

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**

**CAMILA SIMONI JUNQUEIRA**

**EXPANSÃO DA CIDADE, LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E PROPRIEDADE  
IMOBILIÁRIA: UMA ANÁLISE DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

**CURITIBA**

**2018**

**CAMILA SIMONI JUNQUEIRA**

**EXPANSÃO DA CIDADE, LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E PROPRIEDADE  
IMOBILIÁRIA: UMA ANÁLISE DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dra. Simone Aparecida Polli

**CURITIBA**

**2018**

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

J95e Junqueira, Camila Simoni  
2018 Expansão da cidade, legislação urbanística e propriedade imobiliária : uma análise de São José dos Pinhais / Camila Simoni Junqueira.-- 2018.  
127 f.: il.; 30 cm.

Disponível também via World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas. Curitiba, 2018.

Bibliografia: f. 117-127.

1. Direito urbanístico. 2. Bens imóveis - São José dos Pinhais (PR). 3. Urbanização - Aspectos sociais - São José dos Pinhais (PR). 4. Loteamento - Legislação. 5. Condomínios - Legislação. 6. Política urbana. 7. Política pública. 8. Administração pública - Dissertações. I. Polli, Simone Aparecida, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 351

## TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 74

A Dissertação de Mestrado intitulada **Expansão da Cidade, Legislação Urbanística e Propriedade Imobiliária: Uma Análise de São José Dos Pinhais**, defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **Camila**, no dia 17 de agosto de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento e Políticas Públicas, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.ª Dra. Simone Aparecida Polli - Presidente - UTFPR**

**Prof.ª Dra. Ana Paula Myszczyk - UTFPR**

**Prof.ª Dra. Madianita Nunes da Silva - UFPR**

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 17 de agosto de 2018.

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

Aos meus filhos, Caio e Laura, que tornaram o desenvolvimento da pesquisa muito  
mais difícil e a vida muito mais divertida.  
Ao Flavio, companheiro de vida. Sempre presente, sempre juntos.

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas merecem meu agradecimento por ter participado deste trabalho. Arriscando cometer omissões deselegantes, vou tentar fazer uma relação.

Agradeço à equipe da Secretaria Municipal de Urbanismo de São José dos Pinhais, onde comecei a ter contato com a temática escolhida para a pesquisa, onde sofremos juntos buscando soluções para as situações mais inusitadas, as mesmas que me fazem ser apaixonada por trabalhar em municípios. Assim, agradeço a todos, na pessoa do diretor do Departamento de Planejamento Territorial e Urbano, Maurício Précoma, que além de tudo foi incansável em me fornecer dados, informações e ideias.

À equipe da Secretaria Municipal de Habitação de São José dos Pinhais, onde pudemos enfrentar um tema tão espinhoso de uma forma tão competente e engajada, dispensando aos cidadãos a doçura e a firmeza com um equilíbrio preciso. Agradeço muito, na pessoa da secretária Rita Meyer, cujas demandas junto à Procuradoria de São José foram fundamentais para alargar minha visão de mundo e das questões jurídico-urbanas.

À equipe da Procuradoria Geral do Município de Pinhais, pela discussão acadêmica e pelas risadas. Agradeço a todos na pessoa do procurador geral, Edson Galdino.

À equipe da Secretaria Municipal de Urbanismo de Pinhais, onde encontrei campo fértil para continuar discutindo minhas inquietações acerca da legislação e do crescimento urbano, na pessoa do secretário Heuler Giovanetti.

Aos professores do PGP, por todas as lições, acadêmicas ou não, agradeço nas pessoas dos professores Antônio Oliveira e Ricardo Lobato, que sempre mantiveram atuação precisa na administração do Programa.

Às professoras Ana Paula Myszcuk, Débora Follador e Madianita da Silva, pelas preciosas contribuições na banca de qualificação.

À Laís Leão, que nem cheguei a conhecer pessoalmente, mas foi muito atenciosa na elaboração dos mapas.

À minha orientadora, professora Simone Polli.

Aos colegas que ingressaram em 2016 no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, agradeço na pessoa da amiga Viviani Oliveira, com quem dividi as maiores angústias do processo.

À amiga Renata Akiyama, pela parceria pessoal e profissional, que além da tripla jornada de arquiteta professora e mãe, destinou um pouco de seu tempo para me ajudar a trilhar estes caminhos da academia.

Aos meus pais, Isa e Osmar, e meus sogros, Luzia e Freire, pelo apoio doméstico, especialmente com as crianças, quando eu tinha que me dedicar à pesquisa.

Ao Flavio, ao Caio e à Laura, por compartilharem comigo sua existência.

## O RELÓGIO

*Passa, tempo, tic-tac  
Tic-tac, passa, hora  
Chega logo, tic-tac  
Tic-tac, e vai-te embora  
Passa, tempo  
Bem depressa  
Não atrasa  
Não demora  
Que já estou  
Muito cansado  
Já perdi  
Toda a alegria  
De fazer  
Meu tic-tac  
Dia e noite  
Noite e dia  
Tic-tac  
Tic-tac  
Tic-tac*

*(Vinicius de Moraes)*

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar os meios jurídicos pelos quais, em São José dos Pinhais, a produção de condomínios vem se apresentando como modalidade preferencial de urbanização pelos proprietários de imóveis, em detrimento dos loteamentos. Para tanto, foi realizada a fundamentação teórica acerca da propriedade imobiliária, da função social da propriedade e das formas jurídicas de apropriação de imóveis urbanos, quais sejam, loteamento e condomínio. Foi explanado brevemente sobre os impactos sociais e urbanos da implantação de condomínios. A partir dos dados fornecidos pelo Município de São José dos Pinhais, foram relacionados e espacializados todos os condomínios existentes no Município. Constatou-se que os loteamentos foram a modalidade preferencial de urbanização em São José dos Pinhais até o ano de 1980. Entre 1980 e meados da década de 1990 a produção imobiliária no Município ficou estagnada. A partir de meados da década de 1996, a produção de unidades condominiais aumentou gradativamente até que, nos anos 2000, superou a produção de lotes. Para além de promover um melhor aproveitamento de um lote, atualmente, em São José dos Pinhais, condomínios estão sendo construídos diretamente sobre glebas não loteadas. Conclui-se que os condomínios são uma modalidade de urbanização muito menos onerosa para os empreendedores imobiliários, por não exigirem a doação de áreas ao município, permitirem um sublote menor do que o lote mínimo e por ter um procedimento de aprovação mais simplificado. Há necessidade de regulamentar melhor a utilização da propriedade, definindo que apenas por meio do loteamento o imóvel urbano passa a ter edificabilidade.

Palavras-chave: Legislação urbanística. Propriedade imobiliária. Parcelamento do solo. Condomínio. São José dos Pinhais.



## **ABSTRACT**

The present research aims to analyze the legal aspects by which the production of condominiums, in São José dos Pinhais, has been shown as the preferred modality of urbanization by real estate owners, in the detriment of allotments. For this, the dissertation presents a theoretical framework of the real estate property, the social function of property and the legal forms of appropriation of urban properties, namely, allotment and condominium. It was briefly explained about the social and urban impacts of the implementation of condominiums. From the data provided by the Municipality of São José dos Pinhais, all condominiums existing in the Municipality were analyzed and spatialized. It was observed that allotments were the preferred modality of urbanization in São José dos Pinhais until 1980. Between 1980 and the mid-1990s real estate production was stagnant in the Municipality. From the mid-1996s onwards, the production of condominiumal units gradually increased until, in the years 2000, it exceeded the production of lots. Instead of promoting a better use of a lot, currently in São José dos Pinhais, large condominiums are being built on large non-lot lands. It is concluded that the condominiums are a modality of urbanization much less burdensome for real estate developers because they do not require the donation of areas to the municipality, allow a subdivision of land smaller than the minimum required by zoning and for having a procedure of more simplified approval. There is a necessity to better regulate the use of the property through the obligation to implement the allotment before allowing the construction of buildings.

**Keywords:** Urban Law. Real estate property. Land subdivision. Condominium. São José dos Pinhais.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de lotes aprovados em São José dos Pinhais e População nas décadas de 1950 a 2010.....	72
Gráfico 2 – Número de lotes em loteamentos e de unidades condominiais produzidos em São José dos Pinhais entre 1948 e 2018 .....	76
Gráfico 3 – Número médio de unidades em condomínio por empreendimento, entre 1948 até 2018 .....	83
Gráfico 4 – Número total de empreendimentos em condomínio e empreendimentos com duas ou três unidades, no período de 1948 a 2018 .....	83
Gráfico 5 – Área média (em metros quadrados) dos sublotes dos condomínios horizontais de São José dos Pinhais nos anos de 1948 a 2018 .....	88

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Croqui da implantação de uma gleba bruta em área urbana .....	64
Ilustração 2 – Croqui do desmembramento de uma gleba bruta .....	64
Ilustração 3 – Croqui de implantação de condomínios nas áreas 1 e 2 .....	65
Ilustração 4 – Croqui da gleba loteada .....	65
Ilustração 5 – Croqui da implantação de condomínios com doação de área institucional e diretriz viária .....	65
Ilustração 6 – Imagem de satélite da Rua Desembargador James Portugal Macedo	74
Ilustração 7 – Planta cadastral da Rua Desembargador James Portugal Macedo.	74
Ilustração 8 – Pequenos edifícios espalhados pela área urbana .....	79
Ilustração 9 – Fotografias da fachada do condomínio mais antigo de São José dos Pinhais .....	80
Ilustração 10 – Fotografias do Conjunto Residencial Colônia Rio Grande .....	82
Ilustração 11 – Croqui de implantação e fotografias de condomínios horizontais com duas unidades.....	88
Ilustração 12 – Croqui de implantação e fotografias de condomínios horizontais com três unidades .....	88
Ilustração 13 – Croqui da porção do perímetro urbano ao Sul do núcleo originário, com indicação do sistema viário e equipamentos públicos de saúde e educação .....	98
Ilustração 14 – Fotografias do condomínio Viver Bosque São José dos Pinhais ...	100
Ilustração 15 – Croqui de implantação do condomínio Viver Bosque São José dos Pinhais elaborados sobre imagem de satélite.....	101
Ilustração 16 – Croqui de implantação do condomínio Viver Bosque São José dos Pinhais elaborado sobre o cadastro imobiliário do Município .....	102
Ilustração 17 – Imagem de satélite e fotografia do Conjunto Residencial Jardim das Américas, com 160 (cento e sessenta) unidades, de 1985, no bairro Pedro Moro .....	102
Ilustração 18 – Imagem de satélite e fotografia do Conjunto Residencial Vila Nova, com 192 (cento e noventa e duas) unidades, de 2005, no bairro Itália	103
Ilustração 19 – Croquis de implantação dos condomínios Nápoles, Amazonas e Villa Verde elaborados sobre imagem de satélite e sobre o cadastro imobiliário.....	104

Ilustração 20 – Fotografias dos “condomínios abertos” .....	105
Ilustração 21 – Fotografias das áreas de lazer privativas dos condomínios que estão abertas para a utilização pública.....	106
Ilustração 22 – Fotografias dos fundos dos sublotes dos condomínios abertos voltados para as vias públicas .....	106

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização dos Condomínios no Município por ano de construção .....	81
Mapa 2 – Localização dos condomínios por número de unidades .....	86
Mapa 3 – Localização dos condomínios em relação à renda dos setores censitários	90
Mapa 4 – Localização dos condomínios em relação aos loteamentos aprovados ....	97
Mapa 5 – Mapa Síntese dos dados da pesquisa.....	108

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo dos conceitos de lote, com sua característica principal e fonte de pesquisa.....	48
Quadro 2 – Classificação dos condomínios edifícios .....	52
Quadro 3 – Comparação entre as normas aplicáveis a loteamento, desmembramento e condomínio edilício em São José dos Pinhais ....	63
Quadro 4 – Parâmetros para análise de qualidade de empreendimentos habitacionais do segmento econômico .....	69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População de São José dos Pinhais 1950-2017 .....	71
Tabela 2 – Número de lotes aprovados em São José dos Pinhais, em loteamento, por década .....	71
Tabela 3 – Número de empreendimentos e de unidades em condomínios do Município de São José dos Pinhais, por ano de produção e tipologia (horizontal, vertical ou misto) – 1948 a 2018.....	77
Tabela 4 – Número de condomínios existentes em São José dos Pinhais no ano de 2010, conforme a faixa de renda do setor censitário.....	91
Tabela 5 – Percentual de domicílios em condomínio, em relação ao total de domicílios, por faixa de renda do setor censitário .....	91
Tabela 6 – Número condomínios existentes em São José dos Pinhais em março de 2018, conforme a faixa de renda do setor censitário do Censo 2010 ....	92
Tabela 7 – Percentual de crescimento do número de empreendimentos e de unidades em condomínio em São José dos Pinhais no período compreendido entre 2010 e março de 2018, conforme a faixa de renda do setor censitário do Censo 2010.....	93
Tabela 8 – Número de empreendimentos e de unidades em condomínios do Município de São José dos Pinhais com dez ou mais unidades localizados fora de loteamentos.....	95

## LISTA DE ABREVIATURAS

emp	empreendimento(s)
m	metro(s)
m <sup>2</sup>	metro(s) quadrado(s)
SM	salário(s) mínimo(s)
und	unidade(s)
und/emp	unidade(s) por empreendimento



## LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CMPDU	Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR	Imposto Territorial Rural
ISS	Imposto Sobre Serviços
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UTP	Unidade Territorial de Planejamento
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	18
1.1 Definição do problema .....	18
1.2 Justificativa .....	19
1.3 Objetivos .....	21
1.4 Metodologia .....	22
1.5 Estrutura da dissertação.....	22
2 BREVE HISTÓRICO DAS NORMAS DISCIPLINADORAS DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA NO BRASIL.....	24
2.1 A propriedade imobiliária no Brasil.....	25
2.2 A regulação da atividade de loteamento .....	26
2.3 A normatização da função social da propriedade urbana .....	31
2.4 A efetividade das normas jurídicas: princípios e regras .....	36
2.5 Síntese e conclusão do capítulo.....	40
3 O REGRAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA: FORMAS JURÍDICAS DE APROPRIAÇÃO DA TERRA URBANA.....	41
3.1 Comprovação da Propriedade: as normas de registros públicos .....	41
3.2 Parcelamento do solo urbano: o lote.....	45
3.3 Fracionamento da propriedade: a unidade autônoma condominial.....	50
3.4 Síntese e conclusão do capítulo.....	54
4 ESPRAIAMENTO E DENSIFICAÇÃO: O CRESCIMENTO URBANO LEGAL DE 1950 A 2018 EM SÃO JOSÉ DOS PINHAIS.....	57
4.1 As normas de ordenamento territorial que incidem sobre o Município de São José dos Pinhais .....	57
4.2 Metodologia de coleta e análise de dados .....	66
4.3 Resultados .....	70
4.3.1 Loteamentos e desmembramentos .....	70
4.3.2 Condomínios .....	77
4.3.2.1 Dados gerais sobre os condomínios de São José dos Pinhais.....	77
4.3.2.2 Inserção urbana: Condomínios com mais de dez unidades implantados em glebas não loteadas .....	94
4.3.2.3 Implantação dos supercondomínios.....	100
4.3.3 Síntese e conclusão do capítulo.....	107

5 CONCLUSÕES .....	111
REFERÊNCIAS.....	117

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Definição do problema

A urbanização brasileira se deu – e se dá – de forma desigual e especulativa. Por muito tempo, as políticas públicas em matéria urbanística não voltaram a atenção para esta questão estrutural, limitando-se a estabelecer parâmetros construtivos, tais como altura da edificação e distância entre vizinhos. Em suma, a legislação regulava o exercício do direito de propriedade a fim de evitar incômodos aos demais proprietários.

No Brasil, especialmente a partir da década de 1960, um elevado número de pessoas passou a viver nas cidades, e muitas delas, sem condições de se tornarem proprietárias. Houve um intenso crescimento de ocupações irregulares, nas quais os ocupantes não tinham título de propriedade e muito menos regulação de parâmetros construtivos.

A necessidade de transformação desta situação levou – por meio de pressão de movimentos populares – à criação de políticas de atuação nas cidades, que resultaram na promulgação da Constituição de 1988 e na regulamentação da política urbana nela insculpida, em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

A Constituição (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) trouxeram o objetivo de intervir nos mecanismos da propriedade privada, de forma a tornar a urbanização brasileira mais justa e equilibrada, por meio da efetivação do princípio da função social da propriedade. Contudo, após quase trinta anos de Constituição e dezessete anos de Estatuto da Cidade, poucas transformações se efetivaram na forma como ocorre a urbanização no Brasil.

Ao longo deste trabalho, o termo “urbanização” será utilizado para designar o crescimento espacial da cidade, mediante a expansão das áreas urbanas sobre áreas rurais (MUKAI; ALVEZ; LOMAR, 1987; PINTO, 2005), com abertura de novas vias de acesso. Neste contexto, o loteamento seria a “espécie típica” de urbanização (BARROSO, 1993, p. 55).

A experiência profissional em municípios da Região Metropolitana de Curitiba permite afirmar que a urbanização (legal) submete-se à legislação civil, e muito pouco à legislação urbanística. Com isso, não existe a esperada superação do paradigma privatista.

Para apresentar esta realidade de forma minimamente detalhada, o recorte metodológico de trabalho se limitará à análise da produção imobiliária legal do Município de São José dos Pinhais, integrante da Região Metropolitana de Curitiba, desde a década de 1950 até o ano de 2018.

A hipótese desta pesquisa é que, em contraponto às dificuldades decorrentes da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979) para a aprovação de loteamentos, as facilidades decorrentes da desregulamentação da construção de empreendimentos em condomínio, associadas à elevação dos preços dos terrenos, fizeram com que o mercado imobiliário de São José dos Pinhais deixasse de lotear grandes glebas, e passasse a utilizá-las para construção de grandes empreendimentos na modalidade condominial. Sem o prévio processo de parcelamento e a necessária doação de áreas públicas, fica possível um aproveitamento maior do terreno – para construção de maior número de unidades e sem observância de tamanho mínimo de lote –, o que permite que cada unidade construída apresente o valor da terra proporcionalmente menor (se comparado com o loteamento), aumentando os lucros dos empreendimentos imobiliários.

O subsídio teórico da pesquisa constitui a apresentação do histórico e da regulamentação do direito de propriedade no Brasil e de como ela influencia diretamente nas formas legais de transformação da estrutura fundiária urbana. Visa-se a responder a pergunta: como a legislação de propriedade influencia a expansão da cidade?

Ressalte-se que a limitação ao estudo da legislação é uma opção metodológica que de maneira alguma refuta a complexidade de outras questões das quais decorre a urbanização excludente, tais como a desigualdade social e econômica (BASSUL, 2011; LIBÓRIO, 2016; ROLNIK; KLINK, 2011); um mercado imobiliário resistente a implementar quaisquer ações tendentes a diminuir-lhe os lucros (BASSUL, 2011; COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015; PAULA, 2012); e o patrimonialismo que nunca foi extirpado da política brasileira (LEAL; SILVA, 2017; MARICATO, 2006; PRESTES, 2018; ROLNIK; KLINK, 2011).

## **1.2 Justificativa**

A experiência profissional na Procuradoria dos municípios de Pinhais e São

José dos Pinhais, ambos na Região Metropolitana de Curitiba, permitiu vislumbrar que não faltam, nas prefeituras, servidores interessados em transformar a realidade do processo de urbanização, mas que esbarram continuamente na proteção jurídica que é outorgada ao proprietário. Os planos diretores, que a partir da Constituição de 1988 deveriam orientar a política de planejamento e expansão urbana, ainda não lograram a efetividade em mitigar caráter absoluto da propriedade, herdado da Revolução Francesa.

O caráter essencialmente principiológico da função social da propriedade estabelecida pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade – apesar de válida e vigente –, esvazia sua efetividade<sup>1</sup> diante de um sistema extremamente regulamentado, que é a legislação civil relativa à propriedade imobiliária.

Assim, foram analisadas as normas existentes relativas à propriedade imobiliária (Direito Privado), desde quando o instituto foi trazido para o Direito brasileiro até aquelas que visaram a efetivar a função social da propriedade urbana (Direito Urbanístico). A partir deste referencial, foram analisadas as transformações na estrutura fundiária legal do Município de São José dos Pinhais desde 1950 até o início de 2018.

Castilho (2010) identifica dois enfoques de atuação do Direito Urbanístico: o planejamento urbanístico e a disciplina urbanística. O planejamento tem como objeto o espaço urbano, com escala cartográfica e suas normas são do tipo “norma-objetivo”. Já a disciplina urbanística tem como objeto o lote, com escala arquitetônica e suas normas são do tipo “norma de conduta” (CASTILHO, 2010, p. 28). Este trabalho analisa especificamente como as normas de conduta, em muitos casos, vão de encontro com a efetivação das normas-objetivo.

Destaque-se que ao se optar por pesquisar exclusivamente as incongruências existentes nesta relação entre propriedade privada (normas de conduta) e suas tentativas de funcionalização<sup>2</sup> (normas-objetivo) não se visa a negar

---

<sup>1</sup> Segundo a doutrina jurídica, a norma jurídica se apresenta em diferentes “planos”. Ferraz Junior (1994) adota para as normas jurídicas os planos de validade, vigência, efetividade e observância. É válida a norma criada de acordo com o sistema jurídico em que está inserida, e é vigente a partir do momento em que está apta a produzir seus efeitos. A efetividade corresponde à eficácia social da norma, na maioria das vezes decorrente da observância da norma pelos seus destinatários. A discussão é complexa e não cabe neste trabalho, para o qual basta estabelecer que as normas urbanísticas, em particular o princípio da função social da propriedade, são válidas e vigentes, mas não apresentam efetividade.

<sup>2</sup> A funcionalização dos institutos jurídicos, especialmente do Direito Civil, vem sendo objeto de

nenhuma das demais causas de inefetividade do princípio da função social da propriedade. Entretanto, espera-se que entender como o sistema do Direito Privado influencia nos fatos urbanos auxilie na compreensão mais abrangente da questão.

A análise foi feita de um olhar que parte das procuradorias dos municípios (de Pinhais e São José dos Pinhais), mas que procura capturar a apreensão de profissionais técnicos lotados nas secretarias de urbanismo.

A pesquisa insere-se na grande área “Planejamento Urbano e Demografia” e está adequada à linha de pesquisa “Planejamento e Políticas Públicas”, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ao trabalhar as dinâmicas relacionadas às formas jurídicas de produção do espaço, esta pesquisa visa a contribuir para o aprimoramento das políticas urbanas nas cidades.

### 1.3 Objetivos

O objetivo principal desta pesquisa é analisar os meios jurídicos pelos quais, em São José dos Pinhais, mesmo sob a vigência do princípio da função social da propriedade, os proprietários têm a alternativa de não executar o parcelamento do solo mediante loteamento, mas sim por meio de desmembramento e/ou pela construção de condomínios diretamente sobre glebas não loteadas.

Como objetivos específicos, visa-se a:

a) compreender a disciplina jurídica brasileira relativa à propriedade imobiliária urbana, numa perspectiva histórica, desde sua instituição até o advento do Direito Urbanístico e a perspectiva de funcionalização da propriedade;

b) conceituar os formatos fundiários de propriedade urbana atualmente utilizados pelo mercado imobiliário, quais sejam, o lote, a gleba e a unidade autônoma condominial;

c) compreender por que a urbanização por meio de condomínios é prejudicial para o espaço urbano;

---

diversos estudos. Há uma dificuldade em conceituar a funcionalização, que é multifacetada (EHRHARDT JUNIOR; FARIAS, 2017). Entretanto, neste trabalho, se adotará o conceito de funcionalização da propriedade como delimitação do instituto da propriedade “que dependerá de centros de interesse extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade” (TEPEDINO, 2004, p. 317).

d) analisar a natureza fundiária das unidades imobiliárias urbanas produzidas em São José dos Pinhais da década de 1950 até o início do ano de 2018.

