, não disciplinou o desdobro de lote, embora o admita, tendo deixado ao alvitre do Município a fixação de normas e critérios de sua aprovação. Como, do desdobro/fracionamento do lote resultam dois ou mais novos lotes, a lei municipal deverá levar em conta a área mínima permissível do lote, fixada pela lei Federal nº 6.766/79, artigo 4º, inciso II, que dispõe:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

Desta forma, por exemplo, a hipótese de um lote cuja área, após o desdobro, resultar em dois lotes com área inferior a 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), não poderá ser contemplada por lei Municipal, salvo se for destinada à urbanização específica ou a edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

No âmbito Municipal a prática do Desdobro foi contemplada pela Lei nº 402/2008, que dispôs:

Art. 42 - Qualquer modalidade de parcelamento ou uso condominial do solo seja ela loteamento, desmembramento, fracionamento, desdobro, loteamento fechado, condomínio vertical e/ou horizontal e chácaras ou áreas de recreação, bem como suas alterações ou cancelamentos, parciais ou totais, ficam sujeitos à aprovação prévia da Prefeitura do Município de Moreira Sales, nos termos das disposições desta Lei, bem como à legislação federal e estadual pertinentes.

Art. 46 - Para efeito de aplicação desta Lei, serão adotadas as seguintes definições:

I. Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes;

II. Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no

prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes;

III. Considera-se desdobro a divisão de um lote resultante de loteamento ou desmembramento anterior, em dois;

IV. Considera-se fracionamento, a divisão de um lote, quadra ou gleba, em, no máximo 6 (seis) partes, com aproveitamento do sistema viário existente;

V. Considera-se remembramento a unificação de duas ou mais unidades autônomas.

Art. 84 - O desdobro ou reagrupamento de lotes só será permitido no caso em que os lotes tenham frente para via pública oficial e que os lotes resultantes tenham as dimensões mínimas fixadas nos artigos 29 a 36 desta Lei, conforme o Solo em que estiver localizado.

Art. 89 - Os parcelamentos de solo que se enquadrarem na modalidade de fracionamento, em qualquer uma das zonas previstas nesta Lei, tanto para propriedades com uso urbano como para propriedades com uso rural, não poderão exceder a 6 (seis) partes, exceto quando as demais partes tratarem-se de áreas públicas, que deverão ser previamente doadas ao Poder Público, mediante escritura registrada em cartório, quando da aprovação do projeto.

2.7. ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

A prática do desdobro de lotes na cidade de Moreira Sales trouxe a tona um termo muito utilizado em praticamente todas as discussões sobre o parcelamento do solo urbano, a questão da especulação imobiliária.

CAMPOS FILHO (2001) define especulação imobiliária, em termos gerais, como “[...] uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos [...]”

A especulação imobiliária, portanto, caracteriza-se pela distribuição coletiva dos custos de melhoria das localizações, mas ao mesmo tempo reconhece que há uma apropriação privada dos lucros provenientes dessas melhorias. Especulação imobiliária é a compra ou aquisição de bens imóveis com a finalidade de vendê-los ou alugá-los posteriormente, na expectativa de que seu valor de mercado aumente durante um espaço de tempo decorrido (CAMPOS FILHO, 2001).

Se uma pessoa ou empresa comprar imóveis, em grandes áreas ou quantidades e, uma mesma região, isto diminui a oferta de imóveis no lugar, o que,

conseqüentemente, provoca o aumento artificial dos preços de todos os imóveis daquela região. A expressão tem conotação pejorativa, por deixar implícito que o comprador do imóvel não irá utilizá-lo para fins produtivos ou habitacionais, e ainda retira de outras pessoas, de menor poder aquisitivo a possibilidade de fazê-lo.

A especulação com terras é uma estratégia de valorização do capital difundida acentuadamente no Brasil. A procura pela terra devido à sua condição de duplo ativo, aliada à insuficiência e à existência de forte demanda, majora a terra à condição de um ativo altamente cobiçado (GONÇALVES, 2002).

Apesar de gerar lucro para alguns poucos investidores, a prática da especulação imobiliária é extremamente prejudicial para as cidades. Por causa dela, os tecidos urbanos tendem a ficar excessivamente rarefeitos em alguns locais e densificados em outros, gerando custos financeiros e sociais. A infraestrutura, por exemplo, é sobrecarregada em algumas áreas e subutilizada em outras, tornando-se, em ambos os casos, mais cara em relação ao número de pessoas atendidas (CAMPOS FILHO, 2001).

A especulação gera maiores distâncias a serem percorridas, subutilização da infraestrutura e aumento artificial do preço da terra. As dificuldades de deslocamento da população de mais baixa renda, especialmente nas grandes cidades, também são, em grande parte, decorrentes dessa lógica especulativa, que aumenta as distâncias entre habitação e empregos (CAMPOS FILHO, 2001).

É evidente que este processo oculta muito mais que a mera mudança de *status* jurídico, estando implexo com outros processos, como, por exemplo: a especulação, a propriedade da terra, o direito de propriedade, a legislação de regulação do uso do solo e, por conseguinte, a metamorfização da paisagem urbana (FERRARI, 2009, 27).

Portanto, especular é conter, guardar algo na probabilidade de realizar uma barganha vantajosa assim que surgir a necessidade de lucro, quando o valor a ser recebido pela barganha seria muito superior ao preço de valia. Assim sendo, a terra como ativo duplo, como especulativo, “se assemelha ao capital, embora não o seja, pois ele valoriza o preço” (KANDIR, 1984).

As modificações que um novo empreendimento imobiliário, como um loteamento, causa na paisagem, proporciona uma constante desarticulação ambiental, social e urbana em determinado tempo e lugar, como, por exemplo, alteração no preço de terrenos.