#### **1.4 Metodologia**

A metodologia da pesquisa, quanto aos procedimentos, é bibliográfica, documental e de estudo de caso. Por meio das fontes bibliográficas, construiu-se o referencial teórico acerca do histórico da legislação brasileira relativa ao direito de propriedade e sobre a regulamentação jurídica das formas legais de ocupação do espaço urbano – loteamentos e condomínios.

A partir do referencial teórico, e com base nos documentos fornecidos pelo Município de São José dos Pinhais, foi elaborado o estudo de caso, visando a analisar qualitativamente as alterações da estrutura fundiária da produção imobiliária legal do Município, da década de 1950 até 2018. No capítulo 4.2 está apresentada a metodologia da coleta e análise dos dados empíricos do estudo de caso.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva e explicativa: visa a descrever a situação jurídica brasileira no tocante à propriedade imobiliária e o regime urbanístico, e estabelecer relações de causa e efeito entre as disposições legais e os processos de ocupação do solo urbano.

#### **1.5 Estrutura da dissertação**

O primeiro capítulo desta dissertação é a presente introdução.

O segundo capítulo trata do histórico da regulamentação jurídica da propriedade imobiliária no Brasil, desde o seu surgimento até alterações legislativas que visam a outorgar à propriedade urbana uma função social.

O terceiro capítulo apresenta a disciplina jurídica da propriedade imobiliária urbana, nos modelos de lote (como contraponto de gleba) e unidade autônoma condominial.

O quarto capítulo traz os dados e a análise relativos às alterações da estrutura fundiária urbana do Município de São José dos Pinhais, incluindo a metodologia utilizada.

O quinto capítulo oferece as conclusões e sintetiza as contribuições do



trabalho.

## 2 BREVE HISTÓRICO DAS NORMAS DISCIPLINADORAS DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA NO BRASIL

A partir das revoluções modernas e da substituição do teocentrismo pelo antropocentrismo, a legislação passou a prever proteções e garantias do indivíduo contra o poder do Estado. Os ideais da Revolução Francesa ainda norteiam toda a construção jurídica no mundo ocidental, até mesmo a concepção de direitos humanos. Neste contexto, a proteção à propriedade privada passa a ser um elemento da individualidade, passível de acesso – ao menos teoricamente – a qualquer um (FONSECA, 2005; MASCARENHAS, 2012), e protegida por meio de detalhada legislação civil.

Este capítulo apresenta o histórico da regulamentação da propriedade urbana no Brasil. Trata brevemente da origem do instituto (em substituição à posse legal que originalmente era outorgada pela coroa portuguesa), a regulamentação urbanística das primeiras cidades e as legislações de loteamento. O regramento dos loteamentos se transformou de forma a efetivar, por regras claras, a função social da propriedade (BLANCO, 2008; LEONELLI, 2010), princípio expresso na Constituição de 1988.

Castilho (2010) relata que as primeiras normas que influenciaram o espaço urbano foram as normas civis (de caráter privado), representadas pelo Código Civil. Depois as normas edilícias (privadas, mas de ordem pública), caracterizadas pelo Código de Obras e, mais recentemente, as normas essencialmente urbanísticas (de ordem pública), representadas pelo Estatuto da Cidade. Portanto, neste trabalho foi considerada a coexistência de dois grandes sistemas jurídicos que incidem sobre a cidade: o sistema do Direito Privado, que regulamenta a propriedade privada e tem como maior exemplo o Código Civil; e o sistema do Direito Urbanístico – em especial o princípio da função social da propriedade –, que estaria tradicionalmente vinculado ao sistema de Direito Público, mas que sofre influências significativas do Direito Privado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A dicotomia entre Direito Público e Direito Privado vem sendo superada, e o Direito Urbanístico é uma das maiores comprovações deste fenômeno. Para Rabello (2016, p. 482) “Ao contrário de ceder à tentação de realizar uma luta inglória de desconstrução do direito de propriedade, faz-se necessário acolher a normativa que regula este direito civil, para reinseri-lo, harmonicamente, no sistema jurídico.” Esta funcionalização social da propriedade privada seria o papel do Direito

## 2.1 A propriedade imobiliária no Brasil

A colonização portuguesa nas terras brasileiras respeitou a legislação da metrópole. Nas vilas, os oficiais das câmaras regulamentavam os interesses locais, atendendo às Ordenações Filipinas, com pouquíssimas e eventuais intervenções do governo central (MARX, 1991).

Após a independência, a Lei de 1º de outubro de 1828 (BRASIL, 1828) regulamentou as competências do ente municipal e das câmaras, dispendo também sobre as posturas municipais em seu artigo 66. Portanto, embora não se pudesse então falar de uma ação de planejamento, a regulamentação da ocupação do espaço urbano já se dava por meio de leis.

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras (BRASIL, 1850), regulamentou a aquisição de imóveis por meio da compra e venda (até então, as ocupações se davam por atos possessórios), substituindo a Igreja pelo Estado neste processo de regularização fundiária (LEONELLI, 2010). Foi a primeira legislação que, de certa forma, autorizou o parcelamento do solo, seja urbano, seja rural, bem como estabeleceu que a terra deixaria de ter apenas valor de uso para incorporar também o valor de troca:

Com este, a tensão entre o chão público e o privado, pequena ou sem importância de início, quando eram enormes as distâncias e os sertões em que se perdiam as povoações, foi paulatinamente também ganhando expressão nas cidades. E, diante da grande concentração, a questão do espaço ganhou relevância e, por conseguinte, o que era de quem, o que era comum e o que não. Não há como ignorar a mudança universal política, ideológica e conceitual. A terra transforma-se em mercadoria, em negócio; a mirrada terra urbana também. (MARX, 1991, p. 118).

Ferreira (2005) ressalta que, apesar da economia do Brasil colônia ser predominantemente agrícola, pela característica de ser voltada à exportação, as cidades sempre tiveram relevância como centro de controle das atividades exportadoras. A partir do século XVIII, com o declínio das exportações de cana-de-açúcar, o café passou a ser a principal cultura de exportação brasileira. Com a independência do Brasil, o Rio de Janeiro tornou-se a capital do império,

aumentando-se a importância da região Sudeste. As ocupações por lavouras cafeeiras ocorreram nas proximidades da capital, em Minas Gerais e no Vale do Rio Paraíba (SILVA, 2008).

Com a industrialização nas cidades do Sudeste, a abolição da escravidão – que levou os libertos a deixarem o campo em direção às cidades – e a crescente imigração, o Rio de Janeiro já contava, no final do século XIX, com mais de meio milhão de habitantes, dos quais cerca de 45 (quarenta e cinco) mil residiam em cortiços (FERREIRA, 2005).

É evidente que, para ser considerada uma cidade, a estrutura fundiária dos aglomerados urbanos apresentava características próprias – concentração de lotes pequenos, voltados para uma via pública –, o que apenas é possível mediante a atividade de loteamento. Hoje esta atividade é conceituada no § 1º do artigo 2º da Lei Federal nº 6.766/1979<sup>4</sup>, mas o conceito mais recente cabe para o que era feito nos primórdios das cidades: a abertura de novas vias e a criação de lotes voltados para elas. O loteamento era a única forma de expansão urbana, ou seja, a forma pela qual se convertia áreas rurais em urbanas.

Até cerca de 1920, apenas as cidades maiores tinham legislações que regulavam o crescimento das cidades no que tange ao ordenamento territorial urbano e questões de parcelamento do solo (LEONELLI, 2010). Em especial, aquelas que receberam migrantes que vieram substituir a mão de obra escrava quando da abolição da escravatura (BLANCO, 2008).

O Código Civil de 1916, por muitos anos ainda regulamentou o instituto da propriedade, suas formas de aquisição, comprovação e transmissão. Contudo, a partir de 1937, a propriedade urbana passou a ser regulamentada também pela legislação específica sobre loteamentos.

## **2.2 A regulação da atividade de loteamento**

A primeira norma federal brasileira que regulou a atividade de loteamento foi o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 (BRASIL, 1937). Entretanto,

---

<sup>4</sup> Art. 2º. ...

§ 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.

evidentemente que até 1937, se já havia cidades, a atividade de loteamento para fins urbanos também já existia, mas era regulada por normas locais (nas cidades maiores) e, em âmbito federal, pela legislação civil relativa à compra e venda de imóveis. Desta forma, o loteamento era considerado apenas uma forma de criar novas propriedades para comercialização. Neste contexto, a primeira legislação brasileira específica sobre loteamentos urbanos foi editada com o propósito de proteger o comprador de lotes das cláusulas contratuais abusivas (BLANCO, 2008; MUKAI, 2006).

O Decreto-Lei nº 58/1937 previu em seu § 1º do artigo 1º que “Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares.” (BRASIL, 1937). Entretanto, não foi estabelecida nenhuma sanção para os loteadores que descumprissem a legislação e nem qualquer preocupação com os aspectos urbanísticos do processo de parcelamento (LEONELLI, 2010). Esta primeira regulamentação federal ainda privilegiava o tratamento civilista da questão, priorizando a regulação de relações entre loteador e adquirentes dos lotes (MUKAI, 2006).

Na década de 1960, o país passou por um período de intenso crescimento econômico e baixa inflação<sup>5</sup>. Neste período, o governo lançou o Plano Estratégico de Desenvolvimento. O modelo de economia agropecuária reverteu-se definitivamente para industrial, e como consequência um elevado número de famílias deixou o campo e se instalou nas cidades.

Em 1964, tendo em vista o elevado crescimento da população urbana, o governo militar instituiu o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), disponibilizando crédito para financiamento imobiliário. Os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH foram localizados distantes da malha urbana consolidada (MARICATO, 2001), mas com a ideologia da “casa própria” (BONDUKI, 2014) essa nova forma de acesso à propriedade urbana – denominada “regime urbano fordista”<sup>6</sup> (ABRAMO, 2002) – substituiu o mercado de

---

<sup>5</sup> O grande “milagre” ocorreu devido ao investimento estrangeiro, tanto o direto (quando o capital estrangeiro é investido na produção de bens e serviços no Brasil), como na forma de empréstimos (HERMANN, 2011b).

<sup>6</sup> “A modificação do perfil da estrutura fundiária urbana no sentido de difundir o título de propriedade e, portanto, de reduzir de forma significativa a concentração fundiária urbana pode ser caracterizada

alugueis que ofertava moradia aos trabalhadores urbanos no século XIX e primeiras décadas do século XX.

Em 1966, diante da multiplicação de loteamentos clandestinos e da existência de crédito disponível para o financiamento de imóveis por meio do SFH, os juristas Hely Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo foram convidados a elaborar um projeto de lei federal para regular as obrigações dos loteadores, em especial questões como lote mínimo, largura de vias e obrigatoriedade de reserva de áreas públicas institucionais. Entretanto, houve alterações que descaracterizaram o projeto original:

E quando o projeto que era enorme, tinha uns trinta artigos mais ou menos, foi para o Mário Trindade dentro do BNH, eles cortaram tudo que era ligado ao planejamento urbano e ficou o famoso Decreto-Lei 271. [...] Uma lei que era bem a realidade do país, a gente não se inspirou em nenhuma lei de fora, foi um trabalho que levou muitos meses para ser feito e lamentavelmente, quando mandamos para o governo federal, para o Roberto Campos e ele passou para aquele Trindade, o Mário Trindade, só saiu o 271. (AZEVEDO, 2010 apud LEONELLI, 2010, p. 90).

O referido Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), foi publicado com dez artigos, e em suma, definiu loteamento, desmembramento e zona urbana, condicionou a validade de algumas normas à regulamentação do BNH (que nunca ocorreu), determinou a aplicação, aos loteamentos, do disposto na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964), que dispõe, até hoje, sobre os condomínios edilícios e incorporações imobiliárias.

Essa legislação também estabeleceu que, desde a inscrição do loteamento, as vias e logradouros públicos, além de outras áreas institucionais previstas no memorial descritivo, seriam transferidos à titularidade do Município, podendo o loteador, caso de não vendidos os lotes, pleitear em juízo a reintegração dessas áreas (BRASIL, 1967).

Embora nunca tenha sido regulamentado, o Decreto-Lei nº 271/1967 teve o mérito de, pela primeira vez, dispor que o loteamento não era um direito do proprietário, mas uma atribuição administrativa do Município, direcionando-se para uma primitiva funcionalização da propriedade privada. Basta ver que alterou o

---

como um dos elementos constituintes do que denominamos de regime urbano fordista.” (ABRAMO, 2002, p. 181)

conceito de loteamento, que na legislação anterior incluía a “venda de lotes mediante oferta pública” e “a prestações”.

Entretanto, o dispositivo que previa que o Município poderia negar a aprovação de loteamentos (para evitar o excesso de lotes ou em caso de inconveniência para o crescimento da cidade) nunca foi regulamentado pelo BNH (LEONELLI, 2010). Ademais, as sanções aos loteadores clandestinos foram estabelecidas por analogia à Lei nº 4.591/1964 (que trata dos condomínios) e a falta de regulamentação nunca permitiu que fossem efetivamente aplicadas (BLANCO, 2008).

Diante das lacunas do Decreto-Lei nº 271/1967, houve dois importantes seminários nos quais juristas e urbanistas discutiram propostas legislativas para aprimorar a regulamentação dos loteamentos. No Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano de Salvador, realizado em 1969 houve a apresentação de um projeto de lei formulado por juristas e urbanistas. No Simpósio Homem e Cidade, realizado em Brasília em 1975, a necessidade da legislação foi admitida por uma grande plateia política, embora sem uma proposta específica (LEONELLI, 2010).

Em 1977, o senador Otto Lehman apresentou no Congresso Nacional a proposta que havia sido apresentada em Salvador. Embora envolvido apenas no encaminhamento do projeto, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), ficou conhecida como Lei Lehman (LEONELLI, 2010).

A Lei nº 6.766/1979, ainda vigente com alterações, previu duas formas de parcelamento do solo para fins urbanos: loteamento e desmembramento, as quais já estavam previstas no Decreto-Lei nº 271/1967. Em termos urbanísticos, a legislação estabeleceu: (i) a possibilidade de parcelamento para fins urbanos apenas em áreas urbanas ou de expansão urbana, (ii) a necessidade de que o lote seja servido por infraestrutura básica e a responsabilidade do loteador por implantar tal infraestrutura, (iii) a vedação de parcelamento do solo em áreas com problemas ambientais, (iv) a obrigatoriedade de reserva de área pública correspondente a 35% do total da gleba a ser loteada, (v) a necessidade de se reservar uma faixa não edificável ao longo dos rios, (vi) vários requisitos do projeto de loteamento a ser submetido à aprovação do Município, (vii) os requisitos para registro do loteamento e comercialização dos lotes, bem como (viii) sanções para o loteador que descumprir suas disposições, e (ix) a criação de tipos penais relacionados ao parcelamento clandestino do solo e à sua comercialização (BRASIL, 1979).

Ainda que a Lei nº 6.766/1979 tenha o mérito de ter adentrado, finalmente, nas questões urbanísticas relativas ao parcelamento do solo urbano, de outro lado, as exigências previstas para os loteadores resultaram em dificuldades para aprovação de novos loteamentos, encarecimento dos lotes aos compradores (LAGO, 2003) e diminuição dos lucros para os empreendedores. Na década de 1980, conhecida como “década perdida” (HERMANN, 2011a) em termos econômicos, sequer os loteamentos clandestinos eram opção para os mais pobres, que passaram a ocupar favelas (áreas completamente irregulares), contando com a completa omissão do poder público (LEONELLI, 2010). Ainda, a Lei nº 6.766/1979 criminalizou tanto o ato de efetuar loteamento clandestino para venda, como a ocupação de áreas por população de baixa renda, para fins de moradia (LIBÓRIO, 2016).

Numa compilação de críticas formuladas à Lei Federal nº 6.766/1979, Barbosa (2008) destaca o encarecimento dos lotes (em decorrência das novas exigências legais) e a persistência dos vazios urbanos (sobre os quais a legislação em questão silenciou). Apenas o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) previu o instrumento denominado “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, pelo qual os proprietários de grandes glebas localizadas em vazios urbanos podem ser obrigados parcelá-las ou dar-lhes utilização, sob pena de majoração da alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Veja-se que o próprio instrumento trazido pelo Estatuto não especifica que o aproveitamento da gleba deva ser feito necessariamente mediante loteamento.

Após muitos anos em que os loteamentos foram aprovados apenas por procedimentos cartoriais, percebe-se no texto da Lei nº 6.766/1979 uma tentativa de adequar o uso da propriedade privada ao interesse coletivo. Os ônus da urbanização eram repartidos com os empreendedores, que precisavam respeitar certos requisitos (como dimensões mínimas dos lotes e das vias), implantar toda a infraestrutura (que até então ficava a cargo dos municípios e era executada conforme a demanda dos moradores e a disponibilidade de recursos municipais) e a doação, pelo empreendedor ao município, de áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos. Finalmente, uma legislação regulou, em regras claras, uma forma de se efetivar o princípio da “função social da propriedade”.



### 2.3 A normatização da função social da propriedade urbana

No Brasil, a propriedade ainda é considerada o “elemento básico do direito patrimonial” (AMARAL, 2003, p. 145). Sua origem é no direito da Roma Antiga, onde conceituava o poder de alguém sobre os bens integrantes do seu patrimônio (FONSECA, 2005). Após a Revolução Francesa, coube à propriedade um papel central na organização econômica e social, que se caracterizou como uma “projeção da personalidade individual” (AMARAL, 2003, p. 146) do proprietário. O instituto refletiu o individualismo que marcou a modernidade, caracterizada pelo iluminismo e a reação ao sistema de produção feudal.

Atualmente, a propriedade não tem mais o caráter absoluto. Para limitá-lo, foram criadas figuras teóricas como o abuso de direito e a função social da propriedade. O abuso de direito é uma teoria que defende que o exercício de um direito não pode prejudicar terceiros (AMARAL, 2003), e foi positivado no Código Civil brasileiro, que em seu artigo 187 prevê que “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.” (BRASIL, 2002).

Já a função social da propriedade “indica a prevalência do interesse público sobre o particular no uso da propriedade urbana. Isso significa que a produção do espaço urbano está sujeita, em última instância, à manutenção do interesse comum, dos espaços de toda a cidade.” (FERREIRA, 2012, p. 53).

Pinto (2005) identifica o surgimento da ideia de função social da propriedade com a filosofia positivista. Para Saint-Simon (formulador inicial da doutrina da função social da propriedade, depois sistematizada por seus seguidores, especialmente Comte), o mercado era anárquico porque cada proprietário agia orientado por seus interesses individuais. Assim, ele propôs a conservação da propriedade privada, mas subordinada à direção do Estado. Augusto Comte, que havia sido secretário de Saint-Simon, amadureceu a teoria, segundo a qual:

A propriedade é saudada como a instituição pela qual as obras materiais dos homens transmitem-se de uma geração para outra, alcançando uma duração superior à de seus criadores. [...] A preocupação de Comte não é com a distribuição da riqueza, mas com seu uso produtivo. (PINTO, 2005, p. 169).

Pinto (2005) também analisa que o movimento moderno, no tocante ao

urbanismo, incorporou a filosofia positivista, pregando a ideia de que um plano governamental poderia direcionar melhor as atividades privadas. Tais ideias positivistas foram trazidas para o Direito por Leon Duguit, como uma forma de superação da propriedade individualista prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Código de Napoleão de 1804. Para Duguit, o Estado deveria, mediante um plano, disciplinar a utilização compulsória da propriedade, voltada ao interesse da sociedade.

Assim, a função social da propriedade não deveria ser tratada como um elemento “externo” ao direito – ou como uma limitação ao exercício do direito –, mas uma característica intrínseca da propriedade. Entretanto, é difícil diferenciar a função social das limitações administrativas. Tanto que Mukai, Alvez e Lomar (1987), ainda sob a égide da Constituição brasileira de 1967, estabelecem que:

[...] em última análise, as disposições de direito administrativo em matéria urbanística consubstanciam o exercício do poder de polícia sobre o uso da propriedade, inerente aos três níveis de Governo, defluente do princípio da função social da propriedade (art. 160, III, da CF). (MUKAI; ALVEZ; LOMAR, 1987, p. 24).

Pinto (2005) esclarece a diferenciação, ressaltando que mesmo algumas limitações que ordinariamente são entendidas como manifestações do poder de polícia podem ser consideradas decorrentes da função social:

o que distingue do poder de polícia não é a natureza da regra a ser cumprida pelo particular (obrigação ou proibição), mas sua finalidade. Enquanto o poder de polícia visa a limitar uma liberdade anterior, para impedir que ela seja exercida contra o interesse público, o princípio da função social da propriedade visa a orientar a atividade do proprietário no sentido do atendimento ao interesse público. Seu campo de incidência é muito maior. O plano diretor não proíbe determinadas atividades em certas zonas porque elas sejam prejudiciais ao interesse público, mas porque as atividades nelas permitidas são as melhores para o interesse público. Mesmo na ausência de uma obrigação de utilizar o bem, as simples limitações urbanísticas ao seu uso constituem uma técnica de comando indireto que vai muito além do conceito clássico de poder de polícia. O plano define precisamente o que pode ser construído em cada terreno. (PINTO, 2005, p. 213).

No ordenamento jurídico brasileiro, não se falou em função social da propriedade antes da Constituição de 1934. Durou pouco: foi logo substituída pela Constituição de 1937 que dispôs que os limites ao direito de propriedade seriam estabelecidos em lei – o que acabou nunca acontecendo. Em 1946, o artigo 147 da

Constituição condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social – mas também não teve efetividade. A Constituição de 1967, em seu artigo 157, expressamente resgatou o princípio da função social da propriedade no capítulo da Ordem Econômica (MASTRODI; SILVEIRA, 2018).

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) pretendeu instaurar um contraponto ao planejamento urbano tecnocrático e controlador do regime militar. Elaborada num contexto de participação democrática e efervescência de movimentos sociais, os artigos 182 e 183 – incluídos por meio de uma emenda constitucional subscrita por 130 mil eleitores – estabeleceu a “política urbana” brasileira (FERREIRA, 2005), a função social da cidade e a função social da propriedade, esta expressa também em seus artigos 5º, inciso XXIII, e 170.

Em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26 (BRASIL, 2000), a moradia foi incluída no rol dos direitos sociais elencados no caput do artigo 6º. Entretanto, a resistência para a implantação da política urbana prevista na Constituição pode ser percebida pelo longo prazo para a sua regulamentação, que apenas ocorreu em julho de 2001 (FERREIRA, 2005), com a publicação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001).

Ainda assim, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002) instituiu o Código Civil hoje vigente, mesmo publicada num contexto de constitucionalização do Direito Civil, em geral, e particularmente no esforço de funcionalização da propriedade privada, após o Estatuto da Cidade, manteve na regulamentação do instituto da propriedade o disposto em seu artigo 1.231: “A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário” (BRASIL, 2002).

O Estatuto da Cidade consolidou a importância dada ao Plano Diretor na Constituição (BRASIL, 1988), equivalente à relevância dada à instância municipal, no contexto da redemocratização. Cabe ao Plano Diretor definir como a propriedade urbana cumpre a sua função social. Ao seu turno, cabe à União legislar privativamente sobre o Direito Civil<sup>7</sup>, de maneira que as regras do plano diretor sempre serão interpretadas em ponderação com os direitos do proprietário

---

<sup>7</sup> Constituição de 1988:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]”

estabelecidos pela legislação civil.