Desde o início da prática do desdobro de lotes no Município de Moreira Sales a especulação imobiliária estimulou este tipo de negócio, aumentando por sua vez, a demanda por esse tipo de produto. Isto tem refletido de forma considerável no preço dos lotes localizados nas áreas considerados nobres.

Assim, o processo histórico de ocupação da cidade é evidente, no sentido que em seu planejamento urbano, centro e periferia não estiveram unidos, mas sim separados por espaços vazios que, dentro desse processo, gerarão vazios urbanos (lotes baldios) e que passarão a apresentar problemas sociais, econômicos e ambientais.

2.8 IMPACTOS AMBIENTAIS

Entende-se por impacto ambiental as possíveis modificações que possam vir a ocorrer no meio ambiente causada por alguma ação humana que possa trazer consequências que afetem os seres vivos que nela habitam. Analisar os impactos causados pelo novo modelo de habitação em consequência do desdobro de lotes na zona urbana, também é competência da administração pública.

Vem ao encontro desse pensamento o artigo 17 da Lei Municipal nº 397/2008, que criou o Plano Diretor Municipal, quando determina que “Todas as ações contempladas nesta lei tem como pressuposto a sustentabilidade ambiental, com o objetivo de assegurar ao município de Moreira Sales, os recursos naturais básicos necessários à qualidade de vidas das gerações atuais e futuras.”

Nesse mesmo sentido é também a Lei Municipal nº 402/08, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município, que trata do tema em seu artigo 2º, inciso VI, ao elencar que: “Constitui, dentre os seus objetivos (...)

compatibilizar o parcelamento de solo com as condições ambientais, com a infraestrutura básica e com a capacidade de ampliação dos serviços públicos para o correto atendimento à população, visando um desenvolvimento sustentável.”

Isto posto, conclui-se que as Leis municipais criadas para orientar a questão ambiental, contempla e se preocupa com os aspectos relacionados ao meio ambiente.

2.9- VAZIOS URBANOS

A corrida desenfreada pelos terrenos vazios que se localizam nas áreas mais nobres da cidade cujas dimensões propiciam o desdobro favorece a concentração de construções em determinados pontos da cidade, em detrimento de outros, ocorrendo o que se denominou chamar de vazios urbanos, que implica em conseqüências prejudiciais ao desenvolvimento da cidade.

Para Ebner (1999), vazios urbanos “*são áreas desocupadas em meio a malha urbana*” ou áreas construídas através do trabalho social no seu entorno. Em outras referências, os vazios urbanos aparecem como “*terrenos baldios*”, “*terrenos vazios*” e “*áreas ociosas*”.

Ao estudar os vazios urbanos, Ebner (1999), aponta as seguintes conseqüências: (I) o encarecimento das infra-estruturas e serviços, urbanos; (II) o aumento das distâncias a serem percorridas pela população no dia-a-dia; (III) o aumento dos preços dos terrenos em algumas regiões da cidade devido ao pequeno número de lotes colocados à venda; (IV) a segregação espacial das populações de baixa renda; e (V) os problemas ambientais.

Vazios são aqueles terrenos localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente sua função social e econômica, seja porque estão ocupadas por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios. (Borde, 2003).

Segundo FERRARI (2009), as áreas vazias e sem ocupação se apresentam nas cidades, comumente como abandonadas, tomadas por mato crescente ou sem muros e calçadas, escapando ao controle da fiscalização das prefeituras municipais. Essas áreas, em muitos casos, transformam-se em depósito de lixo e focos de insetos, contribuindo para o desenvolvimento de epidemias como a dengue, por exemplo, que freqüentemente têm afetado a população.

Portanto, a prática do desdobro contraria sobremaneira, as disposições do Plano Diretor do Município, que é taxativo ao dispor no artigo 27, inciso II, que a política de produção e organização do espaço físico municipal será orientado, dentre outros, pelo estímulo à ocupação dos vazios urbanos.

Como se percebe através do regulamento citado, da forma como vem ocorrendo, há um desestímulo à ocupação desses vazios urbanos em detrimento dos lotes que possuem uma melhor localização e também daqueles que atendem às dimensões propícias a prática do desdobro.

Estes vazios urbanos são relevantes para a compreensão, planejamento e gestão das cidades. Vale dizer que a especulação é responsável pelos aumentos significativos de preço da moradia urbana. O meio físico sofre com essas especulações, uma vez que a ocupação inadequada e indiscriminada afeta a qualidade de vidas dos moradores, o meio ambiente a sua paisagem estrutural.

Assim, há a necessidade de uma discussão sobre estes vazios urbanos que possibilite o conhecimento real da situação para um melhor planejamento e gestão.

Para FERRARI (2009) a compreensão dos fatores que favorecem a formação dos vazios urbanos tem relação direta com a solução dos problemas de desenvolvimento da cidade e com o embasamento necessário para os processos de planejamentos e gestão urbano-ambiental. Neste sentido, faz-se fundamental o conhecimento da dinâmica de uso e ocupação do solo, do mercado imobiliário e dos processos especulativos que engendra, e ainda, políticas de uso e ocupação do solo que reduzam a formação dos vazios urbanos.

Isto nos leva à reflexão de que a situação entre cidades não se difere consideravelmente, pois praticamente todas têm dificuldades em encontrar alternativas de moradia para a massa populacional.

Partindo disto, percebemos que a necessidade e a produção de moradias estão estritamente ligadas aos mecanismos que regulam o uso do solo urbano.

Daí a importância do Plano Diretor para ordenar o processo de expansão e crescimento da cidade, no sentido de evitar a falta de estratégias e de instrumentos reguladores que combatam o processo especulativo do solo urbano e incentive de forma efetiva a edificação de moradias nos espaços vazios, visando incrementar o crescimento da cidade com uma melhor distribuição da população em seu espaço geográfico.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

3.1 TIPO DE PESQUISA

Conforme exposto anteriormente, a metodologia utilizada para este trabalho é a pesquisa bibliográfica. Para tanto estão sendo utilizadas formas diversas para consulta, tais como livros, artigos, internet.

Para Gil (2002, p. 44), a pesquisa bibliográfica é realizada tendo como base material já elaborado, composto principalmente de livros e artigos científicos. Argumenta ainda que, embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas que são desenvolvidas exclusivamente com base em fontes bibliográficas.

Continuando Gil (2002, p. 45), assegura que:

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço.

Tendo como base a citação retro mencionada, foi adotada esta metodologia, pois a pesquisa bibliográfica permite ampliar o campo de estudo do assunto.

3.2 ANÁLISE DOS DADOS

Para realizar a análise dos dados foram utilizadas bibliografias que descrevem ocorrências de ocupação de solo urbano em outras localidades em função de legislações locais.

Segundo Gil (2002, p. 1) pesquisa é o “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. Assim, a pesquisa, é desenvolvida através de métodos e técnicas de investigação científica, objetivando solucionar os problemas propostos na pesquisa.

Toda pesquisa de natureza científica necessita de um método para adquirir um caráter de maior credibilidade. Segundo (Marconi e Lakatos, 2000), método é o caminho para se chegar a um resultado, é o conjunto ordenado de procedimentos que se apresentam eficazes no decorrer da pesquisa, buscando novos conhecimentos e ampliando as discussões.

A presente pesquisa caracteriza-se como uma investigação qualitativa bibliográfica uma vez que não deseja colher dados quantificáveis, mas sim analisar as particularidades e interpretar as consequências trazidas pela prática do desdobro dos lotes urbanos no Município de Moreira Sales para a construção de imóveis conforme dispõe a Lei 402/2008 de 26 de dezembro de 2008, que trata do “parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Moreira Sales”.

Conforme Oliveira (2001), a pesquisa de natureza qualitativa interpreta situações complexas, analisa certas variáveis, contribui no processo de criação ou formação de opiniões de um grupo, colaborando para compreender o comportamento dos indivíduos, sem a necessidade de utilização de dados estatísticos, enumerar ou medir categorias homogêneas na análise de um determinado *corpus*.

Esta modalidade de pesquisa é uma abordagem que não necessita de um *corpus* numeroso para chegar ao resultado desejado, não destituído do sério caráter que conduz.

Quanto aos objetivos, conforme (GIL, 2002), a pesquisa é de caráter exploratório uma vez que “visa proporcionar maior familiaridade com o problema estudado, a fim de torná-lo explícito ou a construir hipóteses; tendo, portanto, como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou descobertas.” Para isso se faz necessário levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que possuem experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este trabalho foi desenvolvido com objetivo de analisar as consequências advindas das alterações promovidas na legislação do Município de Moreira Sales após a implantação do Plano Diretor.

Estas alterações legislativas promoveram a redução de forma significativa nas dimensões mínimas dos lotes urbanos no Município, para desta forma, propiciar a prática do desdobro de lotes, que nada mais é do que a divisão de um lote em dois ou mais lotes menores, possibilitando assim a edificação de mais de uma moradia em um mesmo terreno.

Com estas alterações ocorreu uma corrida desenfreada visando a aquisição dos lotes com dimensões maiores que oferecia as condições para a prática desta nova modalidade de construção de moradia, desencadeando o fenômeno da especulação imobiliária.

Não obstante provocar o surgimento do fenômeno da especulação imobiliária, ao passo que valoriza os lotes que possuem aptidão para o desdobro em detrimento dos demais, esta redução de lotes através da prática do desdobro realizado no Município de Moreira Sales, legalmente e autorizados pelas legislações citadas, afeta sobremaneira a qualidade de vida das pessoas, destoando desta forma dos preceitos constitucionais e do próprio Plano Diretor Municipal.

Também com relação ao meio ambiente, esta prática mostra-se prejudicial aos moradores, pois, com a redução dos lotes em praticamente 50% (cinquenta por cento) de sua metragem original, conseqüentemente há a uma diminuição das áreas verdes que promovem a re-oxigenação do ar, que proporcionam um clima mais ameno, que projetam sombra, que minimizam os efeitos da poluição atmosférica e que, desempenham papel na absorção das chuvas, além de proporcionarem o equilíbrio ambiental e a ornamentação urbana.

Como se observa, novamente a prática do desdobro se divorcia do Plano Diretor Municipal, que prevê dentre suas regulamentações, o parcelamento do solo observando-se as condições ambientais e visando um desenvolvimento sustentável.

Constatou-se também, que esta prática inibe o crescimento geográfico da cidade, haja vista, que concentra suas construções nas áreas mais próximas a região central e conseqüentemente desprestigia os lotes mais afastados, surgindo o que comumente é chamado de vazios urbanos (terrenos baldios).

Observa-se mais uma vez, que a referida prática choca-se sobremaneira com o Plano Diretor do Município, que elenca de forma taxativa, que a política de produção e organização do espaço físico municipal será orientada de forma a estimular a ocupação dos vazios urbanos.

Há, portanto, um desestímulo à ocupação desses vazios urbanos em detrimento dos lotes que possuem uma melhor localização e também daqueles que atendem às dimensões propícias a prática do desdobro.

É notória que o objetivo principal do solo urbano, considerando a função social da propriedade, é a oferta de lotes para construção de moradias, comércios, indústrias e espaços de lazer ou institucionais. Não pode desta forma o parcelamento do solo urbano ser considerado apenas o fracionamento de lotes já existentes em lotes menores e comercializáveis para edificação de mais de uma moradia no mesmo terreno. Deve, todavia, ser um espaço que apresente boas condições de habitabilidade e que facilite a circulação de bens e pessoas.