Embora não seja o objeto deste trabalho, é importante considerar o contexto em que o Plano Diretor ingressou na competência municipal. Junto com o poder de definir quais propriedades cumprem ou não a função social, o Município recebeu muitas responsabilidades, sem a contrapartida correspondente na subdivisão do bolo tributário. As fontes próprias de receita do Município são o IPTU e o Imposto sobre Serviços (ISS), mas, em muitos casos, os municípios apresentam grande dependência de transferências de outros entes federados (GIROLDO; KEMPFER, 2012). Neste contexto, atuar no planejamento urbano acaba se tornando uma forma de incrementar as receitas e de reorganizar as finanças municipais, mediante atração de empreendimentos imobiliários que resultarão em melhoria da arrecadação de IPTU ou de empreendimentos econômicos que aumentarão a receita de ISS. Alguns tipos de empreendimentos imobiliários, como condomínios de luxo, por exemplo, acabam sendo um “bom negócio”<sup>8</sup> para o orçamento do ente municipal, pois além de aumentar as receitas de IPTU, com imóveis de valor elevado, também atraem uma população que requer poucos serviços públicos de responsabilidade do Município. Assim, o interesse mediato do Município ordenar o seu território de uma forma mais justa acaba sendo suplantado pelo interesse imediato em aumentar a arrecadação, mediante incentivo à atuação do mercado imobiliário. Esta dificuldade não é atual. Nos estudos que antecederam a aprovação da Lei Federal nº 6.766/1979, já se avaliava:

Qual é a idéia de ter também na federal? A idéia é que o setor imobiliário ele é muito atuante em nível municipal, quer dizer, os interesses imobiliários são muito atuantes no nível municipal. Então você jogar a responsabilidade para o nível municipal significa você colocar estas regras sob quase o comando dos interesses imobiliários, porque eles quase que dominam, porque vereadores, cheio de propriedades ou ligados as [sic] construtoras ou incorporadoras é muito comum (CAMPOS FILHO, Cândido Malta apud LEONELLI, 2010, p. 128).

No mesmo sentido, são as críticas à alteração promovida na Lei Federal nº 6.766/1979 pela Lei Federal nº 9.875, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), que deixou de exigir o percentual mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) de áreas

---

<sup>8</sup> O “bom negócio” em termos financeiros não significa bom negócio para o espaço urbano. Neste caso, pelo contrário, a proliferação de condomínios desqualifica o espaço urbano.

destinadas ao poder público na implantação de loteamentos, deixando esta definição a cargo dos municípios:

Os proprietários e, principalmente, as grandes empresas de loteamento darão preferência aos municípios que lhes exigirem menor quantidade de área doadas, para produzir mais lotes em loteamentos dotados de ruas tão-somente. A proporção exigida pela lei estará condicionada às pressões dos empresários e a um critério subjetivo do Legislativo ou Executivo local, quando seria melhor deixar fixado um padrão urbanístico, num percentual único da lei federal, para a segurança jurídica de todos. (BARBOSA, 2008, p. 115).

Estes problemas são observados na prática junto às administrações municipais. Por isso, torna-se difícil que os planos diretores elaborados pelos municípios efetivamente regulem o objetivo de cumprimento da função social da propriedade urbana e a consequente garantia de acesso à terra urbanizada e à moradia, conforme prevê o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O Estatuto também instituiu penalidades para o administrador municipal que deixasse de elaborar o Plano Diretor (LIBÓRIO, 2016). Por causa dessas penalidades, os municípios elaboraram seus planos. Entretanto Villaça (2012), em texto originalmente publicado no ano de 1998, relata como tais planos tiveram seu conteúdo esvaziado, formado apenas por “princípios gerais”, sem aplicabilidade imediata, o que servia apenas aos interesses do setor imobiliário. Para o autor, o Plano Diretor se tornou “uma construção mental baseada na ideia pura descolada da realidade social” (VILLAÇA, 2012, p. 188).

Outra forma bastante utilizada para diminuir a expressividade do plano diretor é incluir nele propostas genéricas de desenvolvimento econômico, social, distribuição de renda, ou outras que não tem relação direta com as questões urbanísticas, ou até mesmo questões que são de competência de outros entes federados, ao argumento de que seria uma forma de reivindicação junto aos outros níveis de governo. “O Plano Diretor acaba, assim, por se tornar aquele *plano que define orientações sobre como deverá ser o Plano quando ele vier a ser feito*” (VILLAÇA, 2012, p. 194, *itálicos no original*).

Desta forma, o princípio da função social da propriedade, embora vigente e válido, atualmente mostra-se inefetivo; porque os planos diretores municipais, que deveriam traduzir os princípios em regras de aplicabilidade direta, não conseguem fazê-lo, porque incentivar a atuação do mercado imobiliário em seu território é uma

das principais fontes de recursos dos municípios<sup>9</sup>. Uma melhor compreensão da aplicabilidade das normas jurídicas remete à sua classificação em princípios e regras.

#### 2.4 A efetividade das normas jurídicas: princípios e regras

Reconhecem-se, no sistema jurídico, dois tipos de norma: os princípios e as regras. Canotilho (2010) ao diferenciar princípios e regras, explicita as características daqueles:

- a) *Grau de abstracção*: os *princípios* são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as *regras* possuem uma abstracção relativamente reduzida.
- b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os *princípios*, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa.
- c) *Carácter de fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito).
- d) «*Proximidade*» da *ideia de direito*: os *princípios* são «Standards» juridicamente vinculantes radicados nas exigências de «justiça» (Dworkin) ou na «ideia de direito» (Larenz); as *regras* podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.
- f) *Natureza normogénica*: os *princípios* são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante. (CANOTILHO, 2010, p. 1160–1161, itálicos no original).

Assim, o princípio da função social da propriedade urbana, trazido pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, apresenta tais características de servirem à interpretação do sistema e à formulação de novas regras. Trazem um ideal de justiça, mas devem orientar a formulação de regras, e estas sim, efetivamente podem disciplinar os comportamentos esperados de seus destinatários. Para Ferraz Junior, os princípios sequer são normas: “em sua forma indefinida, compõem a estrutura do sistema, e não o seu repertório. São regras de coesão que constituem as relações entre as normas como um todo” (FERRAZ

---

<sup>9</sup> Não se ignora que existem outros motivos variados para o desinteresse dos municípios em efetivar o princípio da função social da propriedade mediante regras claras, tais como corrupção, patrimonialismo e clientelismo, cuja análise detalhada foge ao objeto desta pesquisa.

JUNIOR, 2003, p. 248).

Por este motivo é que, em que pese à disponibilidade de instrumentos jurídicos destinados a efetivar a função social da cidade, sua efetividade torna-se bastante reduzida quando não são convertidos em regras de aplicabilidade prática imediata e cogente:

o potencial dos instrumentos de intervenção no mercado de terras, de redistribuição da renda gerada pelo desenvolvimento urbano e da promoção da redução das desigualdades sociais no acesso à terra urbanizada e à cidade praticamente não foi aproveitado [...] Além disso, na grande maioria dos casos não há vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o plano diretor, e mesmo quando há essa vinculação, ela se restringe a aspectos superficiais ou pontuais de políticas muito específicas. (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 59).

Veja-se que a administração pública tem que observar o princípio da legalidade de forma diferente dos particulares. Para estes, a Constituição, em seu artigo 5º, inciso II, prevê que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988). Para a administração pública, diferentemente:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer o que a lei não proíbe.

[...]

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto ela depende de lei. (DI PIETRO, 2013, p. 65).

Impõe-se ressaltar que o Direito Privado traz regras minuciosamente detalhadas sobre a sua aplicação, inspiradas nos códigos civis modernos, especialmente do Código de Napoleão<sup>10</sup>. Tais regras buscam, fundamentalmente, garantir muitos direitos ao proprietário, e ainda vigoram, a despeito da previsão

<sup>10</sup> “Depois da Revolução Francesa ter inscrito a propriedade entre os direitos naturais e imprescindíveis do homem, no art. 2º da *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, o Código Napoleão, que reflete e perpetua as idéias do tempo, define-a em termos que reproduzem a ilimitação romana, como sendo “*le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu’on n’en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*”. Embora não tenham passado sem reparos as contradições do Consulado, que proclamava simultaneamente o absolutismo daquele direito e a sujeição de seu uso às restrições impostas pelas leis e pelos regulamentos, o modelo francês inspirou inúmeros Códigos, e outros, sem copiá-lo, guardam linha de conduta análoga.” (PEREIRA, 1961, p. 21).

expressa na Constituição de que a propriedade deve cumprir sua função social.

Quando a administração pública se depara com o dilema da mitigação dos poderes do proprietário mediante a aplicação do princípio da função social da propriedade, ordinariamente não dispõe de um repertório de regras que possibilite sua atuação voltada à coletividade. O sistema jurídico brasileiro, *civil law*, exige a preexistência de leis, em sentido formal, sobre os diversos aspectos da realidade que são tutelados pelo Direito. A aplicação da lei deve ser feita aos casos concretos pelo mecanismo da subsunção: se o fato concreto se amolda à norma geral, então esta norma deve ser aplicada. Dallari (2006) esclarece:

[...] o que se observou, na prática, é que o princípio da função social da propriedade, até agora, produziu pouquíssimos frutos, talvez exatamente pela falta de um texto normativo que dissesse o que deveria ser entendido como sendo de interesse social, como cumprimento da função social da propriedade.

No Brasil ainda é largamente majoritária (especialmente na jurisprudência) a corrente que entende ser necessário que o legislador ordinário “discipline” o princípio constitucional para que este tenha eficácia (DALLARI, 2006, p. 83).

Além disso, a hermenêutica de aplicação dos princípios impõe que, em caso de antinomia, a solução se dará mediante a ponderação casuística. Por outras palavras, numa situação de conflito entre o direito de propriedade (que também tem proteção constitucional) e o cumprimento da função social da propriedade, a solução deverá ser promovida pelo aplicador do Direito a partir da análise do caso concreto. Evidentemente, distintos aplicadores poderão ponderar os princípios de distintas maneiras – o que confere baixa segurança jurídica ao sistema.

A necessidade de observar a legalidade estrita faz com que as normas do Direito Privado assegurem mais segurança jurídica para a decisão do administrador público. Este, afinal, é quem suportará as consequências da decisão, podendo ser chamado à reparação do dano causado a um particular, se este dano for reconhecido em processo judicial ou administrativo<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Nestes casos, o artigo 37 da Constituição determina que o Estado (em sentido amplo) deverá reparar o dano (§6º) e, em seguida, acionar regressivamente o responsável, sendo imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário (§5º):

“Art. 37 [...]”

§5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos



Fernandes (2006) ressalta a importância de que os juristas – juízes, promotores, defensores públicos e advogados – sejam chamados ao desafio de implantar o que dispõe o Estatuto da Cidade. Mas para além da sensibilidade dos juristas, faz-se necessário que haja leis que explicitem, com certo grau de detalhamento, qual deve ser o agir do administrador, com a finalidade de delinear o princípio da função social da propriedade estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade. Tanto é que o mesmo autor, em outra oportunidade, propõe que um novo marco legal para a política urbana deve prever “a integração de todas as leis relacionadas, especialmente as leis fundiárias, urbanas e ambientais” (FERNANDES, 2008, p. 55), assim como “a ampla simplificação dos sistemas jurídicos e das leis urbanísticas” (FERNANDES, 2008, p. 55).

O próprio Direito Urbanístico coloca a propriedade como instituto central e relevante: basta ver que a função social da propriedade é um de seus princípios basilares, e que os instrumentos relativos ao direito de moradia contemplam, em seu conceito, outorgar a propriedade aos beneficiários – seja por meio de usucapião, dos instrumentos de regularização fundiária (que visam a transformar a posse em propriedade) e do barateamento da propriedade por meio da instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Sundfeld (2006) explicita que o Estatuto da Cidade tem como orientação a:

[...] *transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico* (pela criação de novos instrumentos para o acesso à propriedade formal, bem como de medidas para a regularização fundiária urbana e para a regularização das urbanizações clandestinas) [...] (SUNDFELD, 2006, p. 59, *itálico no original*).

Em suma, a existência de regras claras e minuciosamente detalhadas que outorgam ao proprietário todo o poder sobre a coisa acaba se tornando um obstáculo para uma interpretação mais orientada à efetiva funcionalização da propriedade. Mesmo havendo um instrumento como Lei Federal nº 6.766/1979, que impõe obrigações ao proprietário que pretende empreender no espaço urbano, a existência de outras figuras à disposição do proprietário – como o desmembramento e o condomínio edilício – faz com que ele disponha de alternativas para utilização da

propriedade sem necessariamente loteá-la.

## **2.5 Síntese e conclusão do capítulo**

A propriedade privada ainda é um instituto central no Direito brasileiro. Relacionada diretamente ao ideal de liberdade da Revolução Francesa, a propriedade sempre foi, e ainda é, fortemente regulamentada por extensas e detalhadas leis que a conceituam como um poder praticamente ilimitado sobre a coisa. Além disso, as leis do Direito Privado também apresentam de maneira detalhada e taxativa as formas de sua aquisição, transmissão e utilização.

A tendência recente de funcionalizar a propriedade privada ingressou no sistema jurídico brasileiro primordialmente por meio de enunciados principiológicos – fala-se, propriamente, de “princípio da função social da propriedade”. Ao contrapor este princípio com as minuciosas regras que também disciplinam a propriedade, a facilidade de utilização das regras – cuja aplicabilidade é imediata e não exige maiores digressões ou fundamentações – acaba por soterrar o princípio.

De outro lado, o proprietário dispõe de tantas opções para utilizar sua propriedade que, mesmo quando há regras claras e detalhadas que visam à funcionalização, como é o caso da Lei nº 6.766/1979, autoriza-se o proprietário a escolher outro regime de fracionamento da propriedade, substituindo a atividade de lotear pela de instituir condomínios. O capítulo a seguir explicita a diferenciação entre estes institutos.

### **3 O REGRAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA: FORMAS JURÍDICAS DE APROPRIAÇÃO DA TERRA URBANA**

Como visto, a disciplina legal do direito de propriedade passou a autorizar a sua limitação, em favor da coletividade, especialmente a partir da Constituição de 1988. De outro lado, a legislação brasileira vigente prevê duas formas legais de urbanização: os loteamentos e os condomínios. Ambos, que efetivam a produção de cidades na prática – ou seja, o parcelamento solo e a edificação – são regulamentados por leis anteriores ao texto constitucional vigente. O parcelamento do solo (nas modalidades loteamento e desmembramento) permaneceu regido pela Lei nº 6.766/1979 e o condomínio edilício, de normatização ainda anterior, pela Lei nº 4.591/1964 (BRASIL, 1964).

A diferença entre essas duas formas, basicamente, está na existência – ou inexistência –, de parcelamento do solo. No loteamento, há divisão de um imóvel em vários lotes e também em áreas públicas destinadas ao sistema viário e à implantação de equipamentos urbanos de interesse público. No condomínio, em que pese exista uma subdivisão do direito de propriedade, o imóvel continua único e, pela regulamentação federal (BRASIL, 1964), não há a obrigatoriedade de doação de áreas públicas para o sistema viário e para implantação de equipamentos. Deve-se ressaltar, contudo, que muitos municípios, na legislação local, estabeleceram a obrigatoriedade de doação de áreas institucionais como requisito para aprovação de projeto de grandes condomínios.

O objetivo deste capítulo é descrever a regulamentação desses institutos, os únicos passíveis de constituir novas unidades imobiliárias, com matrículas individualizadas perante os ofícios de registro de imóveis. Por isso, também será traçado um breve panorama de como se dá a comprovação da propriedade, conforme as normas de registros públicos.

#### **3.1 Comprovação da Propriedade: as normas de registros públicos**

Como visto, a propriedade da terra foi privatizada no Brasil por meio da Lei de Terras, de 1850. Em 1916, o Código Civil regulou o registro e a transmissão da propriedade imobiliária por meio do mecanismo da transcrição:

Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel:  
I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel.  
II - Pela acessão.  
III - Pelo usucapião.  
IV - Pelo direito hereditário. (BRASIL, 1916).

A legislação brasileira de registros públicos, neste período, permitia a transcrição de transmissões sem comprovação de aprovação da subdivisão pelos entes municipais (LEONELLI, 2010).

A transcrição, regulamentada pelo Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939 (BRASIL, 1939), constituía uma espécie de registro público que não individualizava os imóveis. A transcrição atinha-se mais à descrição dos proprietários, de maneira que, com a alteração do titular da propriedade, a transcrição era finalizada, com a abertura de uma nova.

Os parcelamentos de solo (urbanos ou rurais) eram transcritos como venda de uma parte menor dentro de uma parte maior, sem maiores preocupações com a caracterização e especificação dos imóveis resultantes destes processos de divisão:

O método de transcrições gerava inúmeras dificuldades, principalmente em termos de apresentação da situação imobiliária, na medida em que os registros acusavam um novo ato a cada nova transferência, a cada nova alienação, a cada novo negócio. O levantamento filiatório sempre se mostrava confuso, complexo e, portanto, inseguro. As dificuldades se avolumavam em razão das correções necessárias ou anotações que eram feitas por averbações à margem das transcrições. (SALLES, 2012, p. 18).

Em 1973, foi publicada uma nova Lei dos Registros Públicos, Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (BRASIL, 1973b), que instituiu o sistema de matrículas dos imóveis. Neste sistema, cada imóvel é individualizado e registrado em uma matrícula própria, na qual são assentadas as alterações jurídicas que vierem a ocorrer em relação a ele. A legislação entrou em vigor em 1976 e alterou profundamente os registros públicos de propriedade imobiliária. O artigo 227 previu os requisitos das matrículas:

Art. 227. São requisitos da matrícula:  
1º o número de ordem;  
2º a data;  
3º a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização e denominação, se rural ou logradouro e número, se urbano;  
4º nome, domicílio, nacionalidade, profissão e estado civil do proprietário, bem como o seu número do Cadastro Individual do Contribuinte ou da cédula de Identidade ou, à falta deles, a sua filiação;

5º número do registro anterior. (BRASIL, 1973b).

Portanto, passou a ser fundamental, sempre que realizado um parcelamento do solo, a descrição individualizada (memorial descritivo) de cada imóvel resultante, a fim de instruir a abertura das novas matrículas. O novo sistema registral, mais adequado à realidade urbana, exigia medições precisas:

O confronto entre o chão público e o privado se tornou, dessa fase para cá, mais intenso e, conseqüentemente, mais crucial a definição de sua fronteira. Se os limites de um lote com seus vizinhos, laterais e de fundo, passaram a ser um problema mais delicado, gerando a necessidade de sua precisão em escrituras, de seu delineamento nas plantas de loteamentos e cadastrais e de medições e demarcações no local, de outra parte, a testada do lote, em que o vizinho é o patrimônio público, através do solo de domínio e uso comum do povo, impôs também a exatidão. (MARX, 1991, p. 113).

O Código Civil vigente, Lei nº 10.406/2002 (BRASIL, 2002), no tocante à transmissão da propriedade, manteve a necessidade de registro do título junto ao ofício de registro de imóveis:

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.  
§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.  
§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel. (BRASIL, 2002).

O título registrado, neste contexto, é instrumento de relevância, pois é o único documento hábil a comprovar a condição de proprietário. O sistema registral utilizado atualmente no Brasil visa a garantir segurança jurídica, certificando que cada imóvel terá uma única matrícula e, ordinariamente, um único dono. Por isso, para a expansão urbana, é relevante que seja possível a abertura de novas matrículas, ou seja, a individualização de novas propriedades, atendendo-se às exigências da Lei de Registros Públicos e das regulamentações dos tribunais de justiça de cada Unidade da Federação.

Desta forma, quando uma gleba é loteada, ou quando se edifica um condomínio sobre um imóvel, a matrícula original deste imóvel (denominada matrícula-mãe) é encerrada, sendo substituída pelas novas matrículas abertas a partir do empreendimento imobiliário. Assim, as atividades que têm o condão de criar novas propriedades para o mercado de imóveis são o loteamento, a instituição

de condomínio e o desmembramento.

Todas estas três atividades são realizadas mediante licenciamento do Município<sup>12</sup>. A licença – e o subsequente reconhecimento, pelo Município, de que as obras devidas foram concluídas, nos casos de condomínio e loteamento – é que, levada ao ofício de registro de imóveis, permite a abertura de novas matrículas e o encerramento da matrícula-mãe.

A atividade de licenciamento, contudo, é um exemplo típico de ato administrativo vinculado. Neste tipo de ato, o agente público tem pouca discricionariedade:

[...] esse regramento pode atingir os vários aspectos de uma atividade determinada; neste caso se diz que o poder da Administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma. (DI PIETRO, 2013).

O licenciamento é um ato administrativo do poder público municipal que reconhece que determinada situação fática está de acordo com as normas aplicáveis: “Licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade. [...] a licença é ato declaratório de direito preexistente.” (DI PIETRO, 2013).

Assim, a norma (no caso, a lei municipal) estabelece os requisitos que devem ser cumpridos para obtenção da licença e, uma vez que o particular satisfaça todos os requisitos, o agente público não pode negá-la. Veja-se, de outro lado, que ampliar a discricionariedade do agente público pode facilitar violações ao princípio da impessoalidade.

Portanto, a atividade de licenciamento urbanístico, por sua relevância na transformação do direito de propriedade, precisa ser um ato administrativo vinculado. Contudo, deve-se pensar em criar mais regras que visem à efetivação do princípio da função social da propriedade. A Lei Federal nº 6.766/1979, cujo histórico já foi apresentado no Capítulo 2, é um exemplo de como a atividade de

---

<sup>12</sup> Em sentido contrário, Pinto (2005) entende que a aprovação de loteamento não se trata de licença, pois o loteamento não seria um direito do proprietário. Defende este autor que, no caso, se trata de uma autorização, ato constitutivo de direitos para o proprietário. Entretanto, é um entendimento minoritário que certamente não encontra guarda na jurisprudência.

licenciamento pode ser regulamentada tendo em mira o interesse público.

### **3.2 Parcelamento do solo urbano: o lote**

Os loteamentos são (ou deveriam ser) a forma por excelência de parcelamento do solo, transformando áreas rurais (ou de uso rural, grandes glebas não parceladas) em urbanas. Isto porque, primordialmente, apenas existiam glebas (áreas urbanas não loteadas) e lotes (decorrentes da urbanização das glebas). Ambos, gleba e lote, correspondiam aos únicos formatos possíveis da propriedade urbana.

Atualmente, o principal e mais utilizado conceito de lote é aquele encontrado no § 4º do artigo 2º da Lei nº 6.766/1979: “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.” (BRASIL, 1979). E a infraestrutura básica está também prevista no § 5º do mesmo dispositivo legal:

A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (BRASIL, 1979).

A doutrina jurídica se apoia no conceito legal para estabelecer os seus conceitos. Para Castilho, “a esse conjunto composto por uma área de terra urbana ou urbanizável, com determinada dimensão e ligada às redes de infra-estrutura urbana (em funcionamento) é que tecnicamente dá-se o nome de lote.” (CASTILHO, 2002, p. 114).

Silva (2006, p. 83) conceitua o lote como “parcela de terreno destinada à edificação”. Este autor coloca a edificabilidade como característica distintiva entre os lotes e demais terrenos, ao argumento que a edificabilidade não é um atributo natural do solo, mas sim “qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano” (SILVA, 2006, p. 83).

De qualquer maneira, para poder pleitear uma licença de construção junto ao ente municipal, é necessário comprovar a regularidade do parcelamento do solo e da titularidade do imóvel. Assim, a edificabilidade – ao menos legalmente – só estaria presente no lote que foi objeto de parcelamento do solo e que possui

matrícula individualizada.

Outras leis também trazem um conceito de imóvel urbano – que pode se aproximar do conceito de lote –, como o Código Civil (BRASIL, 2002) que estabelece que cada propriedade imóvel precisa ter uma correspondente matrícula no Ofício de Registro de Imóveis. A Lei de Registros Públicos estabelece o que deve constar nesta matrícula: “se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver” (BRASIL, 1973b).