Por outro lado, aquelas famílias que não podem adquirir um terreno para construir sua moradia, devido a grande valorização dos lotes no município, estão seguindo por esse caminho para realizarem o sonho de adquirirem a sua casa própria, impulsionados principalmente pelos financiamentos oferecidos pelo Governo Federal através da Caixa Econômica e ofertado através do programa “Minha Casa Minha Vida”.

4.1. IMPACTOS ECONÔMICOS

A criação de uma legislação tem em princípio, a finalidade de regular atos que possam, de alguma forma prejudicar o homem ou a natureza. Neste contexto, foram editadas as Leis 402/2008 e 438/2009, introduzidas no ordenamento jurídico municipal com o objetivo de disciplinar o parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Moreira Sales.

Dentre seus objetivos, disciplinou a prática do desdobro de lotes no âmbito do Município. Em seu artigo 28, a Lei nº 402/2008, prescreve que qualquer construção ou edificação inclusive sua reforma ou ampliação só poderá ser aprovada e realizada quando respeitadas as dimensões de lote mínimo, frente e largura mínima, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação máxima, recuo mínimo, gabarito e solo natural não impermeável.

Seguem ainda critérios específicos para o que a lei denomina de solo urbano central, art.29; solo urbano de interesse social I, art.30; solo urbano de interesse social II, art.31; solo urbano estritamente residencial, art.32; solo urbano predominantemente residencial, art.33; solo urbano, estritamente industrial, art.34; solo urbano de uso misto I, art.35; solo urbano de uso misto II art.36; e, solo urbano de uso misto III, art.37.

Observa-se, segundo a Legislação, que no município os lotes possuem metragens diferenciadas que variam entre 300 a 450 metros quadrados, para a edificação de residências, e de 1.000 metros quadrados para área industrial.

Posteriormente, com a edição da Lei 438/2009, foram reduzidas as dimensões mínimas dos lotes urbanos estabelecidos anteriormente. No que se refere ao artigo 29, por exemplo, que permitia a divisão de lotes com a medida de mínima de 210 metros quadrados, e os que se localizavam em esquinas com 240 metros quadrados, ficou permitida a construção em 150 metros.

A alta dos preços dos terrenos detectadas no Município nos últimos anos inviabilizou alguns tipos de construção, tornando a prática do desdobro de lotes uma nova tendência, fazendo com que esta prática ganhasse força no mercado local.

De olho nessa lacuna mercadológica fez surgir no município novos empreendedores, que, adquirindo apenas um terreno, abre-se a possibilidade de construção de duas moradias com o objetivo de vendê-las posteriormente. Além disso, soma-se o fato de atender aos critérios propostos pelo programa do governo federal “Minha casa, minha vida”, por exemplo.

Em decorrência desse novo cenário surgiu a especulação imobiliária, com a valorização dos lotes que propiciam as condições para o desdobro, ou seja, os lotes de esquina.

Com essa prática disseminada e o surgimento de novas pessoas praticando este tipo de atividade, conseqüentemente levou a especulação imobiliária, uma vez que caracteriza-se pela compra do terreno, construção, aluguel ou venda do imóvel com fins lucrativos, descumprindo o artigo 182, parágrafo segundo da Constituição Federal, que disciplina “cumpra sua função social a propriedade urbana quando satisfaz as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas em plano diretor.”

Por outro lado, há que se pensar que com essa prática abre-se possibilidades de um maior número de pessoas ter acesso à habitação, uma vez que essa nova forma de moradia se tornam mais acessível, tendo em vista o custo inferior, em razão da redução do valor do lote onde foi edificado a moradia.

Outro fator que caminha nesse mesmo sentido é o da empregabilidade, face à grande demanda de pessoas que são contratadas para a construção dessas novas moradias.

É notória a escassez de mão de obra na área de construção civil na cidade de Moreira Sales, tendo em vista que estes profissionais passaram a ser melhor remunerados e outros sentiram-se motivados para trabalhar no setor.

O mercado da construção civil apresentou visível crescimento, em razão do aquecimento nas vendas desses produtos.

Não se pode deixar de citar que já é difícil encontrar terrenos vazios em áreas mais nobres da cidade, pois, há uma corrida, por parte dos empreendedores em busca dos melhores lugares, inflacionando de forma exorbitante os que se localizavam mais próximos ao centro. Nesse sentido, a terra perde o seu valor social de assentamento, e passa a atender os interesses imobiliários.

4.2 IMPACTOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS

As construções, dispostas nos lotes desdobrados, ou seja, a edificação de mais de uma moradia no mesmo terreno, se aglomeram e ocorrem alterações na arquitetura, modificando a paisagem cultural da cidade. Além disso, é inegável que a circulação de pessoas e bens fica reduzida, interferindo diretamente na qualidade de vida dos seus moradores.

Analisado pelas vezes da qualidade de vida, em termos de espaço físico, poder-se-ia dizer que é claro que o cidadão perde quando tem o espaço onde mora reduzido, uma vez que já não se pode mais mover-se pelos mesmos metros quadrados em que antes transitava, ou até mesmo quando se refere ao tamanho da edificação que se podia realizar antes e depois do desdobro. Nesse sentido não há como negar que há uma perda.

Outro fator que merece destaque, se refere ao escoamento das águas providas das chuvas, pois, tendo todo o espaço edificado, o volume de água irá para os bueiros, podendo gerar alagamentos e provocando danos aos seus moradores. As áreas de lazer também se reduzem, e a paisagem natural também se altera. Não há mais lugar para o jardim, a horta no fundo do quintal, e até mesmo um

pé de fruta, prática muito costumeira nos municípios de pequeno porte. Soma-se a esses fatores, a concentração de detritos, que se aglomera nessas áreas, podendo causar mais doenças, poluição sonora, dentre outras problemas.

Todavia, essa possibilidade de fracionamento de lotes, traz a oportunidade para a aquisição da casa própria para muitas pessoas de menor poder aquisitivo, que passam a residir em áreas mais próximas ao centro, com acesso facilitado ao comércio e aos serviços públicos.

Assim, a utilização da prática do desdobro de lotes, de certa forma, dá direito a uma camada da população, à moradia digna, acesso a terra urbana, à saúde, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao saneamento ambiental, ao trabalho, ao lazer e a cultura, mesmo que de forma mais limitada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho monográfico ser propôs a discutir as consequências da prática do desdobro de lotes urbanos na cidade de Moreira Sales para edificação de moradias com custos reduzidos.

Através dos estudos e das análises efetuadas chegou-se a conclusão que esta prática, atualmente permitida pela legislação municipal, apresenta-se prejudicial em alguns aspectos, como o surgimento da especulação imobiliária, os impactos econômicos e ambientais e também a permanência dos vazios urbanos hoje existentes.

Muito embora tenha se partido, no início da pesquisa, da premissa de que esta prática era extremamente danosa para a cidade, verificou-se no decorrer dos estudos e das pesquisas realizadas, que esta se mostra como uma nova tendência da construção civil e uma alternativa viável para atender uma parcela da população do Município que deseja edificar moradia nas áreas mais próximas ao centro da cidade, sem, contudo, dispor do valor para adquirir um terreno nas dimensões oficiais do Município.

Constatou-se que as altas ocorridas nos preços dos terrenos urbanos registradas nos últimos tempos foi o fator preponderante para o aparecimento desta prática no município, apresentando-se assim, como opção ao barateamento das moradias, aliadas ao oferecimento de financiamentos pelo Governo Federal via Caixa Econômica, através do programa “minha casa minha vida”.

O papel do poder público Municipal nessa questão é de primordial importância, porque ao mesmo tempo em que estará desenvolvendo programas que vise combater as consequências advindas com a prática legalmente autorizada do desdobro de lotes no Município, deve adotar políticas que facilite o acesso a moradia das pessoas menos favorecidas.

Essa situação requer a aplicação de políticas públicas com programas preventivos e educativos em cumprimento ao Plano Diretor Municipal, pois,

acreditamos ser esta a solução para a tentativa da diminuição dos problemas sociais detectados na realização do presente trabalho.

A Constituição da República trouxe uma grande inovação com relação ao tratamento da propriedade urbana, que foi a possibilidade de o Poder Público determinar ao particular a obrigatoriedade de tomar algumas atitudes com relação ao seu imóvel urbano, seja para parcelá-lo, seja para nele edificar.

A referida Constituição destruiu o conceito tradicional sobre bens imóveis urbanos advindos do liberalismo, de que o proprietário tinha o direito de usar e gozar da coisa de que fosse dono a seu bel-prazer, segundo seus próprios interesses.

Estabeleceu assim a própria textura do direito de propriedade sobre bens imóveis, prevendo de forma sucessiva que o Poder Público adotasse vários mecanismos para que se tivesse o adequado aproveitamento do imóvel urbano.

Como se observa, a Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão de instrumentos de que pode lançar mão o Poder Público Municipal e que se tornou possível com a edição do Estatuto da Cidade. Facultou-se desta forma aos municípios, em função dos seus interesses e conveniência, a adoção destes instrumentos.

Diante desta constatação, recomenda-se ao Gestor Público Municipal a adoção de medidas objetivando minimizar os impactos decorrentes desta prática, como a utilização dos instrumentos urbanísticos regulamentados pelo próprio Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor, no sentido coibir ou amenizar os efeitos decorrentes desta prática que vem se disseminando no Município de Moreira Sales.

Desta forma, não tendo havido o cumprimento das obrigações impostas ao contribuinte, abre-se espaço ao Poder Público para que se utilize deste mecanismo constitucional fixado para o adequado aproveitamento do imóvel urbano, facultando ao Ente Público Municipal o parcelamento ou edificação compulsório, a instituição do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação.

Assim, um dos instrumentos viáveis no enfrentamento dos problemas apresentados pelo Município de Moreira Sales é a adoção do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, que permite ao poder público municipal sobretaxar aqueles imóveis que não estiverem cumprindo sua função social, isto é, que estiverem sendo subaproveitados em áreas que possuam infra-estrutura.

Pode ainda o Poder Público Municipal, de forma alternativa, diante do não atingimento do seu objetivo com a adoção do IPTU progressivo, promover a intervenção na propriedade privada, através da desapropriação, que advém do processo evolutivo do próprio modelo do Estado no contexto social, que visa restabelecer o equilíbrio nas relações sociais.

Essa forma expropriatória será imposta a título de penalização ao proprietário do solo urbano que não atender a exigência de promover o adequado aproveitamento de sua propriedade ao plano diretor municipal, estando o imóvel subutilizado ou não utilizado.

Aliado a isto, deve ainda o Gestor Público Municipal promover a edificação de moradias nos espaços vazios hoje existentes, nos denominados vazios urbanos, que por vezes permanecem baldios por não oferecerem condições para o desdobro e em outros casos servem apenas a especulação imobiliária.

Esta medida pode ser implantada pela Administração Pública Municipal através da adoção de programas de habitação no sistema de parceria com a Companhia de Habitação do estado, com o objetivo de adensar a ocupação da cidade, edificando moradias nos vazios urbanos hoje existentes.