Há casos em que existe o imóvel urbano devidamente matriculado, porém o efetivo parcelamento do solo não existe, ou seja, não há infraestrutura, vias públicas, nem individualização dos lotes. Nestes casos, foi realizada a subdivisão jurídica do solo, entretanto, não foi realizada a subdivisão fática nem a implantação de qualquer infraestrutura, mantendo-se a gleba como original. “Muitos dos loteamentos eram aprovados apenas no papel, sem existirem de fato, vendidos muitas vezes sem os serviços de água, esgoto, pavimentação” (LEONELLI, 2010, p. 97). Isto decorreu da legislação anterior de parcelamento do solo (Decreto-Lei nº 58/1937 e Decreto-Lei nº 271/1964), que permitia a aprovação e o registro de loteamentos sem a realização de obras de infraestrutura. Por este motivo, em especial nas cidades que não tinham elevada pressão para crescimento urbano – como era o caso de São José dos Pinhais nas décadas de 1950 e 1960 – foram aprovados loteamentos que apenas muito posteriormente à sua aprovação foram efetivamente implantados. Alguns loteamentos, ou partes deles, até hoje não foram implantados devido a restrições ambientais supervenientes a sua aprovação.

O Código Tributário Nacional também traz sua definição para o conceito de lote. Isto porque existe um tributo que se vincula especialmente à propriedade de imóvel urbano, o IPTU:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição



domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. (BRASIL, 1966).

Veja-se que a norma tributária não apresenta um conceito de lote, mas destaca a infraestrutura e os serviços urbanos que, presentes, autorizam que um imóvel urbano – assim entendido como aquele que está dentro do perímetro urbano estabelecido pelo município – possa ser tributado pelo regime do IPTU, e não do Imposto Territorial Rural (ITR), de competência da União. De certa maneira, o conceito tributário de imóvel urbano tributável pelo regime municipal se aproxima do conceito de lote explicitado na Lei nº 6.766/1979, uma vez que ambos se referem à junção de terreno mais a infraestrutura. Entretanto, não são coincidentes, pois se o lote é destinado à edificação, o imóvel urbano, ainda que servido pela infraestrutura elencada na norma tributária, eventualmente pode não servir ao propósito da construção, como, por exemplo, os imóveis localizados em áreas de preservação permanente.

Para a efetivação da cobrança do IPTU, e também para subsidiar o planejamento urbano, os municípios criam e administram um cadastro de imóveis urbanos. Nele, tais imóveis são cadastrados espacialmente, com instrumentos de geoprocessamento. Para o ente municipal, é importante que o cadastro represente a realidade com a maior fidelidade possível. Por este motivo, é relevante representar, no cadastro, imóveis parcelados irregularmente – tais como loteamentos irregulares e clandestinos ou parcelamentos irregulares por meio de alienação de frações ideais – com a individualização de suas unidades. Em relação às questões tributárias, cada município adota uma política diferenciada para cobrar, ou não, o IPTU de imóveis que não foram regularmente parcelados. Assim, para além dos conceitos expressos em lei, a necessidade de se manter um cadastro atualizado de imóveis urbanos muitas vezes requer a adoção, pelos municípios, de um conceito de lote diferente daquele previsto na legislação (GOMES, 2000; PINHO; GOLTZ, 2003).

Uma definição histórica de lote, no contexto brasileiro, é encontrada no Código de Obras Arthur Saboya, Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929 do Município de São Paulo, que define em seu artigo 2º: “5 – Lote - é uma porção de terreno situado ao lado de uma via pública” (SÃO PAULO, 1929). Este Código de Obras foi promulgado para adaptar a cidade à explosão demográfica da década de 1920, e vigorou por muitos anos, com adaptações ao longo do tempo. Como se

percebe, destaca como elemento caracterizador do lote o acesso à via pública. Mas esta Lei também previu a figura do “lote interno de fundo”, o qual fica no miolo da quadra, e é acessado por um corredor de no mínimo um metro e meio de largura.

De todo o exposto, constata-se que não existe um conceito único e abrangente de lote urbano. Este conceito pode variar conforme a situação concreta que se está analisando:

O lote é percebido de diversas formas pelos diversos órgãos da administração municipal, e mesmo pela população. Essas várias visões são complementares, e nenhuma tem em sua configuração todos os atributos necessários para acompanhar toda a complexidade da realidade prática. (GOMES, 2000, p. 12).

O Quadro 1, a seguir, apresenta um resumo dos conceitos de lote apresentados neste capítulo. Apesar da característica principal apresentada no quadro, não se pretende esgotar cada conceito, ressaltando que cada um deles pode apresentar outras características além da principal.

Quadro 1 – Resumo dos conceitos de lote, com sua característica principal e fonte de pesquisa

<b>Conceito de lote:</b>	<b>Característica principal:</b>	<b>Fonte:</b>
Legal	Atende aos parâmetros do Plano Diretor e tem acesso às redes de infraestrutura	Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979)
Doutrinário	Imóvel urbano com edificabilidade	Castilho (2010), Pinto (2005) e Silva (2006)
Civil	Constitui direito de propriedade	Código Civil (BRASIL, 2002)
Registral	Possui matrícula individualizada no Registro de Imóveis	Lei de Registros Públicos (BRASIL, 1973b)
Tributário	Constitui fato gerador de IPTU, possui ao menos dois dos seguintes melhoramentos: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel	Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966),
Cadastral	Possui delimitação espacial definida faticamente	(GOMES, 2000; PINHO; GOLTZ, 2003)
Histórico	Acesso à via pública	Código de Obras Artur Saboya (SÃO PAULO, 1929)

Fonte: elaborado pela autora com base nas referências indicadas.

Com essa aproximação e distinção entre lote e imóvel urbano, alcança-se um ponto fulcral para a conceituação de lote: o conceito de gleba. O conceito de gleba foi proposto para inclusão na alteração da Lei nº 6.766/1979 ocorrida em 1999. Segundo o projeto, vetado pelo Presidente da República por meio da Mensagem nº 153, de 29 de janeiro de 1999, “Considera-se gleba o terreno que não foi objeto de parcelamento aprovado ou regularizado e registrado em cartório.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999). O fundamento do veto foi o seguinte:

Em assim sendo, todo o terreno que tenha sido objeto de parcelamento deixa de ser gleba, passando a ser lote. Essa conceituação permitirá a prática do desdobro sucessivo de lotes, beneficiando, assim, apenas os loteadores, que, por não contemplar a Lei nº 6.766, de 1979, a figura do desdobro, ficarão desobrigados de atender às exigências por ela impostas, sob o argumento de que esse diploma legal só se aplica à subdivisão de glebas em lotes e não a desdobro de lotes. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999).

Desta maneira, constata-se nas razões de veto que o objetivo foi de evitar a edificação em glebas não parceladas. Para Pinto, este deveria ser o entendimento na aplicação da Lei nº 6.766/1979:

O parcelamento do solo para fins urbanos transforma glebas rurais em lotes urbanos edificáveis. Este instituto comporta a previsão de vários ônus a serem suportados pelo parcelador, que arca com parcela dos custos de urbanização, mediante a colocação da infra-estrutura exigida em lei municipal a sujeição a servidões de área *non aedificandi* e a transferência para o domínio municipal de áreas destinadas a sistema viário, equipamento urbano e comunitário e espaços livres. Cumpridas as exigências, o direito de construir incorpora-se ao terreno, que passa a ser qualificado de "lote". Tanto é assim que o lote é considerado pela lei terreno *destinado a edificação*, em oposição à gleba, que é inedificável. A restrição à edificabilidade das glebas é a técnica empregada pelo direito urbanístico para impedir a ocupação de áreas ainda não dotadas de infra-estrutura. (PINTO, 2005, p. 299, *itálicos no original*).

Entretanto, o conceito que permaneceu na lei, no já citado § 2º do artigo 2º, não vincula a existência do lote à preexistência de processo de parcelamento do solo, mas apenas à existência da infraestrutura urbana.

Assim, depreende-se que a gleba servida de infraestrutura pode ser considerada lote, desde que atenda aos parâmetros estabelecidos em lei municipal – e comumente, a legislação municipal estabelece apenas os tamanhos mínimos de lotes, mas não os tamanhos máximos. Para Alas (2013) a falta de regulamentação do tamanho máximo de lotes nas zonas urbanas resulta na instituição de

condomínios diretamente sobre grandes áreas:

A ausência de dimensões máximas para os lotes urbanos em geral, ou aqueles que servirão para a construção de condomínios residenciais verticais, é comum a praticamente a todas as leis que incidem na atividade imobiliária. Tem início nas leis de parcelamento do solo urbano (LPS), onde são originados os lotes, e passa pelas leis de uso e ocupação do solo (LUOS), onde é regulamentada a edificação. Qualquer uma delas que o tivesse feito teria sido suficiente para controlar (ou limitar) o aumento do porte dos empreendimentos. (ALAS, 2013, p. 127).

Devido a esta lacuna, atualmente o adensamento vem sendo promovido por meio da edificação de condomínios sobre glebas de grandes dimensões, sem o prévio loteamento, como se verá no Capítulo 4. Ou seja, outorgar edificabilidade a uma gleba que não foi previamente loteada é um caminho que vem sendo utilizado para o mercado imobiliário para construir condomínios cada vez maiores, eximindo-se da obrigação de efetuar o loteamento.

### **3.3 Fracionamento da propriedade: a unidade autônoma condominial**

Diferentemente dos loteamentos, em que um imóvel é subdividido em vários outros, os condomínios edilícios servem para a abertura de matrículas individualizadas, mas relativas a um mesmo imóvel. Por outras palavras: um único imóvel poderá ter a propriedade dividida em várias matrículas relativas a unidades autônomas (construção mais fração ideal do terreno)<sup>13</sup> que poderão ser titularizadas por pessoas distintas – mantendo, ressalte-se, a unidade do imóvel original.

A primeira regulamentação federal acerca dos condomínios é anterior ao Decreto-Lei nº 58/1937 (BRASIL, 1937). Trata-se do Decreto nº 5.481, de 25 de junho de 1928 (BRASIL, 1928), que autorizou a alienação de partes de uma edificação a diferentes proprietários, mantendo-se partes comuns para uso coletivo. Isto decorreu da necessidade de individualizar a propriedade de apartamentos, unidades de uma mesma edificação (WINGE, 2007).

Este decreto foi revogado pela Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de

---

<sup>13</sup> A construção era elemento integrante do conceito de condomínio até o advento do condomínio de lotes, criado por meio da Lei Federal nº 13.465/2017. Nesta modalidade, pode haver condomínios sem edificações, formados por unidades autônomas consistentes em uma área de uso privativo de cada condômino e uma fração ideal das coisas comuns do condomínio.

1964 (BRASIL, 1964), ainda vigente. Esta legislação de condomínio regulamenta todas as suas modalidades, verticais (como prédios de apartamentos, conjuntos com dois ou mais prédios de apartamentos) e horizontais (como casas construídas em um mesmo lote com frente para a via pública, casas geminadas ou casas isoladas, com acesso por vias privativas, em espaços cercados por muros e portarias).

Silva (2006) bem destaca que a finalidade da lei de condomínios não era a construção de grandes empreendimentos em glebas não loteadas, mas sim a utilização de pequenas áreas em miolos de quadra:

Foi ele estabelecido, certamente, não para tal finalidade, mas para possibilitar o aproveitamento de áreas de dimensão reduzida no interior de quadras que, sem arruamento, permitam a construção de conjunto de edificações, em forma de vilas, sob regime condominial. [...] Quando, no entanto, a situação extrapola desses limites, para atingir o parcelamento de gleba com verdadeiro arruamento e posterior divisão da quadra em lotes, com aproveitamento das vias de circulação preexistentes, então aquele dispositivo não pode mais constituir fundamento do aproveitamento espacial, em forma de condomínio, porque aí temos formas de parcelamento urbanístico do solo, que há de reger-se pelas leis federais sobre loteamento e pelas leis municipais sobre a matéria urbanística, aplicáveis a esse tipo de urbanificação. (SILVA, 2006, p. 352).

Esta forma razoável de interpretação da lei foi afastada pela Lei Federal nº 13.465/2017, que regulamentou o “condomínio de lotes”<sup>14</sup>, modalidade intermediária entre parcelamento do solo e instituição de condomínio que já vinha sendo praticada pelo mercado imobiliário.

No “condomínio de lotes”, o comprador pode adquirir um “lote” dentro de um imóvel subdividido em formato de condomínio, mas sem a prévia construção que caracteriza a figura do condomínio edilício. Trata-se de uma aberração jurídica, porque um dos requisitos legais do condomínio edilício é a edificação de duas ou mais construções em um único imóvel<sup>15</sup>. Entretanto, ratificada pela previsão na legislação federal, a modalidade se multiplica pela existência de forte apelo comercial junto às classes mais abastadas, pela facilidade de aprovação junto aos

---

<sup>14</sup> A denominação é equivocada, porque não é possível originar lotes a partir do procedimento de instituição de condomínio. O lote é a unidade sobre a qual o condomínio será instituído. A denominação mais apropriada para o condomínio sem edificação seria “condomínio de sublotes”.

<sup>15</sup> Lei Federal nº 4.591/1964:

“Art. 1º As edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, poderão ser alienados, no todo ou em parte, objetivamente considerados, e constituirá, cada unidade, propriedade autônoma sujeita às limitações desta Lei.”

órgãos licenciadores, pela possibilidade de implantação de sublotes de tamanho menor do que o lote mínimo padrão previsto na legislação urbanística do Município e pela desnecessidade, em regra geral, de doação de áreas destinadas ao sistema viário e aos equipamentos públicos.

O Quadro 2, a seguir, sintetiza as modalidades de condomínio existentes, com as características das unidades autônomas e a legislação de regência.

Quadro 2 – Classificação dos condomínios edifícios

Modalidade de condomínio:	Características:	Regulamentação:
Vertical	Cada unidade autônoma é composta por : <ul style="list-style-type: none"> <li>• uma fração ideal do terreno onde o condomínio está construído;</li> <li>• uma fração ideal das áreas comuns da(s) edificação(ões);</li> <li>• uma fração da edificação para uso privativo.</li> </ul>	Lei nº 4.591/1964 (BRASIL, 1964)
Horizontal	Cada unidade autônoma é composta por : <ul style="list-style-type: none"> <li>• uma fração ideal das áreas comuns do terreno onde a edificação está inserida;</li> <li>• uma fração do terreno para uso privativo (sublote);</li> <li>• uma edificação de uso privativo, construída dentro do sublote;</li> <li>• eventualmente, também por uma fração ideal de edificação(ões) comum(ns).</li> </ul>	Lei nº 4.591/1964 (BRASIL, 1964)
De “lotes”	Cada unidade autônoma é composta por : <ul style="list-style-type: none"> <li>• uma fração ideal das áreas comuns do terreno onde o condomínio está construído;</li> <li>• uma fração do terreno para uso privativo (sublote);</li> <li>• eventualmente, também por uma fração ideal de edificação(ões) comum(ns).</li> </ul>	Lei nº 13.495/2017 (BRASIL, 2017)

Fonte: elaborado pela autora com base nas referências indicadas.

Para a finalidade deste trabalho, portanto, o condomínio horizontal é aquele que possui sublotes. Esta distinção é importante porque a doutrina civilista clássica<sup>16</sup> considera que a classificação dos condomínios indica a orientação da divisão entre as unidades autônomas, ou seja, os edifícios de apartamentos seriam um

<sup>16</sup> “Embora fruto de um paradoxo, pois que a propriedade horizontal nasceu precisamente da construção em sentido vertical, a adoção dêste nome é convincente, e desperta no espírito de quem o ouve ou lê a idéia precisa de que se trata daquele complexo de direitos, faculdades, e deveres, ligado ao edifício de apartamentos.” (PEREIRA, 1961, p. 43)

condomínio horizontal e um condomínio de casas seria vertical. Este trabalho, diferentemente, adota a acepção do senso comum e da legislação municipal de São José dos Pinhais, qual seja, de que o condomínio de casas é horizontal e o de apartamentos é vertical.

Os condomínios de casas isoladas não foram um padrão de ocupação do espaço urbano brasileiro muito utilizado até a década de 1980 – próximo à data da aprovação da Lei nº 6.766/1979. Segundo Tramontano e Santos (1999), os primeiros condomínios surgiram em São Paulo na década de 1980 – na década de 1970, o modelo era de “loteamentos fechados”<sup>17</sup>.

Estes empreendimentos criaram o contexto em que pobres e ricos separaram-se por muros de empreendimentos condominiais, apesar de estarem fisicamente próximos, comumente nas periferias das grandes cidades ou regiões metropolitanas (CALDEIRA, 1997). Em que pese esta autora trate da cidade de São Paulo, constata-se que na Região Metropolitana de Curitiba os processos não são diferentes:

Mesmo que fisicamente diferentes grupos se aproximem, a distância social permanece, como sintetiza a analogia recorrente nas discussões dos movimentos sociais, que contrapõe o Alphaville – condomínio de luxo<sup>18</sup> situado em Pinhais – ao “alfavela”, em alusão às ocupações pobres vizinhas aos seus limites. (MOURA, 2009, p. 177).

Caldeira (1997) e Tibo (2011) expõem o mercado imobiliário de “enclaves fortificados”, que vende o espaço cercado, homogêneo e de acesso controlado, como símbolo de *status*. O marketing da exclusividade e da segregação, do isolamento da cidade caótica, “cria também um discurso ‘anti-cidade’ para continuar reproduzindo a metrópole” (CARLOS, 2007, p. 98), além de outras dimensões da privatização. A distinção social é apropriada pelo mercado imobiliário como diferencial. O resultado é um processo de crescimento urbano que prioriza o privado em detrimento do público:

---

<sup>17</sup> Barbosa (2008) identifica o Alphaville, em Barueri/SP, como modelo de “condomínio exclusivo”, categoria que ela utiliza para análise do fenômeno do cercamento de espaços urbanos. Entretanto, no caso não se trata de modelo de condomínio, mas sim de loteamento fechado. A presente pesquisa está voltada aos modelos jurídicos utilizados para a urbanização. Por isso, no presente caso, não se pode admitir a confusão entre os institutos.

<sup>18</sup> O Alphaville Graciosa, mencionado pela autora, está localizado no Município de Pinhais/PR e também não se constitui em condomínio, mas em loteamento fechado.

A lógica de construir condomínios com muros e cercas que se isolam, ao invés de se abrir para a cidade, produz malha urbana segmentada, pouco fluida, e que vai aos poucos aniquilando a possibilidade de espaços públicos de qualidade. Praças, jardins e árvores por que, se é possível ter tudo isso de maneira exclusiva, no condomínio? (FERREIRA, 2012, p. 16).

O modelo de espaços fechados passou também a ocorrer nos empreendimentos destinados às classes populares, não apenas pela reprodução do estilo de vida das classes ricas, mas sim pela lucratividade do modelo, que prescinde de um prévio parcelamento do solo e da doação de áreas para o município. Assim, aumentam as possibilidades de aproveitamento – em termos quantitativos – do espaço, permitindo construir mais unidades em menor área de terreno (REZENDE, 2011). O direito constitucional à moradia, nesta leitura, passa a ser o direito a ser proprietário, ainda que de uma unidade condominial mal construída em local de difícil acesso.

Para um público de renda mais elevada, Ferreira (2012) destaca que são comuns o que o mercado imobiliário convencionou chamar de “condomínios-clubes”. Nestes empreendimentos, são disponibilizadas áreas comuns destinadas ao lazer privativo dos moradores, em contraponto à diminuição de áreas de lazer públicas como praças e parques. “A privatização dos espaços de lazer e convivência é prática antiurbana, segregadora, e que não privilegia a diversidade social dos espaços da cidade” (FERREIRA, 2012, p. 76).

Seja para uso de classes abastadas, seja para empreendimentos habitacionais destinados a famílias de renda baixa, o resultado do crescimento da cidade por meio de condomínios é sempre o distanciamento social, que constitui uma das principais causas da violência – que justifica tais enclausuramentos (BARBOSA, 2008).

### **3.4 Síntese e conclusão do capítulo**

Demonstrou-se como a gleba, o lote e a unidade autônoma condominial representam as únicas formas existentes de direito de propriedade urbana, que possibilitam a abertura de matrícula individualizada e outorgam ao seu titular todos os benefícios decorrentes da condição de proprietário. Em consequência, a cidade apenas cresce, de maneira legal, por meio de criação de novos lotes ou de novas



unidades autônomas condominiais.

O lote atualmente coexiste com a unidade autônoma condominial como unidade da propriedade urbana. Entretanto, pela Lei Federal nº 6.766/1979, a criação de loteamentos impõe ao empreendedor que cumpra algumas medidas destinadas a garantir, além do lucro do proprietário, também o interesse da coletividade. Além disso, também prevê uma forma de controlar o adensamento, mediante a instituição de um tamanho mínimo de lote. Assim, o loteamento, como figura primitiva por meio da qual historicamente se deu a urbanização, encontra-se bem regulamentado na legislação brasileira, inclusive em âmbito federal.

Os condomínios, apesar de criados para possibilitar o aproveitamento excepcional de pequenos espaços onde não seria possível o loteamento, se tornaram a principal modalidade de urbanização: a exceção converteu-se em regra. Os condomínios não se encontram regulados pela legislação federal, pois ordinariamente deveriam ser implantados apenas em áreas já loteadas – considerando-se que a edificabilidade não deveria ser outorgada a glebas sem o prévio loteamento.

Desta forma, constata-se que, embora a Lei Federal nº 6.766/1979 tenha efetivamente conseguido estatuir regras que visam a garantir o cumprimento da função social da propriedade, para fugir da onerosidade de tais regras, o mercado imobiliário passou a utilizar a figura do condomínio diretamente sobre glebas não loteadas para a expansão da cidade.

Pinto (2005) destaca ainda que a implantação de condomínios em grandes glebas faz com que o Município perca o poder de estabelecer as diretrizes da implantação das vias internas e posicionamento das edificações – como ocorre no loteamento, em que o Município deve fornecer previamente ao loteador as diretrizes do projeto. A partir apenas dos parâmetros construtivos, não é possível para o Município controlar a disposição das edificações nos grandes condomínios.

Apesar de o Estatuto da Cidade ter criado (ou regulamentado) instrumentos<sup>19</sup> que deveriam ajudar a efetivar o princípio da função social da cidade,

---

<sup>19</sup> Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:  
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;  
II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;  
III – planejamento municipal, em especial:

com sanções ao proprietário que podem chegar à desapropriação com pagamentos em títulos de dívida pública, não houve uma alteração equivalente na legislação civil que trata da propriedade imobiliária para incorporar estas limitações.

A incorporação do direito de construir à propriedade imobiliária é o tema que precisa ser mais bem regulamentado no âmbito da legislação civil. É necessário abandonar a ideia de que o direito de construir é incorporado automaticamente a qualquer imóvel urbano: apenas o loteamento deveria ter o condão de outorgar edificabilidade à propriedade imobiliária urbana. Tal alteração deve ser promovida pela União, a uma por se tratar de alteração de legislação civil (cuja competência é privativa da União) – e a duas porque os municípios não possuem o fortalecimento institucional necessário para impor uma alteração legislativa desta magnitude.

- 
- a) plano diretor;
  - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
  - c) zoneamento ambiental;
  - d) plano plurianual;
  - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) gestão orçamentária participativa;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
  - IV – institutos tributários e financeiros:
    - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
    - b) contribuição de melhoria;
    - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
  - V – institutos jurídicos e políticos:
    - a) desapropriação;
    - b) servidão administrativa;
    - c) limitações administrativas;
    - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
    - e) instituição de unidades de conservação;
    - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
    - g) concessão de direito real de uso;
    - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
    - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
    - j) usucapião especial de imóvel urbano;
    - l) direito de superfície;
    - m) direito de preempção;
    - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
    - o) transferência do direito de construir;
    - p) operações urbanas consorciadas;
    - q) regularização fundiária;
    - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
    - s) referendo popular e plebiscito;
    - t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
    - u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
  - VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

## **4 ESPRAIAMENTO E DENSIFICAÇÃO: O CRESCIMENTO URBANO LEGAL DE 1950 A 2018 EM SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

Este capítulo apresenta uma análise de como se deu o crescimento urbano legal no Município de São José dos Pinhais desde a década de 1950, a partir dos mecanismos de parcelamento do solo – loteamento ou desmembramento – ou de fracionamento da propriedade – mediante instituição de condomínios edilícios. Inicialmente, é apresentada uma contextualização do Município e de sua legislação urbanística, em seguida a metodologia e os protocolos do estudo de caso. Por fim, os resultados são apresentados e analisados à luz do referencial teórico.

### **4.1 As normas de ordenamento territorial que incidem sobre o Município de São José dos Pinhais**

O Município de São José dos Pinhais integra a Região Metropolitana de Curitiba desde a sua criação, por meio da Lei Federal Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (BRASIL, 1973a).

Um grande equipamento metropolitano localizado no Município de São José dos Pinhais é o aeroporto internacional de Curitiba, que no caso estudado tem relevância pela segmentação que provoca na sua área urbana. O aeroporto Afonso Pena foi construído nos anos de 1944 e 1945, em cooperação com o Departamento de Engenharia do Exército norte-americano. Em 1946, após o fim da Guerra, passou a operar aviação civil. Foram construídos terminais de passageiros e de cargas. Em 1974, o aeroporto passou a ser administrado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). Em 2002, recebeu equipamentos para operação em condições meteorológicas adversas. Teve seus terminais ampliados, assim como suas pistas (INFRAERO, [S.d.]). É recorrente a menção a um projeto do Estado do Paraná que visa a construir uma terceira pista no aeroporto, com dimensões muito superiores às das pistas atuais (RIBEIRO, 2015), o que ampliaria a cisão da malha urbana da sede do Município.

Outro dado relevante é a industrialização ocorrida no Município na segunda metade da década de 1990, com a instalação dos distritos industriais das montadoras de automóveis Renault e Audi-Volkswagen. Esta dinâmica teve impactos no crescimento urbano e na estrutura espacial da cidade.

A legislação municipal vigente sobre parcelamento do solo urbano data de 1964. Trata-se da Lei Ordinária nº 20, de 21 de novembro de 1964 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 1964). Desde 1964, sob a vigência desta mesma lei de parcelamento, o Município teve seis leis de zoneamento, sem contar as alterações nelas promovidas. Por ser muito antiga, mesmo sob uma nova ordem constitucional e sob a vigência do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 6.766/1979 (posterior à legislação municipal) continua sendo o paradigma de parcelamento do solo urbano para o Município de São José dos Pinhais.

A primeira lei de zoneamento do Município, Lei nº 14, de 4 de junho de 1979 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 1979), criou 12 (doze) zonas, sendo quatro de preservação, quatro industriais e de serviços, três determinadas pelo adensamento (média e baixa densidade) e uma especial. Esta Lei menciona um “plano diretor”, mas, na prática, apenas a lei de zoneamento foi efetivamente publicada.

Este primeiro zoneamento foi substituído pela Lei nº 14, de 23 de outubro de 1987 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 1987). Nesta, foram criadas 21 (vinte e uma) zonas, sendo quatro residenciais, duas de comércio, cinco industriais e de serviços, seis de preservação e inundável e quatro relativas ao aeroporto. Também foi estabelecido o perímetro urbano do Município, com expressa previsão de que loteamentos anteriormente aprovados fora deste perímetro também seriam considerados áreas urbanas. Ainda, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Urbano, com caráter deliberativo, para alterar usos proibidos pela legislação, e com caráter consultivo em relação a temas de desenvolvimento urbano. A composição deste Conselho era de 11 (onze) assentos, sendo sete do poder público, três da sociedade civil, mais o promotor da Comarca.

A Lei nº 39, de 25 de outubro de 1990 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 1990b), foi a primeira que expressamente mencionou se tratar do “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” do Município. Entretanto, esta primeira Lei do Plano Diretor era composta de apenas quatro artigos, aprovando um relatório técnico que ficava anexo ao texto legal. Em seu artigo 1º, estabelecia que o Plano Diretor era composto por esta Lei e pela Lei de Zoneamento.

O zoneamento em questão foi instituído na Lei nº 57, de 17 de dezembro de 1990 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 1990a). Em um único texto, estabeleceu o perímetro urbano, o sistema viário, e o zoneamento, com 12 (doze) zonas ou setores. Criou, pela primeira vez, um Setor Especial de Habitação Social, sem

delimitação espacial prévia, constituído por todos os conjuntos habitacionais para população de renda até cinco salários mínimos. A aprovação destes empreendimentos deveria ser analisada pelo Conselho Municipal de Zoneamento, cuja composição era de cinco membros, sendo dois representantes do Poder Executivo, dois da sociedade civil e um do Poder Legislativo.

Ressalte-se que tanto a Lei nº 39/1990 como a Lei nº 57/1990 foram editadas sob a égide da Lei Orgânica do Município (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 1990b), elaborada com fundamento na Constituição de 1988. A Lei Orgânica estabelece que a matéria do Plano Diretor deve ser aprovada por meio de Lei Complementar, o que não ocorreu<sup>20</sup>.

Mesmo com esta contradição em face da Lei Orgânica, as Leis nº 39/1990 e nº 57/1990 vigoraram, ao que se sabe sem questionamentos, até a vigência da Lei Complementar nº 9, de 23 de dezembro de 2004 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2004a), que estabeleceu o Plano Diretor, e da Lei Complementar nº 10, de 23 de dezembro de 2004 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2004b), que instituiu o novo zoneamento. O Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CMPDU) foi criado na Lei do Plano Diretor, ao passo que a Lei de Zoneamento estabeleceu 20 (vinte) zonas, dentro das quais ainda havia algumas subdivisões. Entretanto, em menos de um ano, o zoneamento foi alterado, substituído pela Lei Complementar nº 16, de 11 de novembro de 2005 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2005)<sup>21</sup>. Este novo zoneamento estabeleceu nada menos do que 29 (vinte e nove) zonas, setores ou vias especiais diferenciados, dentro dos quais ainda se estabeleceram subdivisões, criando um zoneamento minuciosamente fragmentado.

---

<sup>20</sup> Esta análise pode parecer excessivamente racionalista ou formalista, entretanto, deve-se ter em mente o princípio da legalidade aplicável à administração pública, que determina que o administrador pode agir nos limites do que a lei autoriza; bem como o fato da licença, seja para construção, seja para parcelamento do solo, ser ato administrativo vinculado, ou seja, se o administrado cumpre os requisitos previstos na lei, a administração não pode se negar a praticar o ato. Esta matéria foi mais bem explanada no Capítulo 3. Assim, é necessário ter muito cuidado na elaboração de leis cujo conteúdo terá reflexos na transformação do território, pois na prática, ela gera mais direitos ao proprietário do que à administração. No caso em análise, uma eventual anulação do zoneamento pelo Poder Judiciário poderia permitir que o proprietário sequer fosse obrigado a observar os limites nele estabelecidos.

<sup>21</sup> Sabe-se que existem pressões intensas do mercado imobiliário para alteração das leis de zoneamento, que permitem maximizar os lucros obtidos a partir da terra urbana, mediante aumento das possibilidades de construção em determinados setores. Entretanto, não é objeto desta pesquisa analisar os motivos pelos quais as leis são alteradas, mas sim as lacunas e inter-relações existentes no sistema de leis que não permitem efetivar suas diretrizes e objetivos principiológicos. Pode-se, em outro trabalho, analisar em que medida a existência de tais lacunas atende propositalmente a determinados interesses.

Este Plano Diretor – em sentido genérico, considerando-se todo o conjunto de leis –, tem grande relevância para esta pesquisa, pois além de ter sido o primeiro elaborado após o Estatuto da Cidade, vigorou durante uma fase de retomada dos empreendimentos imobiliários no Município<sup>22</sup>. Portanto, suas normas orientaram, majoritariamente, a transformação que se observa nos dados empíricos desta pesquisa, qual seja, de reversão do modelo de urbanização por meio de loteamentos para o de urbanização por meio de condomínios. Considerando-se que as Leis Complementares nº 10/2004 e nº 16/2005 estabeleceram, além do zoneamento, o perímetro urbano do Município – este em tamanho bastante superior à necessidade populacional daquele momento –, tem-se uma justificativa para o traçado desconexo de superposição de empreendimentos em condomínio distantes da malha urbana que se consolidou durante a vigência destas leis.

Tanto o é, que na recente revisão do Plano Diretor, finalizada nos anos de 2015 e 2016, a Lei de Zoneamento vigente – Lei Complementar Municipal nº 107, de 19 de abril de 2016 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2016) – estabeleceu em seu artigo 37, § 3º, que será criada uma “Lei Municipal de Condomínios”, a qual estabelecerá as contrapartidas dos empreendedores desta modalidade de ocupação. Entretanto, até o momento, não estão (nem nunca foram) regulamentadas pelo Município as contrapartidas necessárias para aqueles que pretendem construir condomínios.

Apenas nos casos em que é exigível o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – para condomínios com mais de 50 (cinquenta) unidades, tanto conforme a revogada Lei Complementar nº 16/2005 como pela Lei Complementar nº 107/2016, atualmente vigente – é que, eventualmente, o CMPDU exige, com base no parecer da equipe técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo e de outras Secretarias afins, a doação de áreas institucionais como condição para aprovação do empreendimento. Às vezes, é exigida a ampliação do sistema viário como contrapartida, entretanto, neste caso, estar-se-ia diante de uma hipótese de loteamento, apresentada como contrapartida e sem atendimento às demais

---

<sup>22</sup> A produção imobiliária legal ficou praticamente estagnada durante a década de 1980 até meados da década de 1990, quando houve a instalação das indústrias automobilísticas Renault e Audi-Volkswagen no Município. Entre 1982 e 2004, a produção de lotes e unidades condominiais foi praticamente equivalente, ainda com um número um pouco maior de lotes. A partir de 2005, houve um evidente decréscimo na produção de lotes (por meio de loteamentos), e um acréscimo impressionante no número de unidades condominiais.

exigências legais cabíveis<sup>23</sup>.

Além desta falta de regulamentação das contrapartidas necessárias para a construção de condomínios, também existem outras facilidades para esta modalidade de urbanização. Como visto, o Município integra a Região Metropolitana de Curitiba desde 1973. Por isto, aplica-se a disposição do parágrafo único do artigo 13 da Lei Federal nº 6.766/1979: “No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.” (BRASIL, 1979).

Por força deste dispositivo, a aprovação de loteamentos em São José dos Pinhais deve ser submetida à anuência da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). O processo de aprovação de loteamentos é iniciado pela apresentação, pelo interessado, de uma proposta de diretrizes de arreamento ao Município. As Secretarias Municipais de Urbanismo e de Meio Ambiente analisam as diretrizes e encaminham à COMEC para uma consulta prévia. Com a consulta prévia favorável, o Município aprova as diretrizes e apresenta a relação de documentos que o interessado deve apresentar para a aprovação do projeto. Dentre tais documentos, estão o licenciamento ambiental (licenças prévia e de instalação) a ser obtido junto ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e a aprovação dos projetos de infraestrutura junto às concessionárias de energia elétrica e saneamento. Após, o processo é encaminhado para a anuência da COMEC e, em seguida, devolvido ao Município, que emite a autorização para a execução das obras de infraestrutura. Este processo demora cerca de dois anos, tendo como maiores gargalos as duas análises pelo órgão metropolitano (consulta prévia e anuência, que demoram cerca de seis meses cada) e o licenciamento ambiental pelo IAP (que demora de seis meses a um ano). Constata-se, portanto, que a dificuldade na aprovação de loteamentos não está nos procedimentos adotados pelo Município – e sequer pode ser atribuída unicamente à

---

<sup>23</sup> Esta é uma situação bastante complicada de solucionar na prática. O empreendedor não quer fazer o loteamento prévio, diante da onerosidade do procedimento explicitada neste trabalho. No caso de empreendimentos com mais de 50 (cinquenta) unidades, o Município pode fazer exigências para a implantação do empreendimento, a partir da análise do EIV. A exigência, muitas vezes, acaba sendo o alargamento ou extensão de uma via pública, o que seria uma burla à Lei nº 6.766/1979. Contudo, considerando-se que o entendimento dominante de que o proprietário tem o direito de empreender em seu imóvel (regulamento da propriedade privada), e provavelmente vai fazê-lo (afinal a licença é um ato administrativo vinculado), deixar de exigir o sistema viário implicaria em um problema sério de mobilidade urbana.

sua legislação de parcelamento do solo absolutamente desatualizada.

De outro lado, o licenciamento de condomínios regulados pela Lei Federal nº 4.591/1964 apresenta um rito de aprovação muito mais simples. Em São José dos Pinhais, o projeto de condomínio é analisado como a aprovação de qualquer projeto arquitetônico – por exemplo, de uma casa ou edifício de apartamentos. Com o deferimento do EIV pelo CMPDU, o interessado apresenta o projeto para aprovação, com os documentos previstos em lei, incluindo uma carta de viabilidade expedida pelas concessionárias de serviços públicos de saneamento e energia elétrica, além do licenciamento ambiental (licenças prévia e de instalação). O licenciamento ambiental ordinariamente vem sendo outorgado pelo próprio Município, por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente, que tem um procedimento muito mais célere do que o do órgão estadual. Entretanto, situações mais complexas ainda são levadas à apreciação do IAP, caso em que o licenciamento pode demorar um pouco mais. Com a apresentação destes documentos, o projeto de condomínio será aprovado e a licença (alvará de construção) será emitida pelo Município. Este processo demora cerca de seis meses, e em regra, o órgão metropolitano não interfere em qualquer fase.

A partir de 2015, contudo, o governo do Estado do Paraná editou o Decreto nº 745, de 13 de março de 2015 (PARANÁ, 2015), que estabeleceu normas de ordenamento territorial para as áreas de manancial de abastecimento público da Região Metropolitana de Curitiba. O mérito desta norma é reconhecer que a urbanização pode ocorrer por meio de loteamentos, desmembramentos e condomínios, estabelecendo parâmetros para cada modalidade. Entretanto, estabelece, para loteamentos, o lote mínimo de 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados), enquanto para condomínios, o sublote mínimo é fixado em 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados). Excepcionalmente, autoriza lotes de 180 m<sup>2</sup> (cento e oitenta metros quadrados), em ZEIS's, apenas para produção de habitação de interesse social de iniciativa ou em parceria com o poder público.

Apesar de o Decreto Estadual nº 745/2015 estabelecer contrapartidas para o caso de empreendimentos em condomínio – como doação de áreas livres descobertas e, no caso de empreendimentos com mais de 50 (cinquenta) unidades, doação de áreas externas ao condomínio, destinadas à implantação de equipamento público, correspondentes a, no mínimo, 5% (cinco por cento) da área total do terreno – ele ainda traz exigências maiores para se empreender loteamentos do que



condomínios. Ademais, é aplicável apenas às áreas delimitadas como manancial de abastecimento público da Região Metropolitana de Curitiba.

O Quadro 3 a seguir compara as normas aplicáveis aos institutos do loteamento, desmembramento e condomínio edilício.

Quadro 3 – Comparação entre as normas aplicáveis a loteamento, desmembramento e condomínio edilício em São José dos Pinhais

Loteamento	Desmembramento	Condomínio
Fundamento na Lei Federal nº 6.766/1979.	Fundamento na Lei Federal nº 6.766/1979.	Fundamento na Lei Federal nº 4.591/1964.
Necessidade de doação de área destinada ao sistema viário e mais área institucional.	Não há necessidade de qualquer doação de área.	Pela Lei Federal, não há necessidade de doação de áreas. O sistema viário é privado. Atualmente, não há em São José dos Pinhais uma norma estabelecendo qualquer exigência complementar.
Necessidade de implantação de todas as redes de infraestrutura (saneamento, eletricidade, iluminação pública, pavimentação).	Pressupõe o aproveitamento da infraestrutura existente.	Necessidade de implantação da infraestrutura interna ao condomínio. Teoricamente, a construção das unidades seria compulsória até o advento do “condomínio de lotes”, com a Lei Federal nº 13.465/2017. Antes disso, contudo, já havia burla desta obrigatoriedade mediante a venda de unidades sem a prévia construção.
Necessidade de observar o lote mínimo estabelecido para a zona, pela Lei de Zoneamento Municipal.	Necessidade de observar o lote mínimo estabelecido para a zona, pela Lei de Zoneamento Municipal.	Em São José dos Pinhais, apenas a partir da Lei Complementar nº 58/2011 estabeleceu-se a necessidade de observar o sublote mínimo de 125 m <sup>2</sup> . Esta Lei foi revogada em 2016 e atualmente não existe sublote mínimo em vigor.
O procedimento de aprovação requer apresentação do projeto urbanístico ao Município, dos projetos de infraestrutura junto às concessionárias correspondentes, licenciamento ambiental e, em caso de localizar-se em região metropolitana, aprovação pelo órgão metropolitano.	Pela literalidade da Lei nº 6.766/1979, requer a apresentação do projeto de subdivisão ao Município e em caso de localizar-se em região metropolitana, aprovação pelo órgão metropolitano.	O procedimento de aprovação é o mesmo de projetos arquitetônicos. Em São José dos Pinhais, exige-se EIV a partir de 50 unidades. O órgão metropolitano apenas se manifesta caso o empreendimento seja localizado em área de manancial.

Fonte: elaborado pela autora com base na legislação apresentada neste capítulo.

A partir deste quadro síntese, é possível afirmar que a legislação vigente em São José dos Pinhais estimula o empreendedor a produzir condomínios, ao invés de loteamentos. As Ilustrações 1 e 2, a seguir, representam como a implantação de condomínios em uma gleba bruta hipotética, localizada em área já urbanizada e cortada por uma diretriz viária, é bastante desvantajosa para o Município.

Uma gleba bruta na qual não existe diretriz viária poderia ser ocupada por um condomínio em sua integralidade. A existência da diretriz, contudo, como no exemplo hipotético (Ilustração 1), não impede a exploração do imóvel na modalidade condominial. Para isso, o empreendedor realiza uma operação de desmembramento, pela qual divide o imóvel hipotético em três áreas (representadas na Ilustração 2 acima).

Ilustração 1 – Croqui da implantação de uma gleba bruta em área urbana

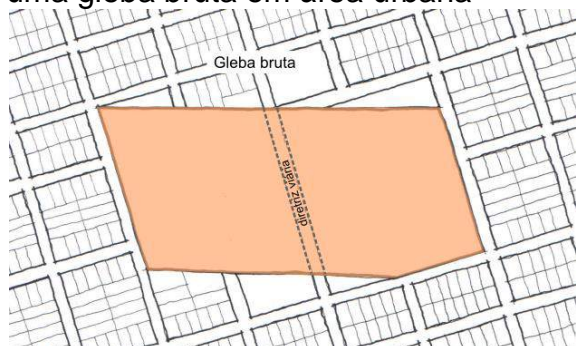


Ilustração 2 – Croqui do desmembramento de uma gleba bruta



Fonte: elaborado pela autora, situação hipotética.

Em seguida, o empreendedor implanta condomínio nas áreas 1 e 2 e deixa a área 3, que é destinada ao sistema viário – e, portanto, não edificável – ociosa. Com isso, quando o Município necessitar implantar a via, terá que promover a desapropriação, indenizando o proprietário. A Ilustração 3 a seguir demonstra esta situação, e a compara com o resultado de um loteamento implantado na gleba (Ilustração 4).

Observa-se pela Ilustração 4 que o loteamento garante a fluidez e continuidade do sistema viário, além da reserva de áreas institucionais para implantação de equipamentos públicos, tudo isso sem ônus para o Município. Isto porque, na implantação de loteamentos, as diretrizes viárias que incidem sobre as glebas devem obrigatoriamente ser doadas ao Município, ao passo que na instituição de condomínios, isto não ocorre.

Ilustração 3 – Croqui de implantação de condomínios nas áreas 1 e 2



Ilustração 4 – Croqui da gleba loteada



Fonte: elaborado pela autora, situação hipotética.

Um raciocínio simplista indicaria a mera necessidade de se exigir do empreendedor a doação e implantação prévia da infraestrutura viária. Entretanto, abrir uma nova via significaria implantar um loteamento. A atividade de empreender condomínios não implica em abertura de sistema viário, não existem mecanismos para obrigar o proprietário a lotear a sua área. Por fim, mesmo que se exija do empreendedor de condomínios a doação de áreas institucionais externas ao condomínio e das diretrizes viárias, o resultado ainda não seria tão bom como o do loteamento, como fica claro na Ilustração 5 a seguir.

Ilustração 5 – Croqui da implantação de condomínios com doação de área institucional e diretriz viária



Fonte: elaborado pela autora, situação hipotética.

Nesta hipótese, ainda que o Município tivesse recebido uma área institucional e a diretriz viária em doação, o espaço urbano permaneceria cindido pelos muros dos condomínios. Se isto acontece em um vazio urbano hipotético cercado por áreas loteadas, em áreas urbanas ainda não consolidadas, onde a ocupação está se dando exclusivamente por meio da implantação de grandes

condomínios, o resultado será ainda pior. É o que se observa na análise das transformações da estrutura fundiária urbana do Município.

#### 4.2 Metodologia de coleta e análise de dados

Este item refere-se à metodologia utilizada para a coleta e análise de dados relativos ao crescimento urbano legal do Município de São José dos Pinhais. Foram utilizados dados e mapas georreferenciados fornecidos pelo Município de São José dos Pinhais. A Secretaria Municipal de Urbanismo forneceu os dados relativos aos loteamentos – tais como data de aprovação e número de lotes – por meio de arquivos de planilha eletrônica, formato Microsoft Excel. Os dados cartográficos foram fornecidos em arquivos *shapefile* relativos ao zoneamento atual, arruamento, hierarquia viária, loteamentos e todos os terrenos urbanos<sup>24</sup> constantes no cadastro imobiliário do Município. Neste *shapefile* dos terrenos urbanos, além das glebas, lotes e “pseudolotes”, também estão representados os sublotes de condomínios edilícios, os quais, como visto, também não são efetivamente lotes, mas sim partes de um mesmo imóvel.

A identificação exata dos “pseudolotes”<sup>25</sup> produzidos por meio de desmembramentos não foi possível, em razão de que tais dados não estão digitalizados no Município. Assim, a identificação destes “pseudolotes” foi efetuada pela análise visual dos mapas de loteamentos e de terrenos urbanos. Ainda, muitos “pseudolotes” gerados por desmembramento foram utilizados para a construção de condomínios edilícios, criando uma superposição de figuras na qual se analisou, com prioridade – devido à disponibilidade de informação e à importância do fenômeno –, os condomínios.

Para possibilitar a localização dos condomínios edilícios do Município, a Secretaria Municipal de Finanças forneceu uma tabela formato Microsoft Excel

---

<sup>24</sup> No cadastro imobiliário não há a diferenciação, nos dados cartográficos, entre glebas, lotes e sublotes de condomínios horizontais. Assim, optou-se por denominá-los, aqui, “terrenos urbanos”.

<sup>25</sup> Conforme a fundamentação teórica adotada para este trabalho, a única forma de criar novos lotes é o loteamento, ou o desmembramento de lotes que já foram objeto de loteamento anteriormente, não sendo possível produzir lotes por desmembramento de glebas. Entretanto, em São José dos Pinhais, o desmembramento é utilizado para produção de unidades menores, utilizadas como lotes. Chamou-se aqui de “pseudolotes” tais imóveis resultantes de desmembramento de glebas, que apesar de terem, em muitos casos, tamanho compatível com o lote padrão do Município, não foram objeto de processo de loteamento.

extraída do cadastro imobiliário fiscal, com informações de todos os imóveis cadastrados como unidades condominiais na data de 23 de março de 2018. As informações disponibilizadas na tabela foram: indicação fiscal, loteamento, quadra, lote, logradouro, número, código do conjunto habitacional, nome do conjunto habitacional, bloco, apartamento, bairro, área do lote, área construída, área construída total, classe, utilização, construção (material), ano da construção, tipo do condomínio (horizontal ou vertical) e número de pavimentos.