Desta forma, como alternativa para o enfrentamento das situações expostas no presente trabalho, recomenda-se ao Poder Público Municipal a utilização destes instrumentos jurídicos, no sentido minimizar os impactos provocados pela prática do desdobro de lotes no Município de Moreira Sales.

6. CONCLUSÃO

Sabe-se que a responsabilidade pelo parcelamento, uso e ocupação do solo, por via legal pertence ao município. Para isso faz-se necessário observar vários fatores. A Constituição federal de 1988, em seu artigo 30, inciso VIII, já orientava para esta prática e fez surgir o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01. A partir desses documentos, inicia-se a organização do espaço urbano de acordo com o potencial que cada região possui, a fim de atender às necessidades da sociedade em um determinado contexto. Há que considerar também os impactos ambientais, históricos, econômicos e culturais que essa prática incidirá em relação ao meio. Ter uma legislação coerente é um princípio básico.

Ao encontro desse objetivo, o Plano Diretor do Município de Moreira Sales, criado através da Lei nº 397/2008 legisla sobre como se deve proceder sobre essa questão. Em sua súmula registra “O plano diretor dispõe sobre o desenvolvimento municipal e os instrumentos que estabelecem as normas gerais para integrar e orientar a ação dos agentes públicos e privados na produção e gestão do território do município de Moreira Sales” e acrescenta na parte final do seu artigo 1º “ (...) de modo a promover a prosperidade o bem estar individual e coletivo dos munícipes” . Entende-se assim, que pela via legal, esta prática que vem sendo exercida no município pelos empreendedores atende ao que a legislação determina, impedindo a proliferação ilegal e desordenada do crescimento urbano.

Ter uma legislação bem definida sobre a questão é necessária a qualquer cidade que deseja crescer de forma ordenada e com qualidade de vida. O desconhecimento desses critérios poderá causar danos irreversíveis às gerações atuais e vindouras, uma vez que não estão planejadas adequadamente para se adequarem ao contexto em que estão inseridas. Seja no que se refere às questões ambientais, saúde, arquitetônicas, segurança ou outras. Essa preocupação, de ordenação das cidades já existia na Grécia. O Renascimento preocupou-se com o modelo de beleza. Na atualidade é necessário pensar além da beleza estética, no bem estar social das gerações. Por esta razão a responsabilidade é ainda maior.

Se, quisermos assegurar o direito constitucional da habitação como um dever a ser cumprido, poder-se-ia dizer que a prática do desdobro também atende a este objetivo, legalizando a política urbana que explica o direito de propriedade, seu acesso e alcance. Nesse sentido o Plano diretor do Município de Moreira Sales é o referencial normativo que ordena e informa como se deve proceder na área da urbanização, garantido o desenvolvimento, face às novas demandas do mercado, tentando garantir o desenvolvimento sustentável, através de uma política urbana que explica a função do direito de propriedade.

O desenvolvimento desta pesquisa proporcionou ampla reflexão sobre o tema selecionado. O que se tinha como hipótese, em princípio, que era a de que o desdobro se apresentava apenas como algo danoso para o espaço urbano, resultando na baixa qualidade de vida, foi possível concluir que, em alguns aspectos, essa nova modalidade de habitação é uma necessidade do mundo moderno, tendo em vista sua adequação ao poder de compra das pessoas de menor poder aquisitivo.

Não se descarta aqui, todos os pontos negativos apresentados no desenvolvimento da pesquisa, tais como as questões ambientais, saúde, especulação imobiliária, paisagística, sendo extremamente necessária uma legislação que regule essa prática, para que não ocorra de forma desordenada e acabe por causar danos irreparáveis à comunidade em que está inserida.

Ressalta-se também que, muita dificuldade houve para o desenvolvimento do referencial teórico, uma vez que a literatura disponível sobre o tema ainda é escassa, o que dificultou o aporte teórico sobre o estudo realizado. Apesar disso, o tema é relevante uma vez que como já dispõe o Estatuto da Cidade 10.257/2001, artigo 1º, é necessário regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Função social da propriedade. Temas de Direito urbanístico** – São Paulo: RT, 1987, p.5.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BORDE, Andréa de Lacerda Pessoa. **Percorrendo os Vazios Urbanos**. In: X Encontro Nacional da ANPUR (Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional), 2003, Belo Horizonte. Anais do X ENA, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 9ª, 2009.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

EBNER, Íris de Almeida Rezende. **A cidade e seus vazios. Investigação e propostas para os vazios urbanos de Campo Grande**. Campo Grande: Editora da UFMS, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GONÇALVES, J. C. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado. IE/Unicamp: Campinas, 2002.

GUIMARÃES Jr, João Lopes. **Função Social da propriedade**. In: Revista de Direito Ambiental. Ano 08, nº 29, Março de 2006, p. 115-126.

FERRARI, Walter Junior. **A expansão territorial urbana de Marechal Cândido Rondon – PR: a produção da cidade a partir do campo**. Dourados, MS: UFGD, 2009. Dissertação de Mestrado.

KANDIR, A. **A instabilidade do mercado habitacional**. IE: UNICAMP, 1984. Dissertação de mestrado.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. Atlas. São Paulo, 2000. Lei Municipal nº 397, de 26 de Dezembro de 2008 – Plano Diretor do Município de Moreira Sales-PR.

Lei Municipal nº 402/2008, de 26 de Dezembro de 2008 – **Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e ocupação do Solo no Município de Moreira Sales-PR**.

Lei Municipal nº 404, de 26 de Dezembro de 2008, **que instituiu o Código de Edificações no Município de Moreira Sales-PR.**

Lei nº 438, de 27 de Novembro de 2009 – **Altera a Lei 402/2008.**

Lei nº 439/2009, de 27 de Novembro de 2009 – **Altera a Lei nº 404/2008.**

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro.** 12ª Ed. Revista, atual e ampla. São Paulo: Malheiros, Ed. 2004, p. 367.