Constavam da tabela original 41.004 (quarenta e uma mil e quatro) unidades cadastrais em condomínio. Foram desconsideradas (excluídas) as unidades classificadas como garagem no campo “classe”, ou descritas como vagas de garagem ou estacionamento. Isto porque o objetivo do trabalho é identificar o número de unidades autônomas (que podem ser comerciais ou residenciais), e as vagas de estacionamento são consideradas propriedades acessórias<sup>26</sup>, mesmo quando têm matrícula e indicação fiscal próprias.

Foi então criada, na tabela, uma coluna “número de unidades”. Todos os dados foram classificados pela indicação fiscal. A indicação fiscal permite identificar as unidades que constam de um mesmo condomínio, pois os números relativos ao setor, quadra e lote são iguais, variando apenas os quatro últimos dígitos, relativos ao sublote. Assim, foi feita a contagem manual para preenchimento da coluna relativa ao número de unidades, mantendo-se apenas a linha com a indicação fiscal de final “0001” e excluindo-se todas as linhas relativas aos demais sublotos do mesmo condomínio. Foram desconsideradas algumas indicações fiscais cujo número estava listado mais de uma vez, contando-se apenas uma unidade para cada número de indicação fiscal.

Quando as unidades de um mesmo condomínio constavam na tabela com diferentes datas de construção, foi considerada a data consignada para o sublote de final “0001”<sup>27</sup>.

Após esta primeira contagem manual, os números das indicações fiscais

---

<sup>26</sup> Código Civil:

“Art. 92. Principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal.” (BRASIL, 2002).

<sup>27</sup> O fato de haver unidades em condomínio com diferentes datas de construção explicita o fato de que o condomínio de sublotos já vinha sendo utilizado antes mesmo da aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017. Isto ocorria mediante a substituição, pelos adquirentes das unidades, do projeto de edificação aprovado originalmente pela incorporadora.

foram compatibilizados com a relação de terrenos urbanos do arquivo *shapefile* fornecido pela Secretaria Municipal de Urbanismo. Assim, os condomínios contados e elencados nesta primeira tabulação foram compatibilizados com as indicações fiscais de todos os lotes do Município, a fim de possibilitar o georreferenciamento. Este processo permitiu a classificação dos condomínios em “horizontal” e “vertical”, pois a informação disponível na tabela fornecida pela Secretaria Municipal de Finanças não se mostrou confiável neste particular. Deste modo, quando o condomínio tinha uma geometria (no mapa) para cada unidade, foi classificado como horizontal. Quando havia apenas uma geometria para todas as unidades, o condomínio foi classificado como vertical. Contudo, foram encontradas também situações em que o condomínio tinha mais de uma geometria de lote e menos geometrias do que o número total de sublotes. Estes condomínios foram checados no endereço eletrônico Google Street View, e constatou-se tratar de empreendimentos com parte horizontal e parte vertical. Neste caso, apesar de um condomínio que tenha uma unidade acima de outra já ser considerado integralmente vertical, esta modalidade foi denominada, neste trabalho, de “condomínio misto”<sup>28</sup>.

Todos os condomínios do Município foram espacializados, inclusive aqueles horizontais com apenas duas unidades, quando se divide o lote ao meio para construção de duas casas.

A partir desta espacialização, foi feita a classificação dos condomínios por data e por ano de construção. Para testar a hipótese de urbanização de áreas fora de loteamentos por meio da utilização de condomínios edilícios, foi realizado o cruzamento espacial dos dados do *shapefile* loteamentos com o *shapefile* condomínios.

Além disso, por meio do software ArcGis, foram realizados os cruzamentos de dados para extrair os condomínios que estão próximos ou dentro de áreas ambientalmente protegidas e os condomínios classificados conforme a renda média do setor censitário em que estão inseridos. Neste último cruzamento, foram utilizados os dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, os últimos disponíveis.

---

<sup>28</sup> O fato de existirem condomínios mistos já denuncia que o condomínio está sendo utilizado como subterfúgio para a atividade de parcelamento do solo, pois, no caso, um edifício de apartamentos é construído dentro de um sublote de um condomínio horizontal.

Por meio do software ArcGis também foram calculadas as áreas dos sublotes dos condomínios horizontais. Por isso, as áreas mencionadas nos resultados não são aquelas constantes das matrículas ou as do cadastro imobiliário, mas sim as calculadas com base nos dados cartográficos fornecidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo.

A partir dos cruzamentos espaciais, foram extraídas tabelas que permitiram a análise dos dados relativos aos condomínios por meio do software Microsoft Excel.

Para a análise dos dados, foram utilizados os parâmetros propostos por Ferreira (2012), que estabeleceu três escalas para análise da produção habitacional para o que chama de “segmento econômico”, apresentados no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Parâmetros para análise de qualidade de empreendimentos habitacionais do segmento econômico

<b>Escalas de análise:</b>	<b>Parâmetros de qualidade:</b>
<b>Inserção urbana:</b> escala que relaciona o empreendimento à cidade e ao bairro em que está inserido, tendo em vista aspectos como acessibilidade, presença de serviços urbanos e integração à malha urbana;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• infraestrutura e serviços urbanos;</li> <li>• localização e acessibilidade;</li> <li>• fluidez urbana.</li> </ul>
<b>Implantação:</b> escala que se refere ao empreendimento, sua relação com o entorno imediato (ruas vizinhas), com a forma de ocupação do terreno e a integração entre as edificações, áreas verdes e livres, espaços de convivência e circulação;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adequação à topografia do terreno;</li> <li>• paisagismo e impacto ambiental;</li> <li>• formas de ocupação do terreno;</li> <li>• áreas comuns e de lazer;</li> <li>• densidade e dimensão.</li> </ul>
<b>Unidades habitacionais:</b> escala referente às características da edificação ou da unidade habitacional, tendo em vista seu dimensionamento, flexibilidade, conforto ambiental, técnicas e materiais adotados, e sistemas construtivos utilizados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• custo de construção;</li> <li>• conforto ambiental;</li> <li>• distribuição das unidades no pavimento tipo;</li> <li>• dimensionamento;</li> <li>• flexibilidade;</li> <li>• desempenho e eficiência;</li> <li>• sustentabilidade.</li> </ul>

Fonte: Ferreira (2012, p. 63).

Para os objetivos deste trabalho, importam os parâmetros relativos à escala de inserção urbana e de implantação, independentemente do segmento de renda para o qual estão destinadas. No tocante à inserção urbana, o autor analisa que o custo do terreno, como importante componente no custo do empreendimento, acaba incentivando a ocupação de áreas distantes da infraestrutura e serviços urbanos

consolidados. (FERREIRA, 2012).

No tocante à implantação, o autor identifica que os projetos visam a maximizar o número de unidades no terreno, bem como o número de vagas de estacionamento – sendo esta a prioridade de utilização dos espaços livres, em detrimento de áreas de lazer. “O paisagismo se resume à disposição de alguma vegetação, de forma pontual” (FERREIRA, 2012, p. 75).

Finalmente, é importante destacar que o fato de os dados terem sido tratados manualmente, sem auxílio de nenhum programa de computador, aumenta a possibilidade de falha humana. Além disso, é possível que a Secretaria Municipal de Finanças tenha cadastrado como condomínios edilícios áreas que são apenas condomínios civis (condomínio com parte ideal), o que não foi possível de apurar neste trabalho, pois requereria a análise manual de todos os alvarás de construção dos 4.699 (quatro mil, seiscentos e noventa e nove) condomínios encontrados no levantamento.

### **4.3 Resultados**

Apresentam-se a seguir os resultados obtidos a partir da compilação, espacialização e cruzamento dos dados fornecidos pelo Município. Por motivos didáticos, serão apresentados separadamente os loteamentos e desmembramentos dos condomínios edilícios. Entretanto, a divisão não é estanque, por se tratarem de aspectos distintos de um mesmo fenômeno.

#### **4.3.1 Loteamentos e desmembramentos**

Como visto, o loteamento foi por muitos anos a forma única de crescimento das cidades. Em São José dos Pinhais, observa-se na área central um núcleo urbano originário do qual não consta projeto de loteamento aprovado. Também não consta loteamento aprovado em algumas áreas próximas ao centro, que apresentam continuidade da malha urbana de padrão ortogonal da região central.

Os primeiros loteamentos do Município de que se dispõe da documentação comprobatória datam do ano de 1949. Entre 1950 e 1960 houve decréscimo da população do Município, conforme dados apresentados na Tabela 1:



Tabela 1 – População de São José dos Pinhais 1950-2017

1950	1960	1970		1980		1990		2000		2010		2017*
total	total	urbana	rural	urbana	rural	urbana	rural	urbana	rural	urbana	rural	total
35.768	28.888	21.529	12.595	56.814	13.892	111.952	15.503	183.366	20.950	236.895	27.315	307.530

Fonte: COMEC (2006); IBGE (2010); IBGE, [S.d.].

\* projeção do IBGE Cidades@ para 2017.

Apesar do decréscimo populacional, a década de 1950 foi aquela que apresentou o maior número de lotes aprovados, sem nenhuma relação com a população urbana, que permanecia pequena. Apesar de haver divergência, os dados da COMEC e do Município relativos ao número de lotes aprovados em loteamentos são bastante parecidos, conforme Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Número de lotes aprovados em São José dos Pinhais, em loteamento, por década

	sem data	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	Total
<b>Município</b>	1.346	242	25.031	8.379	6.190	4.869	3.764	4.468	636**	<b>54.925</b>
<b>COMEC</b>	1.687	242	24.732	8.432	4.772	5.965	3.820	2.542*	-	<b>52.192</b>

Fontes: COMEC, 2006; Secretaria Municipal de Urbanismo de São José dos Pinhais.

\* dados até 2004.

\*\*até março de 2018.

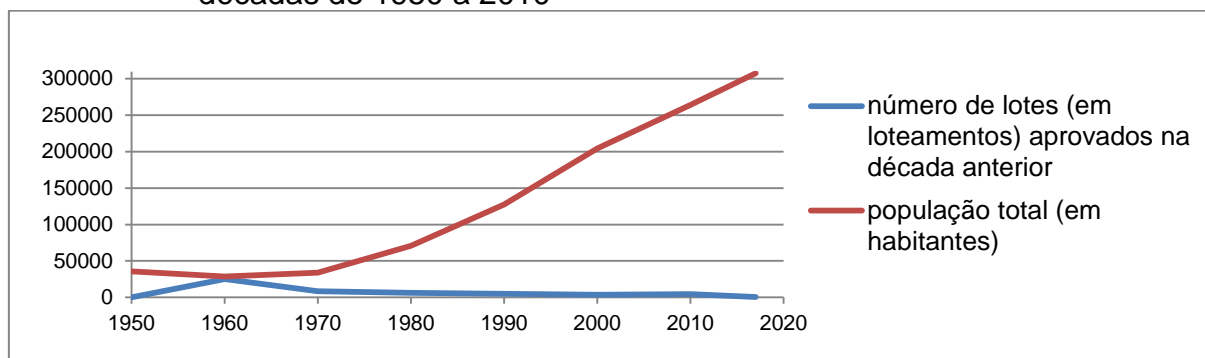
Percebe-se que o número de lotes aprovados na década de 1950 é praticamente igual à população total do Município em 1960. Obviamente que muitos desses lotes ficaram, então, ociosos. Mesmo porque, grande parte destes loteamentos foram aprovados muito distantes da malha urbana, inviáveis para o acesso, àquela época. Ademais, conforme a legislação então vigente, tais loteamentos apenas eram aprovados e registrados no Ofício de Registro de Imóveis sem, contudo, ser realizada qualquer obra ou melhoria fática no local. A infraestrutura era implantada pelo Município, à medida que os moradores fossem demandando. Até hoje, em São José dos Pinhais, existem loteamentos – ou parte deles – que não foram implantados e que atualmente encontram restrições, especialmente ambientais, para sua implantação.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Interessante observar a importância do direito de propriedade nestes casos. O Município editou a Lei Municipal nº 2.019, de 26 de dezembro de 2012 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2012), permitindo que os proprietários de lotes localizados sobre a área de preservação do bioma Mata Atlântica do Núcleo Residencial Del Rey (loteamento com 1.922 (um mil, novecentos e vinte e dois) lotes,

Em 1979, como visto, a Lei federal nº 6.766/1979 ampliou as exigências ao loteador, o que resultou, também em São José dos Pinhais, em uma significativa redução no número de loteamentos aprovados (ainda que, alguns anos após a lei, ainda tenham sido aprovados alguns loteamentos sem observância das novas condições).

A partir da década de 1980, mas especialmente na década de 1990, a população do Município apresentou um aumento vertiginoso, sem uma correspondente produção de lotes por meio de loteamentos. O Gráfico 1, a seguir, demonstra esta incompatibilidade.

Gráfico 1 – Número de lotes aprovados em São José dos Pinhais e População nas décadas de 1950 a 2010



Fonte: COMEC (2006); IBGE (2010); Secretaria Municipal de Urbanismo de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora.

Nota: considerar que a população está em número de habitantes, e não de domicílios.

Apesar de a literatura apontar, também nas décadas de 1980 e 1990, um grande crescimento das ocupações irregulares no Município (COMEC, 2006), é difícil considerar que todo o novo contingente populacional estivesse alocado apenas neste tipo de ocupação. Assim, deve se considerar que esta população passou a ocupar, também, lotes em loteamentos ociosos aprovados nas décadas anteriores, além de adensar as ocupações já existentes, por meio de instituição de condomínios<sup>30</sup> ou por meio do desmembramento.

O desmembramento, como visto, é a forma de subdivisão do lote ou gleba com aproveitamento do sistema viário existente. Veja-se que o fato de terem sido

---

aprovado em 1981) permutem seus imóveis por outros, de propriedade do Município, localizados em área aproveitável e com infraestrutura disponível.

<sup>30</sup> Aqui considerados genericamente, pela utilização de um lote para mais de um domicílio, seja mediante a instituição de condomínio edilício ou apenas mediante condomínio civil.

aprovados loteamentos dispersos, fez com que, ao longo do tempo, a administração pública municipal tivesse que investir em vias de ligação entre estes loteamentos. Estas novas vias cruzaram glebas não loteadas, cujos proprietários, aproveitando-se desta extensão do sistema viário sobre suas áreas, promoveram, ao invés do loteamento (procedimento mais moroso e que exige a implantação de infraestrutura e doação de áreas ao Município), o mero desmembramento.

Em que pese, pragmaticamente, nestas hipóteses efetivamente o sistema viário tenha sido aproveitado, é comum que tais desmembramentos resultem em "pseudolotes" sem infraestrutura e na criação de quadras excessivamente grandes. Ao se outorgar edificabilidade a estes "pseudolotes", permite-se a consolidação desta situação. Com isso, há uma dupla penalização do Município, que não recebe o sistema viário (e nem as áreas institucionais) em doação – o que seria obrigatório no caso de loteamento<sup>31</sup> – e ainda fica com o ônus de desapropriar as áreas para implantação de vias e equipamentos públicos. É comum, também, que as áreas destinadas ao sistema viário sejam desmembradas, mas fiquem ociosas, aguardando a desapropriação pelo Município.

Um exemplo dessa situação ocorre na Rua James Portugal Macedo. A Ilustração 6, a seguir, parece com a imagem de um loteamento, mas na verdade, trata-se de desmembramento em "pseudolotes".

---

<sup>31</sup> A Lei Complementar nº 16/2005 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2005) previa que as áreas destinadas a diretrizes viárias deveriam ser doadas ao Município em caso de parcelamento do solo:

"Art. 60 As larguras das faixas a serem preservadas para implantação ou ampliação das vias indicadas no Mapa 04 estão definidas no Anexo V desta Lei Complementar, sendo que suas seções serão definidas na ocasião do Projeto Geométrico.

[...]

Art. 61 Os projetos de parcelamento do solo deverão incluir, obrigatoriamente, a liberação, para o poder público, das faixas definidas no artigo 60, desta Lei Complementar de acordo com os seguintes critérios: [...]"

Atualmente, a Lei Complementar nº 104 prevê:

"Art. 13 Os projetos de parcelamento do solo deverão incluir, obrigatoriamente, a liberação, para o poder público, das faixas definidas no Art. 12, desta Lei Complementar de acordo com os seguintes critérios: [...]"

Ilustração 6 – Imagem de satélite da Rua Desembargador James Portugal Macedo



Fonte: Google Earth.

As ruas que aparentemente existem, transversais à Rua James Portugal Macedo (Rua sem denominação e prolongamento da Rua Dionísio Dal Negro) não são oficialmente integradas ao sistema viário do Município, nem sequer são áreas públicas. A própria Rua Dionísio Dal Negro consta como lote particular na planta cadastral do Município. A Ilustração 7, a seguir, demonstra esta situação:

Ilustração 7 – Planta cadastral da Rua Desembargador James Portugal Macedo



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo de São José dos Pinhais.

Nota: em azul, os terrenos do cadastro imobiliário municipal (inclui glebas e lotes), em amarelo mais forte os sublotes de condomínios horizontais e em amarelo transparente os loteamentos aprovados em condomínio.

Portanto, registralmente, tais lotes são áreas apenas destinadas ao sistema viário, mas que para a efetiva integração ao domínio público, vão requerer a alienação das áreas ao Município (por doação ou mediante indenização), ou o reconhecimento de usucapião.

Atualmente, a Lei Complementar nº 104, de 29 de dezembro de 2015 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015b), estabeleceu que a doação de áreas é obrigatória no caso de parcelamento do solo<sup>32</sup>, não mais especificando apenas o caso de loteamento. Entretanto, não existe a obrigatoriedade de implantação da infraestrutura em caso de desmembramento, sendo que, em muitos casos, a doação de via desmembrada acaba sendo mais um benefício do que um ônus para o proprietário da gleba.

Tanto o é, que é bastante comum os proprietários de glebas oferecerem ao Município, em doação, as áreas destinadas à abertura de vias, a fim de possibilitar a criação de novos “pseudolotes” voltados para esta via pública por meio de um procedimento muito mais simplificado e sem a implantação das infraestruturas e de doação de área institucional. Aceitar a doação seria, de um lado, uma forma de burlar a Lei Federal nº 6.766/1979<sup>33</sup>. De outro lado, não aceitar a doação pode implicar na necessidade de futura desapropriação da área destinada à abertura do sistema viário<sup>34</sup>. Assim, o administrador precisa ter sensibilidade ao analisar esta questão, fundamentando a aceitação – ou não – da doação na necessidade e urgência de abertura da via, e impedindo a abertura de vias públicas em terrenos de particulares, de forma a gerar benefício privado com recursos públicos injustificadamente.

Uma das possibilidades de reversão desta situação seria que os municípios em geral, e particularmente São José dos Pinhais, conseguissem efetivar o instrumento “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, previsto no Estatuto da Cidade. Atualmente, por meio da Lei Complementar nº 100, de 12 de junho de 2015 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015a), e desde a Lei Complementar Municipal nº 9/2004 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2004a), o Município tem a previsão do instrumento no seu Plano Diretor sem, contudo, colocá-lo em prática<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Art. 13 Os projetos de parcelamento do solo deverão incluir, obrigatoriamente, a liberação, para o poder público, das faixas definidas no Art. 12, desta Lei Complementar de acordo com os seguintes critérios:

[...]

<sup>33</sup> Se o Município abrir uma rua em uma gleba, está beneficiando o proprietário que poderá aproveitar o sistema viário existente para promover o desmembramento ao invés de loteamento, sendo este muito mais oneroso para o particular.

<sup>34</sup> Se o Município decidir abrir uma via em gleba não loteada e sem acordo com o proprietário, terá que obrigatoriamente indenizá-lo pela área expropriada.

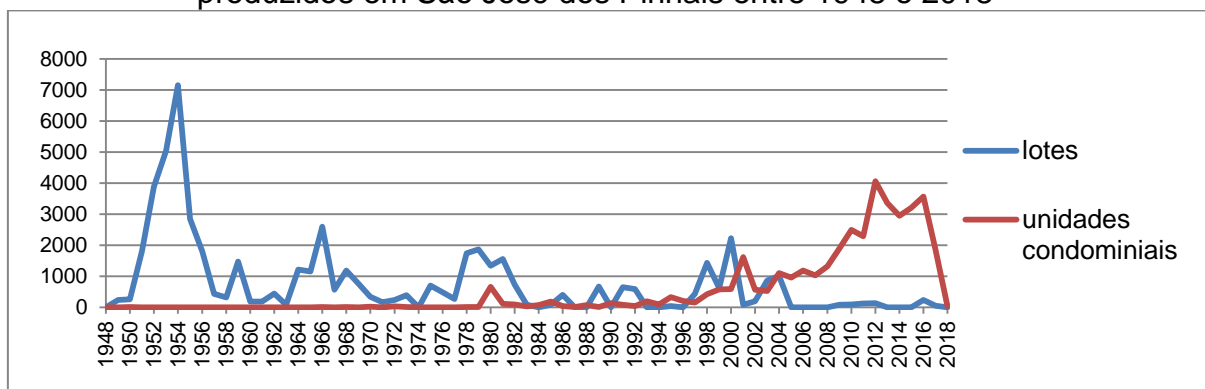
<sup>35</sup> A Lei Complementar nº 100/2015 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015a) trouxe parâmetros específicos sobre a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios,

Parece claro que o Estatuto da Cidade traz, no mesmo instrumento, soluções diferenciadas para cada situação: o parcelamento compulsório deve ser aplicado em caso de glebas não parceladas, a edificação compulsória no caso de lotes não edificados e a utilização compulsória, no caso de imóveis edificados e ociosos. Entretanto, caso o instrumento fosse colocado em prática nos moldes em que está sendo interpretado atualmente (qualquer tipo de utilização vale para qualquer situação), permitiria ao proprietário dar uma destinação ao imóvel por meio de desmembramento (a depender do sistema viário existente) ou por meio da instituição de condomínio (construção diretamente sobre gleba não loteada).

Assim, caberia ao Município, mais do que efetivar o instrumento, destacar, dentro do parcelamento compulsório, a modalidade de loteamento, criando a figura do “loteamento compulsório”, o que não desatenderia à legislação federal e permitiria exigir do proprietário o ato de lotear.

Devido às facilidades para a implantação de condomínios, nos últimos anos o número de unidades condominiais vem aumentando significativamente, enquanto o número de lotes em loteamentos apresenta decréscimo, conforme o Gráfico 2, a seguir, demonstra.

Gráfico 2 – Número de lotes em loteamentos e de unidades condominiais produzidos em São José dos Pinhais entre 1948 e 2018



Fonte: Secretarias Municipais de Urbanismo e Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora. Dados até 23 de março de 2018.

Assim, passa-se a analisar esta forma de urbanização que se tornou preferencial em São José dos Pinhais, nos últimos anos.

---

estabelecendo que na macrozona de ocupação prioritária, os imóveis com mais de 2.000 m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) e as ZEIS tipo 2 estão sujeitos à aplicação do instrumento.

### 4.3.2 Condomínios

A metodologia utilizada para este trabalho permitiu identificar todos os condomínios cadastrados como tal pela Secretaria Municipal de Finanças no dia 23 de março de 2018: desde aqueles em que um lote é dividido em duas ou três unidades para construção de casas, até o maior condomínio do Município, o Viver Bosque São José dos Pinhais, com 736 (setecentos e trinta e seis) unidades, dispostas em blocos de apartamentos. Este capítulo apresenta os resultados e análises dos dados obtidos neste levantamento.

#### 4.3.2.1 Dados gerais sobre os condomínios de São José dos Pinhais

A Tabela 3 a seguir apresenta a compilação dos resultados do levantamento de todos os condomínios existentes no Município de São José dos Pinhais, conforme dados do cadastro tributário da Secretaria Municipal de Finanças.

Tabela 3 – Número de empreendimentos e de unidades em condomínios do Município de São José dos Pinhais, por ano de produção e tipologia (horizontal, vertical ou misto) – 1948 a 2018

(continua)

ano	horizontal			vertical			misto			total		
	emp	und	emp/und	emp	und	emp/und	emp	und	emp/und	emp	und	emp/und
1948	1	2	2,00	0	0	-	0	0	-	1	2	2,00
1950	0	0	-	1	7	7,00	0	0	-	1	7	7,00
1965	1	3	3,00	0	0	-	0	0	-	1	3	3,00
1966	0	0	-	1	9	9,00	0	0	-	1	9	9,00
1968	0	0	-	2	12	6,00	0	0	-	2	12	6,00
1969	1	2	2,00	0	0	-	0	0	-	1	2	2,00
1970	3	8	2,67	2	9	4,50	0	0	-	5	17	3,40
1972	1	2	2,00	1	30	30,00	0	0	-	2	32	16,00
1973	1	3	3,00	1	5	5,00	0	0	-	2	8	4,00
1974	1	2	2,00	0	0	-	0	0	-	1	2	2,00
1976	1	2	2,00	0	0	-	0	0	-	1	2	2,00
1977	1	2	2,00	0	0	-	0	0	-	1	2	2,00
1978	2	5	2,50	2	8	4,00	0	0	-	4	13	3,25
1979	3	8	2,67	1	4	4,00	0	0	-	4	12	3,00
1980	6	15	2,50	10	638	63,80	1	8	8,00	17	661	38,88
1981	6	191	31,83	4	96	24,00	0	0	-	10	287	28,70
1982	8	36	4,50	2	52	26,00	0	0	-	10	88	8,80

Tabela 3 – Número de empreendimentos e de unidades em condomínios do Município de São José dos Pinhais, por ano de produção e tipologia (horizontal, vertical ou misto)

(conclusão)

ano	horizontal			vertical			misto			total		
	emp	und	emp/und	emp	und	emp/und	emp	und	emp/und	emp	und	emp/und
1983	5	17	3,40	1	5	5,00	1	10	10,00	7	32	4,57
1984	5	47	9,40	3	30	10,00	0	0	-	8	77	9,63
1985	4	23	5,75	1	160	160,00	0	0	-	5	183	36,60
1986	4	13	3,25	2	32	16,00	0	0	-	6	45	7,50
1987	3	9	3,00	0	0	-	0	0	-	3	9	3,00
1988	11	62	5,64	1	11	11,00	0	0	-	12	73	6,08
1989	4	9	2,25	0	0	-	0	0	-	4	9	2,25
1990	9	64	7,11	4	65	16,25	0	0	-	13	129	9,92
1991	6	17	2,83	2	63	31,50	1	5	5,00	9	85	9,44
1992	9	31	3,44	2	14	7,00	0	0	-	11	45	4,09
1993	15	55	3,67	6	137	22,83	0	0	-	21	192	9,14
1994	14	43	3,07	1	48	48,00	0	0	-	15	91	6,07
1995	16	45	2,81	4	281	70,25	0	0	-	20	326	16,30
1996	33	152	4,61	4	58	14,50	0	0	-	37	210	5,68
1997	43	141	3,28	2	10	5,00	0	0	-	45	151	3,36
1998	56	274	4,89	4	149	37,25	0	0	-	60	423	7,05
1999	83	408	4,92	8	170	21,25	0	0	-	91	578	6,35
2000	99	350	3,54	10	236	23,60	0	0	-	109	586	5,38
2002	102	360	3,53	4	211	52,75	0	0	-	106	571	5,39
2003	89	303	3,40	6	224	37,33	0	0	-	95	527	5,55
2004	106	407	3,84	6	696	116,00	0	0	-	112	1103	9,85
2005	117	400	3,42	6	529	88,17	1	29	29,00	124	958	7,73
2006	165	515	3,12	4	666	166,50	0	0	-	169	1181	6,99
2007	251	727	2,90	5	294	58,80	0	8	-	256	1029	4,02
2008	343	1147	3,34	4	164	41,00	1	11	11,00	348	1322	3,80
2009	415	1418	3,42	6	457	76,17	3	14	4,67	424	1889	4,46
2010	459	1534	3,34	52	961	18,48	1	5	5,00	512	2500	4,88
2011	206	864	4,19	69	1401	20,30	3	19	6,33	278	2284	8,22
2012	207	867	4,19	174	3159	18,16	8	33	4,13	389	4059	10,43
2013	136	634	4,66	172	2650	15,41	13	77	5,92	321	3361	10,47
2014	108	760	7,04	159	2123	13,35	8	71	8,88	275	2954	10,74
2015	56	186	3,32	150	2956	19,71	8	65	8,13	214	3207	14,99
2016	40	507	12,68	173	2874	16,61	2	12	6,00	215	3393	15,78
2017	34	95	2,79	131	1739	13,27	1	10	10,00	166	1844	11,11
2018	0	0	-	4	39	9,75	0	0	-	4	39	9,75
	<b>3424</b>	<b>13426</b>	<b>3,92</b>	<b>1221</b>	<b>24424</b>	<b>20,00</b>	<b>54</b>	<b>394</b>	<b>7,30</b>	<b>4699</b>	<b>38244</b>	<b>8,14</b>
	72,87%	35,11%		25,98%	63,86%		1,15%	1,03%		100,00%	100,00%	

Fonte: Secretarias Municipais de Urbanismo e Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora. Dados até 23 de março de 2018.



Conforme os dados da Tabela 3, verifica-se que até o ano de 1980, o número total de empreendimentos e de unidades em condomínio era baixo. Nos anos de 1980, 1981 e 1985 verifica-se uma significativa elevação do número de unidades e o aumento da média de unidades por empreendimento. Entretanto, apenas a partir de 1993 é que o número de empreendimentos começa a aumentar significativamente, ano a ano, até o ápice no ano de 2010, com 512 (quinhentos e doze) empreendimentos. Constata-se que os períodos de maior produção de unidades em condomínio coincidem com a vigência de programas de disponibilidade de crédito público para financiamento de moradia “popular”, o BNH (nos anos 1980) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (a partir de 2009).

No caso dos condomínios verticais, são comuns empreendimentos espalhados pela malha urbana em pequenos prédios isolados, com até quatro pavimentos, o que não exige a instalação de elevadores, barateando os custos de construção e, posteriormente, com taxa de condomínio. A Ilustração 8 apresenta alguns exemplos desta situação.

Ilustração 8 – Pequenos edifícios espalhados pela área urbana



Fonte: Autora (2018).

Consta no cadastro da Secretaria Municipal de Finanças que o primeiro condomínio do Município seria um empreendimento horizontal, com dois sublotes, datado do ano de 1948. Possivelmente, trata-se de um equívoco no cadastramento pela Secretaria Municipal de Finanças, pois à época os condomínios horizontais não eram comuns – e nem sequer havia lei que subsidiasse o instituto. Assim, desconsiderando-se este empreendimento datado de 1948, o primeiro condomínio de São José dos Pinhais é um edifício localizado à Rua XV de Novembro, 2.061,

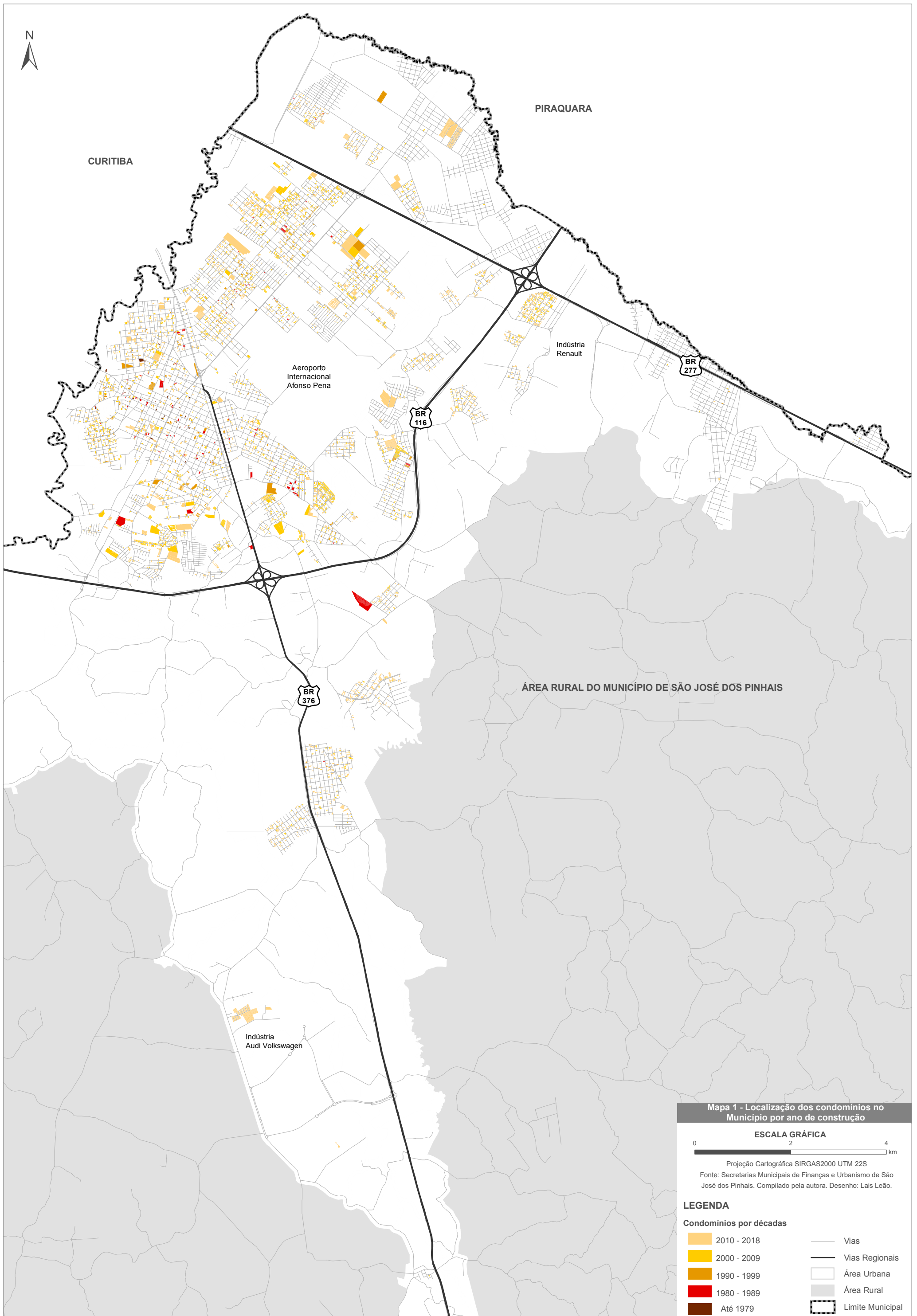
com sete unidades autônomas, sendo duas lojas e cinco apartamentos, datado do ano de 1950. A Ilustração 9 mostra como está atualmente este condomínio.

Ilustração 9 – Fotografias da fachada do condomínio mais antigo de São José dos Pinhais



Fonte: Autora (2018).

O Mapa 1, a seguir, demonstra a especialização dos condomínios, por data de aprovação.



Mapa 1 - Localização dos condomínios no Município por ano de construção

**ESCALA GRÁFICA**  
 0 2 4 km

Projeção Cartográfica SIRGAS2000 UTM 22S  
 Fonte: Secretarias Municipais de Finanças e Urbanismo de São José dos Pinhais. Compilado pela autora. Desenho: Lais Leão.

**LEGENDA**

<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFD700; border: 1px solid black;"></span> 2010 - 2018		Vias
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFA500; border: 1px solid black;"></span> 2000 - 2009		Vias Regionais
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FF8C00; border: 1px solid black;"></span> 1990 - 1999		Área Urbana
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></span> 1980 - 1989		Área Rural
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #8B4513; border: 1px solid black;"></span> Até 1979		Limite Municipal

O Mapa 1 demonstra os condomínios mais antigos localizados no núcleo urbano originário e em suas áreas adjacências. Mais recentemente, vêm sendo implantados condomínios maiores, espalhados por todo o perímetro urbano. A porção do perímetro urbano localizada ao Sul do núcleo urbano originário é a que vem apresentando o maior número de condomínios e com maior número de unidades. Esta região será analisada mais pormenorizadamente adiante.

No tocante à quantidade de unidades, o Município conta atualmente com 92 (noventa e dois) condomínios com 50 (cinquenta) unidades ou mais, que aqui serão denominados “supercondomínios”. Nestes, estão 14.470 (quatorze mil, quatrocentos e setenta) unidades, mais de um terço de todas as 38.244 (trinta e oito mil, duzentos e quarenta e quatro) unidades em condomínio existentes no Município. Dos 92 (noventa e dois) “supercondomínios”, apenas dez estão em áreas previamente loteadas. Os demais foram implantados em glebas não loteadas, sujeitos aos benefícios e facilidades já aventados anteriormente.

Dos 82 (oitenta e dois) “supercondomínios” em glebas não loteadas, apenas 11 (onze) são horizontais. O único “supercondomínio” horizontal em área previamente loteada foi de iniciativa do Município, o Conjunto Residencial Nápoles, com 147 (cento e quarenta e sete) unidades, localizado no loteamento Chacrinhas do Guatupê.

No ano de 1980, foram construídos os quatro primeiros destes “supercondomínios”. Dentre estes, o Conjunto Residencial Colônia Rio Grande, com 304 (trezentas e quatro) unidades, ainda hoje é um dos maiores do Município. A Ilustração 10 a seguir traz fotografias deste empreendimento.

Ilustração 10 – Fotografias do Conjunto Residencial Colônia Rio Grande

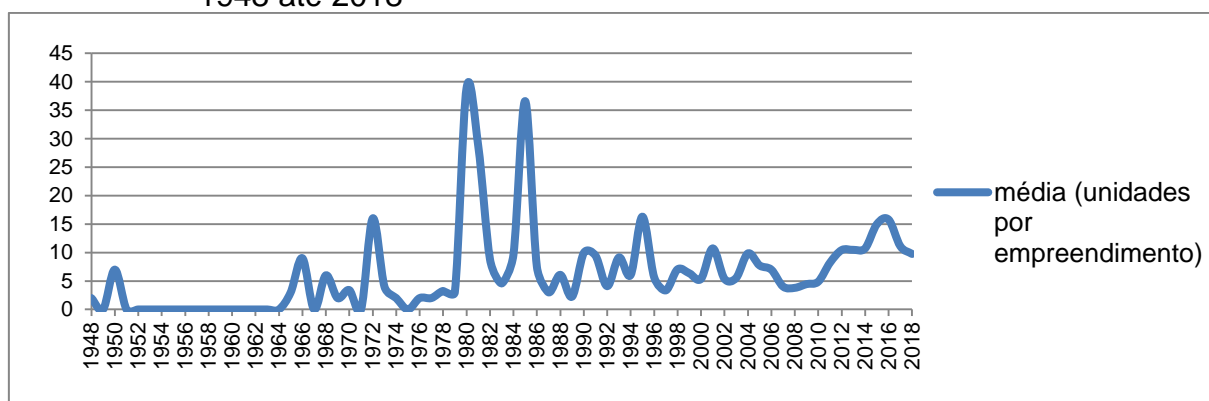


Fonte: Autora (2018).

Na década de 1980, foram construídos no total seis “supercondomínios”, mesmo número da década de 1990. Na década de 2000, foram 28 (vinte e oito), um aumento significativo, resultando em uma média de quase três por ano. Entretanto, o grande aumento observou-se mesmo a partir de 2010, com 50 (cinquenta) empreendimentos com cinquenta unidades ou mais nos anos de 2010 a 2017.

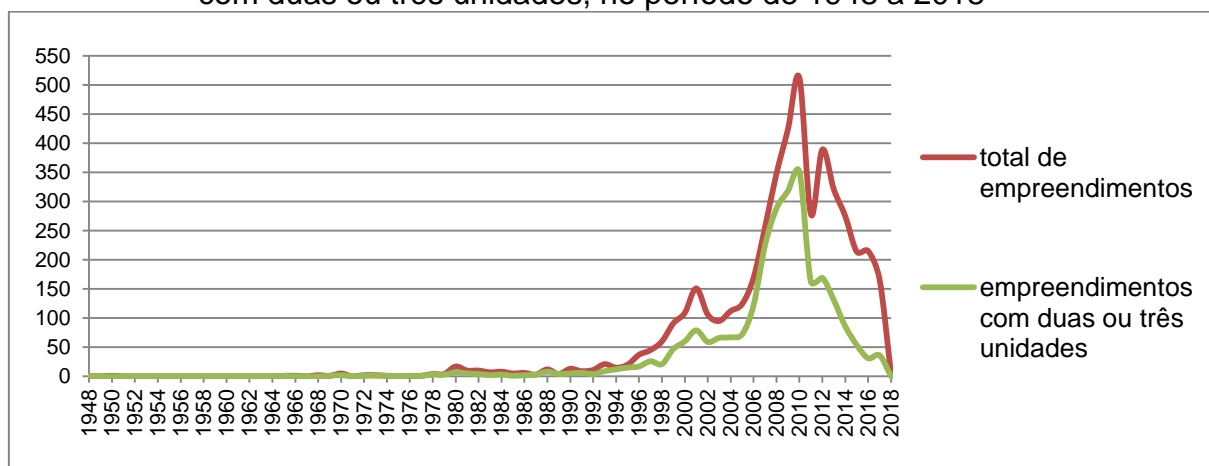
Apesar da implantação recente de diversos “supercondomínios”, o número médio de unidades por empreendimento até o ano de 2018 não alcançou aquela observada em 1980, pois os empreendimentos com menos unidades (especialmente duas ou três) também aumentaram consideravelmente. Os Gráficos 3 e 4 a seguir demonstram esta situação.

Gráfico 3 – Número médio de unidades em condomínio por empreendimento, entre 1948 até 2018



Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora.

Gráfico 4 – Número total de empreendimentos em condomínio e empreendimentos com duas ou três unidades, no período de 1948 a 2018



Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora.

Como fica bem demonstrado no Gráfico 4, dos 4.699 (quatro mil, seiscentos

e noventa e nove) condomínios do Município, 55,18% (cinquenta e cinco vírgula dezoito por cento), ou 2.593 (dois mil, quinhentos e noventa e três) foram instituídos com apenas duas ou três unidades. O zoneamento vigente entre 2005 e 2016, regido pela Lei Complementar nº 16/2005 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2005), estabeleceu, nas alíneas “a” e “b” do inciso “I” do § 1º do seu artigo 30, uma classificação especial para empreendimentos deste porte:

Art. 30 [...]

§ 1º [...]

I - habitacional: edificações destinadas à habitação permanente ou transitória, subclassificando-se em:

a) habitação unifamiliar - edificação isolada destinada a servir de moradia a uma só família;

b) agrupamento tipo A - são edificações compostas por 02 (duas) unidades de moradia, podendo ser ou não, contígua à outra, de uso similar, separada por uma parede ou outro elemento comum, ou afastadas entre si, sem ser necessariamente iguais;

c) agrupamento tipo B - são edificações compostas por 03 (três) unidades de moradia, paralela ou não ao logradouro público, podendo ser ou não contíguas, de uso similar, separadas por paredes ou outro elemento comum, horizontal ou vertical (até 03 pavimentos) ou afastadas entre si, compondo ou não um único conjunto arquitetônico;

d) agrupamento tipo C - são edificações compostas por mais de 03 (três) unidades autônomas de residência unifamiliar agrupadas horizontalmente:

1. quando paralelas ao alinhamento predial, deverão constar de 04 (quatro) até 10 (dez) unidades; e

2. quando perpendiculares ao alinhamento predial, deverão constar de 04 (quatro) até 20 (vinte) unidades.

e) agrupamento tipo D - são edificações compostas por mais de 10 (dez) unidades autônomas de residências unifamiliares, quando agrupadas paralelamente ao alinhamento ou mais de 20 (vinte) unidades autônomas de residências unifamiliares, quando agrupadas perpendicularmente ao alinhamento predial:

1. quando paralelas ao alinhamento predial, deverão constar de mais de 10 (dez) unidades até o limite de 30 (trinta);

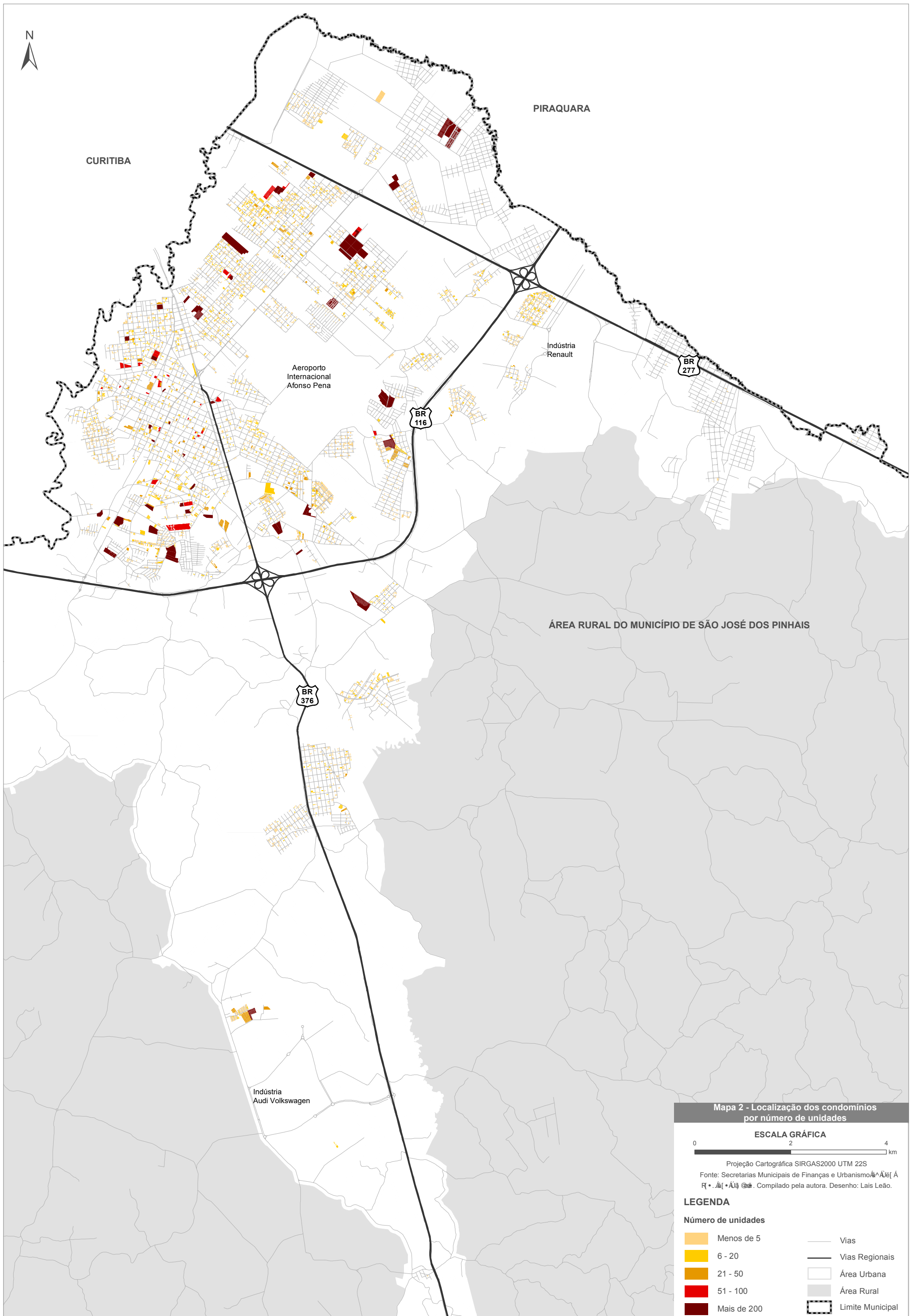
2. quando perpendiculares ao alinhamento predial, deverão constar de mais de 20 (vinte) unidades até o limite de 100 (cem); e

3. os casos que excedam aos números quantitativos desta alínea estarão sujeitos à análise do Conselho Municipal de Planejamento Desenvolvimento Urbano - CMPDU, que fará as solicitações pertinentes. (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2005).