MESQUITA, Adailson Pinheiro, **Parcelamento do Solo Urbano e Suas Diversas Formas:** IESDE Brasil, 2008.

MILARÉ, Édis, **Um ordenamento para a qualidade de vida urbana, Direito Urbanístico e Ambiental.** Estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro. 2008.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **Comentários à Constituição Federal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de Metodologia Científica:** Projeto de pesquisa, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses. São Paulo: PioneiraThomson Learning, 2001.

SANTOS, Milton, **A Urbanização Brasileira.** 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2003.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O parcelamento do Solo Urbano.** 1ª Ed. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1985, p.51.

ANEXO

LEI MUNICIPAL N. 402 DE 26 DE DEZEMBRO DE 2008

Art. 28 - Qualquer construção ou edificação, inclusive sua reforma ou ampliação, só poderá ser aprovada e realizada quando respeitadas as dimensões de lote mínimo, frente e largura mínima, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação máxima, recuo mínimo, gabarito e solo natural não impermeável (taxa de solo natural), contidos nesta Lei e no Código de Edificações do Município.

§1º - É proibida a aprovação de projeto de edificação, bem como sua construção, com frente para via não oficializada legalmente.

§2º - É vedada ao Poder Público, à entidade da administração indireta ou à empresa concessionária de serviços públicos, sob as penas da lei, a execução de melhoramentos ou de equipamentos urbanos ou comunitários nas vias não oficializadas legalmente.

Art. 29 - No Solo urbano Central (SU-CE), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

III.Lote mínimo de 210 m² (duzentos e dez metros quadrados) e para os lotes de esquina será de 240 m² (duzentos e quarenta metros quadrados);

IV.Frente de 10 m (dez metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 12 (doze metros);

V.Coefficiente de aproveitamento 2,5 (dois vírgula cinco);

VI.Taxa de ocupação de 80% (oitenta por cento) da área livre do lote, 75% (setenta e cinco por cento) no primeiro pavimento, e de 50% (cinquenta por cento) do lote nos demais pavimentos;

VII.Recuo de frente de no mínimo 3,0 m (três metros) para os pavimentos acima do primeiro pavimento;

VIII.Recuos laterais mínimos de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) para os pavimentos acima do primeiro pavimento, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam aberturas a edificação poderá avançar até o as divisas do lote;

IX.Recuo de fundo mínimo de 3,0 m (três metros) para os pavimentos acima do primeiro pavimento;

X.Gabarito de altura para 4 (quatro) pavimentos.

Art. 30 - No Solo urbano de Interesse Social I (SU-IS/1), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

I.Lote mínimo de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados);

II.Frente de 6,0 m (seis metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 9,0 m (nove metros);

III.Coefficiente de aproveitamento 1 (um);

IV.Taxa de ocupação de 60% (sessenta por cento) da área livre do lote;

V.Recuo de frente de no mínimo 3,0 m (três metros);

VI.Recuos laterais mínimos de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) para ambos os pavimentos, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam aberturas a edificação poderá avançar até o as divisas do lote;

VII.Gabarito de altura para 1 (um) pavimento.

Art. 31 - No Solo urbano de Interesse Social II (SU-IS/2), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

I.Lote mínimo de 140 m² (cento e quarenta metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 180 m² (cento e oitenta metros quadrados);

II.Frente de 7,0 m (sete metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 10 m

(dez metros);
III. Coeficiente de aproveitamento 1 (um);
IV. Taxa de ocupação de 60% (sessenta por cento) da área livre do lote;
V. Recuo de frente de no mínimo 3,0 m (três metros);
VI. Recuos laterais mínimos de 1,5 m (um metro e cinqüenta centímetros) para ambos os pavimentos, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam aberturas a edificação poderá avançar até o as divisas do lote;
VII. Recuo de fundo mínimo de 3,0 m (três metros);
VIII. No pavimento térreo será permitida a construção de edícula junto à divisa de fundo, contanto que não haja nenhum tipo de abertura para iluminação e/ou ventilação;
IX. Gabarito de altura para 1 (um) pavimento.

Art. 32 - No Solo urbano Estritamente Residencial (SU-ER), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

III. Lote mínimo de 420 m² (quatrocentos e vinte metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 480 m² (quatrocentos e oitenta metros quadrados);
IV. Frente de 14 m (catorze metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 16 m (dezesseis metros);
V. Coeficiente de aproveitamento 1 (um);
VI. Taxa de ocupação de 60% (sessenta por cento) da área livre do lote;
VII. Recuo de frente de no mínimo 5,0 m (cinco metros) para o pavimento térreo e primeiro pavimento;
VIII. Recuos laterais mínimos de 1,5 m (um metro e cinqüenta centímetros) para o térreo e de 2,5 m (dois metros e cinqüenta centímetros) para o primeiro pavimento, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam aberturas a edificação poderá avançar até o as divisas do lote;
IX. Recuo de fundo mínimo de 5,0 m (cinco metros);
X. Gabarito de altura para 2 (dois) pavimentos.

Art. 33 - No Solo urbano Predominantemente Residencial (SU-PR), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

I. Lote mínimo de 250 m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 300 m² (trezentos metros quadrados);
II. Frente de 10 m (dez metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 12 m (doze metros);
III. Coeficiente de aproveitamento 1,5 (um vírgula cinco);
IV. Taxa de ocupação de 70% (setenta por cento) da área livre do lote;
V. Recuo de frente de no mínimo 3,0 m (três metros) para o pavimento térreo e primeiro pavimento;
VI. Recuos laterais mínimos de 1,5 m (um metro e cinqüenta centímetros) para ambos os pavimentos, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam aberturas a edificação poderá avançar até as divisas do lote;
VII. Recuo de fundo mínimo de 5,0 m (cinco metros) para todos os pavimentos;
VIII. No pavimento térreo será permitida a construção de edícula junto à divisa de fundo, contanto que não haja nenhum tipo de abertura para iluminação e/ou ventilação;
IX. Gabarito de altura para 2 (dois) pavimentos.

Art. 34 - No Solo urbano Estritamente Industrial I (SU-EI/1), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

III. Lote mínimo de 1.000 m² (um mil metros quadrados);
IV. Frente e largura média de 10 m (dez metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 15 m (quinze metros);
V. Coeficiente de aproveitamento 1 (um);
VI. Taxa de ocupação de 75% (setenta e cinco por cento) da área livre do lote;
VII. Recuo de frente de no mínimo 10 m (dez metros);
VIII. Recuos laterais mínimos de 3,0 m (três metros) para ambos os pavimentos, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam

aberturas a edificação poderá avançar até o as divisas do lote;
IX. Recuo de fundo mínimo de 5,0 m (cinco metros);
X. Gabarito de altura para 2 (dois) pavimentos.

Art. 35 - No Solo urbano de Uso Misto I (SU-UM/1), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

- III. Lote mínimo de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 300 m² (trezentos metros quadrados);
- IV. Frente de 10 m (dez metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 12 (doze metros);
- V. Coeficiente de aproveitamento 2,5 (dois vírgula cinco);
- VI. Taxa de ocupação de 80% (oitenta por cento) da área livre do lote, 65% (sessenta e cinco por cento) no primeiro pavimento, e de 50% (cinquenta por cento) do lote nos demais pavimentos. No caso de ocupação residencial no pavimento térreo a taxa de ocupação será de 60% (sessenta por cento) da área livre do lote;
- VII. Recuo de frente de no mínimo 3,0 m (três metros) para todos os pavimentos acima do primeiro pavimento;
- VIII. Recuos laterais mínimos de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) para os pavimentos acima do primeiro pavimento, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam aberturas a edificação poderá avançar até as divisas do lote;
- IX. Recuo de fundo mínimo de 5,0 m (cinco metros) para todos os pavimentos;
- X. No pavimento térreo será permitida a construção de edícula junto à divisa de fundo, contanto que não haja nenhum tipo de abertura para iluminação e/ou ventilação;
- XI. No caso de ocupação residencial, no pavimento térreo o recuo de frente será de 5,0 m (cinco metros), inclusive para os pavimentos superiores;
- XII. Gabarito de altura para 4 (quatro) pavimentos;

Art. 36 - No Solo urbano de Uso Misto II (SU-UM/2), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

- II. Lote mínimo de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 300 m² (trezentos metros quadrados);
- III. Frente de 10 m (dez metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 12 (doze metros);
- IV. Coeficiente de aproveitamento 3 (três);
- V. Taxa de ocupação de 80% (oitenta por cento) da área livre do lote, 65% (sessenta e cinco por cento) no primeiro pavimento, e de 50% (cinquenta por cento) do lote nos demais pavimentos. No caso de ocupação residencial no pavimento térreo a taxa de ocupação será de 60% (sessenta por cento) da área livre do lote;
- VI. Recuo de frente de no mínimo 3,0 m (três metros) para todos os pavimentos acima do primeiro pavimento;
- VII. Recuos laterais mínimos de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) para os pavimentos acima do primeiro pavimento, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam aberturas a edificação poderá avançar até as divisas do lote;
- VIII. Recuo de fundo mínimo de 5,0 m (cinco metros) para todos os pavimentos;
- IX. No pavimento térreo será permitida a construção de edícula junto à divisa de fundo, contanto que não haja nenhum tipo de abertura para iluminação e/ou ventilação;
- X. No caso de ocupação residencial, no pavimento térreo o recuo de frente será de 5,0 m (cinco metros), inclusive para os pavimentos superiores;
- XI. Gabarito de altura para 6 (seis) pavimentos.

Art. 37 - No Solo urbano de Uso Misto III (SU-UM/3), o lote e a edificação deverão obedecer às seguintes normas, além das de ordem geral:

- I. Lote mínimo de 300 m² (trezentos metros quadrados) e para os lotes de esquina a área mínima será de 360 m² (trezentos e sessenta metros quadrados);

- II.Frente mínima de 12 m (doze metros), devendo os lotes de esquina ter no mínimo 15 m (quinze metros);
- III.Coefficiente de aproveitamento 2,5 (dois vírgula cinco);
- IV.Taxa de ocupação de 70% (setenta por cento) da área livre do lote, 65% (sessenta e cinco por cento) no primeiro pavimento, e de 50% (cinquenta por cento) do lote nos demais pavimentos. No caso de ocupação residencial no pavimento térreo a taxa de ocupação será de 60% (sessenta por cento) da área livre do lote;
- V.Recuo de frente de no mínimo 3,0 m (três metros) para todos os pavimentos acima do primeiro pavimento;
- VI.Recuos laterais mínimos de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) para os pavimentos acima do primeiro pavimento, quando houver aberturas para iluminação e/ou ventilação. Caso não existam aberturas a edificação poderá avançar até o as divisas do lote;
- VII.Recuo de fundo mínimo de 5,0 m (cinco metros) para todos os pavimentos;
- VIII.No pavimento térreo será permitida a construção de edícula junto à divisa de fundo, contanto que não haja nenhum tipo de abertura para iluminação e/ou ventilação;
- IX.Gabarito de altura para 6 (seis) pavimentos.