A maioria dos grandes empreendimentos verticais em São José dos Pinhais não se apresenta mediante a construção de torres altas, mas sim de conjuntos com vários blocos de apartamentos (na maior parte dos casos, limitando o número de pavimentos a quatro), o que fez com que o número médio de unidades em condomínios verticais seja de 20 (vinte), bem maior do que a média de 3,92 (três vírgula noventa e duas) unidades por empreendimento horizontal.

O Mapa 2 apresenta a localização dos empreendimentos e sua classificação

por número de unidades.



CURITIBA

PIRAQUARA

Aeroporto  
Internacional  
Afonso Pena

Indústria  
Renault

BR  
277

BR  
116

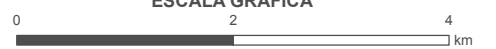
ÁREA RURAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

BR  
376

Indústria  
Audi Volkswagen

Mapa 2 - Localização dos condomínios por número de unidades

ESCALA GRÁFICA



Projeção Cartográfica SIRGAS2000 UTM 22S

Fonte: Secretarias Municipais de Finanças e Urbanismo  
Elaboração: [Logotipo]. Compilado pela autora. Desenho: Lais Leão.

LEGENDA

Número de unidades

- |   |   |
|---|---|
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFD700; border: 1px solid black;"></span> Menos de 5  | <span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid black;"></span> Vias                |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFA500; border: 1px solid black;"></span> 6 - 20      | <span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 2px solid black;"></span> Vias Regionais      |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FF8C00; border: 1px solid black;"></span> 21 - 50     | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; border: 1px solid black;"></span> Área Urbana  |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></span> 51 - 100    | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #A9A9A9;"></span> Área Rural |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #8B0000; border: 1px solid black;"></span> Mais de 200 | <span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 2px dashed black;"></span> Limite Municipal   |



Observa-se que os condomínios menores, com menos de cinco unidades, estão espalhados de forma relativamente uniforme por toda a área urbanizada. Diferentemente, os maiores empreendimentos estão localizados nos limites do perímetro urbano, onde os terrenos são mais baratos e o acesso à infraestrutura é mais dificultado.

Além de estarem localizados às margens do perímetro urbano, muitos destes supercondomínios estão localizados muito próximos das áreas de preservação, ao longo de rios que cortam a área urbana. A lógica de diminuir a densidade populacional nas áreas ambientalmente mais frágeis acaba não prevalecendo – os terrenos mais distantes da malha consolidada e mais próximos das áreas de preservação são mais baratos e, portanto, possibilitam maior lucratividade.

Dos 92 (noventa e dois) maiores empreendimentos, 21 (vinte e um) estão imediatamente ao lado das zonas de preservação, destinadas especialmente à preservação das matas ciliares e à proteção de áreas ambientalmente frágeis. Destaca-se, neste caso, o maior condomínio do Município em número de unidades, o Viver Bosque São José dos Pinhais, construído em 2011, com 736 (setecentos e trinta e seis) unidades, localizado no bairro Afonso Pena, à Rua Francisco Toczec, junto à Zona Especial de Ocupação Restrita ao longo do Rio Iguaçu, na divisa com o Município de Curitiba. Este condomínio será analisado de modo mais aprofundado quanto à implantação urbana.

É interessante analisar que o lote mínimo do Município é de 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados), num padrão de 12 m (doze metros) por 30 m (trinta metros) (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2005, 2016). Nestes lotes, um condomínio de duas unidades resulta em sublotes de 6 m (seis metros) de testada por 30 m (trinta metros) de profundidade, com área de 180 m<sup>2</sup> (cento e oitenta metros quadrados). Nos casos de condomínios com três unidades, poderiam ser implantados em lotes padrão, resultando em três sublotes com testada de 4 m (quatro metros) e área de 120 m<sup>2</sup> (cento e vinte metros quadrados) cada, até o advento da Lei Complementar nº 58, de 10 de março de 2011 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2011), que estabeleceu o sublote mínimo de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados). As ilustrações 11 e 12 mostram como ocorrem estas ocupações.

Ilustração 11 – Croqui de implantação e fotografias de condomínios horizontais com duas unidades



Fonte: croqui elaborado pela autora sobre imagem Google Earth. Fotografias Google Street View.

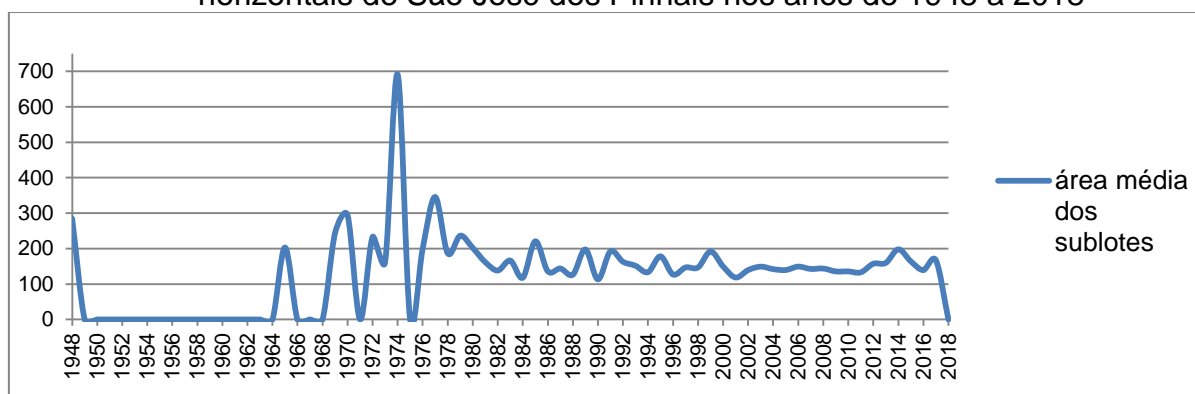
Ilustração 12 – Croqui de implantação e fotografias de condomínios horizontais com três unidades



Fonte: croqui elaborado pela autora sobre imagem Google Earth. Fotografias Google Street View.

Como a área de um lote comporta, pela legislação, mais de uma unidade imobiliária, os sublotes são sempre menores que o lote padrão do Município. O Gráfico 5 demonstra a variação das áreas médias dos sublotes de condomínios horizontais ao longo dos anos.

Gráfico 5 – Área média (em metros quadrados) dos sublotes dos condomínios horizontais de São José dos Pinhais nos anos de 1948 a 2018



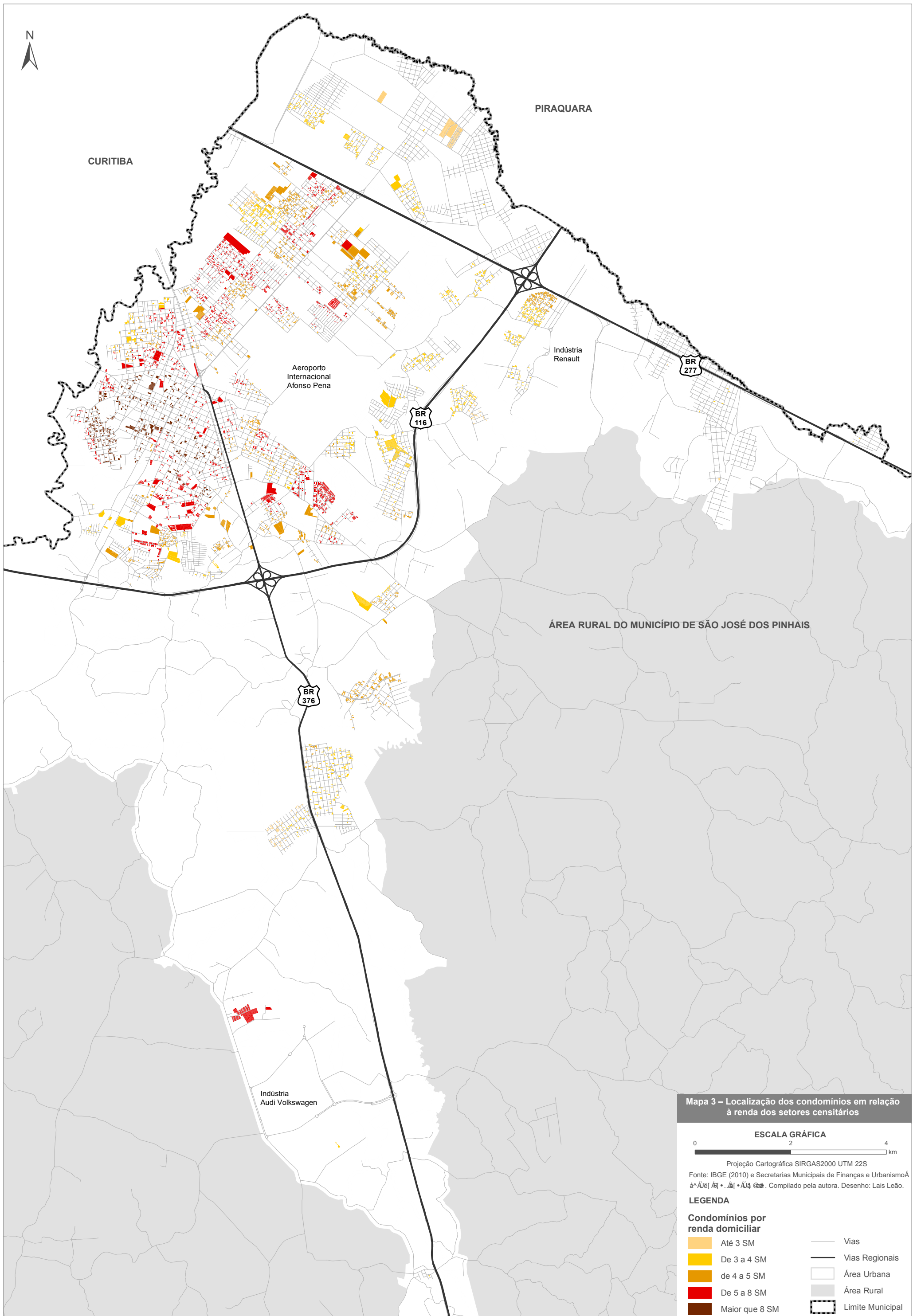
Fonte: Secretarias Municipais de Urbanismo e Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora. Dados até 23 de março de 2018.

No caso dos condomínios horizontais, a área média dos sublotes é de 147,11 m<sup>2</sup> (cento e quarenta e sete vírgula onze metros quadrados), portanto bastante inferior ao lote mínimo do Município.

A maior média de área foi de 691 m<sup>2</sup> (seiscentos e noventa e um metros quadrados), no ano de 1974. Isto porque, neste ano, apenas foi implantado um condomínio, com duas unidades de áreas grandes. O baixo número de unidades explica a variabilidade da área média dos condomínios até o ano de 1980. Especialmente a partir de 2000, devido ao aumento do número de empreendimentos, houve pouca variação na área média dos sublotes, que permaneceram entre 100 m<sup>2</sup> (cem metros quadrados) e 200 m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados).

Assim, se para o loteamento exige-se um tamanho mínimo de lote e de testada, para os sublotes dos condomínios horizontais essa exigência não acontecia, em São José dos Pinhais, até 2011 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2011), quando se estabeleceu um limite mínimo para o sublote correspondente 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados), praticamente um terço do lote mínimo padrão do município, de 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados). O limite foi revogado em 2016 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2016) e encontra-se sem regulamentação até a finalização desta pesquisa.

A fim de analisar o perfil de renda da população que reside em condomínios, foi realizado o cruzamento espacial dos condomínios com a renda dos setores censitários relativas ao Censo de 2010 (IBGE, 2010, 2011). O Mapa 3, a seguir, apresenta esta espacialização.



Mapa 3 – Localização dos condomínios em relação à renda dos setores censitários



Projeção Cartográfica SIRGAS2000 UTM 22S  
 Fonte: IBGE (2010) e Secretarias Municipais de Finanças e Urbanismo  
 Compilado pela autora. Desenho: Lais Leão.

**LEGENDA**

	Até 3 SM		Vias
	De 3 a 4 SM		Vias Regionais
	de 4 a 5 SM		Área Urbana
	De 5 a 8 SM		Área Rural
	Maior que 8 SM		Limite Municipal

Como os dados de renda não são atualizados, foram compilados separadamente os dados relativos aos condomínios existentes em 2010, para possibilitar a comparação. As Tabelas 4 e 5, a seguir, apresentam a situação dos condomínios conforme a renda do setor censitário no ano de 2010 e em relação ao total de domicílios, conforme os resultados do Censo daquele ano.

Tabela 4 – Número de condomínios existentes em São José dos Pinhais no ano de 2010, conforme a faixa de renda do setor censitário

2010 renda	horizontal			vertical			misto			total		
	emp	und	und/emp	emp	und	und/emp	emp	und	und/emp	emp	und	und/emp
ATE 3SM	55	194	3,53	0	0	-	1	5	5,00	56	199	3,55
3 A 4 SM	718	2827	3,94	41	1338	32,63	3	31	10,33	762	4196	5,51
4 A 5 SM	819	2797	3,42	37	3263	88,19	2	39	19,50	858	6099	7,11
5 A 8 SM	823	2905	3,53	54	1897	35,13	3	16	5,33	880	4818	5,48
MAIOR 8 SM	220	784	3,56	55	968	17,60	3	16	5,33	278	1768	6,36
Sem dados	3	6	2,00	1	17	17,00	0	0	-	4	23	5,75
	<b>2638</b>	<b>9513</b>	<b>3,61</b>	<b>188</b>	<b>7483</b>	<b>39,80</b>	<b>12</b>	<b>107</b>	<b>8,92</b>	<b>2838</b>	<b>17103</b>	<b>6,03</b>

Fonte: IBGE, 2010; Secretarias Municipais de Urbanismo e Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora.

Tabela 5 – Percentual de domicílios em condomínio, em relação ao total de domicílios, por faixa de renda do setor censitário do Censo 2010

2010 renda	total domicílios	horizontal		vertical		misto		total	
		und	%	und	%	und	%	und	%
ATE 3SM	8601	194	2,26%	0	0,00%	5	0,06%	199	2,31%
3 A 4 SM	29996	2827	9,42%	1338	4,46%	31	0,10%	4196	13,99%
4 A 5 SM	20196	2797	13,85%	3263	16,16%	39	0,19%	6099	30,20%
5 A 8 SM	17531	2905	16,57%	1897	10,82%	16	0,09%	4818	27,48%
MAIOR 8 SM	4385	784	17,88%	968	22,08%	16	0,36%	1768	40,32%
Sem dados	-	6	-	17	-	0	-	23	-
	<b>80709</b>	<b>9513</b>	<b>11,79%</b>	<b>7483</b>	<b>9,27%</b>	<b>107</b>	<b>0,13%</b>	<b>17103</b>	<b>21,19%</b>

Fonte: IBGE, 2010; Secretarias Municipais de Urbanismo e Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora.

Verifica-se que nos setores de renda média abaixo de três salários mínimos, a modalidade de condomínio não era comum em 2010, não chegando a 3% (três por cento) dos domicílios. Isto se explica pelo fato de que nessa faixa de renda, mesmo em áreas onde o parcelamento do solo seja regular, não é comum que a edificação seja regularizada perante os órgãos municipais. Além disso, antes da regulamentação do condomínio de lotes, a instituição de condomínio requeria a

regularização das edificações. Nos setores desta faixa de renda mais baixa, não havia, em 2010, nenhum empreendimento vertical.

Na faixa de renda entre três e quatro salários mínimos, os domicílios em condomínio representavam cerca de 13% (treze por cento), abaixo da média do Município, de cerca de 21% (vinte e um por cento). De outro lado, o percentual de domicílios em condomínio nos setores em que a renda média era maior do que oito salários mínimos era de mais de 40% (quarenta por cento), com preferência para os empreendimentos verticais. Como os setores de maior renda incluem a região central, o número pode estar superestimado com a soma dos condomínios destinados ao uso comercial, cuja separação não foi realizada para este trabalho.

Nas faixas de renda intermediárias, entre quatro e cinco e entre cinco e oito salários mínimos, o percentual de domicílios em condomínio era, respectivamente, aproximadamente 27% (vinte e sete por cento) e 30% (trinta por cento), superiores à média do Município.

Extrapolando os dados para o ano de 2018, é possível comparar o crescimento das unidades em condomínio nos setores censitários de 2010, chegasse aos resultados constantes na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Número condomínios existentes em São José dos Pinhais em março de 2018, conforme a faixa de renda do setor censitário do Censo 2010

2018 renda	horizontal			vertical			misto			total		
	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp
ATE 3SM	85	549	6,46	42	665	15,83	3	13	4,33	130	1227	9,44
3 A 4 SM	957	3890	4,06	346	6234	18,02	29	201	6,93	1332	10325	7,75
4 A 5 SM	1062	3832	3,61	360	7926	22,02	12	96	8,00	1434	11854	8,27
5 A 8 SM	1051	4150	3,95	359	7092	19,75	9	53	5,89	1419	11295	7,96
MAIOR 8 SM	262	936	3,57	108	2467	22,84	4	31	7,75	374	3434	9,18
Sem dados	7	69	9,86	3	40	13,33	0	0	-	10	109	10,90
	<b>3424</b>	<b>13426</b>	<b>3,92</b>	<b>1218</b>	<b>24424</b>	<b>20,05</b>	<b>57</b>	<b>394</b>	<b>6,91</b>	<b>4699</b>	<b>38244</b>	<b>8,14</b>
	72,87%	35,11%		25,92%	63,86%		1,21%	1,03%		100%	100%	

Fonte: IBGE, 2010; Secretarias Municipais de Urbanismo e Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora.

Observa-se ainda que dos 92 (noventa e dois) “supercondomínios” com mais de 50 (cinquenta) unidades existentes no Município, 15 (quinze) estão em área cuja faixa de renda média em 2010 era superior a oito salários mínimos. Destes, dois são exclusivamente comerciais, três mistos, um hotel e nove residenciais. Dentre os

residenciais, foram construídos seis após 2010, sendo três residenciais, um misto e dois comerciais. A tendência, portanto, é de construção de mais empreendimentos comerciais na região de maior renda, que é a região central.

Nos setores correspondentes às faixas intermediárias de renda encontram-se o maior número de “supercondomínios”. Nos setores cuja renda era entre três e quatro salários mínimos em 2010, existem 17 (dezessete) destes empreendimentos, sendo dez construídos após 2010. Nos setores de renda entre quatro e cinco salários mínimos em 2010, existem 25 (vinte e cinco) destes empreendimentos, sendo oito construídos após 2010. Por fim, na faixa de renda entre cinco e oito salários mínimos em 2010, existem 32 (trinta e dois) empreendimentos, sendo 18 (dezoito) posteriores a 2010.

A Tabela 7 demonstra o percentual de crescimento do número de empreendimentos e de unidades em condomínio no período entre 2010 e 2018.

Tabela 7 – Percentual de crescimento do número de empreendimentos e de unidades em condomínio em São José dos Pinhais no período compreendido entre 2010 e março de 2018, conforme a faixa de renda do setor censitário do Censo 2010

renda	horizontal			vertical			misto			total		
	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp
ATE 3SM	54,55%	182,99%	83,11%	-	-	-	200,00%	160,00%	-13,33%	132,14%	516,58%	165,60%
3 A 4 SM	33,29%	37,60%	3,24%	743,90%	365,92%	-44,79%	866,67%	548,39%	-32,93%	74,80%	146,07%	40,77%
4 A 5 SM	29,67%	77,00%	5,66%	872,97%	142,91%	-75,03%	500,00%	146,15%	-58,97%	67,13%	94,36%	16,29%
5 A 8 SM	27,70%	42,86%	11,87%	564,81%	273,85%	-43,77%	200,00%	231,25%	10,42%	61,25%	134,43%	45,39%
MAIOR 8 SM	19,09%	19,39%	0,25%	96,36%	154,86%	29,79%	33,33%	93,75%	45,31%	34,53%	94,23%	44,37%
Sem dados	133,33%	1050,00%	392,86%	200,00%	135,29%	-21,57%	-	-	-	150,00%	373,91%	89,57%
%	29,80%	41,13%	8,74%	547,87%	226,39%	-49,62%	375,00%	268,22%	-22,48%	65,57%	123,61%	35,05%

Fonte: IBGE, 2010; Secretarias Municipais de Urbanismo e Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora.

Nos setores censitários cuja renda média era superior a oito salários mínimos em 2010, observou-se o menor crescimento de empreendimentos e de número de unidades, de 34,53% (trinta e quatro vírgula cinquenta e três por cento) e

94%, (noventa e quatro vírgula vinte e três por cento), respectivamente. O maior crescimento ocorreu na faixa de renda de até três salários mínimos, correspondentes a 132,14% (centro e trinta e dois vírgula quatorze por cento) e 516,58% (quinhentos e dezesseis vírgula cinquenta e oito por cento), referentes respectivamente ao número de empreendimentos e de unidades. Tal acréscimo decorreu da implantação de três empreendimentos, por iniciativa do Município, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida. O crescimento é grande porque, em 2010, nesta faixa de renda havia muito poucos empreendimentos em condomínio.

Quanto ao número de unidades por empreendimento, as maiores médias de unidades por empreendimento, em 2018, ficam nos setores cuja renda em 2010 estava nos extremos: abaixo de três salários mínimos e acima de oito salários mínimos. Como não foi feita a distinção entre condomínios residenciais e comerciais, no caso das áreas que tinham mais alta renda em 2010, pode-se perquirir que o aumento se deu em razão da construção de muitos novos edifícios comerciais na região central – que é a região de maior renda média. De outro lado, pode-se creditar ao Programa Minha Casa, Minha Vida o aumento da quantidade de condomínios com grande número de unidades, em áreas menos valorizadas da cidade.

Ressalta-se, porém que não é possível afirmar que o perfil de renda dos bairros de São José dos Pinhais permanece o mesmo desde o Censo de 2010. Um único “supercondomínio” tem o potencial de atrair população de renda diferenciada, de forma a alterar significativamente o perfil de renda de um setor censitário. Assim, a extrapolação realizada neste trabalho deve ser vista com ressalvas.

#### *4.3.2.2 Inserção urbana: Condomínios com mais de dez unidades implantados em glebas não loteadas*

A fim de analisar a utilização do condomínio como modalidade de crescimento urbano – ou seja, subterfúgio para não fazer loteamento –, foram identificados os condomínios com dez unidades ou mais que se encontram fora de áreas loteadas. Os condomínios com nove unidades ou menos foram desprezados, pois por sua dimensão reduzida não poderiam ser utilizados para ocupação de grandes glebas. O resultado deste cruzamento é apresentado na Tabela 8, a seguir.



Tabela 8 – Número de empreendimentos e de unidades em condomínios do Município de São José dos Pinhais com dez ou mais unidades localizados fora de loteamentos

(continua)

ano	horizontal			vertical			misto			total		
	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp	emp	und	und/ emp
1980	0	0	-	5	526	105,20	0	0	-	5	526	105,20
1981	1	174	174	2	64	32,00	0	0	-	3	238	79,33
1982	0	0	-	1	36	36,00	0	0	-	1	36	36,00
1983	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
1984	0	0	-	1	13	13,00	0	0	-	1	13	13,00
1985	0	0	-	1	160	160,00	0	0	-	1	160	160,00
1986	0	0	-	1	21	21,00	0	0	-	1	21	21,00
1987	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
1988	0	0	-	1	11	11,00	0	0	-	1	11	11,00
1989	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
1990	0	0	-	1	46	46,00	0	0	-	1	46	46,00
1991	0	0	-	1	60	60,00	0	0	-	1	60	60,00
1992	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
1993	0	0	-	3	112	37,33	0	0	-	3	112	37,33
1994	0	0	-	1	48	48,00	0	0	-	1	48	48,00
1995	0	0	-	2	269	134,50	0	0	-	2	269	134,50
1996	0	0	-	3	50	16,67	0	0	-	3	50	16,67
1997	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
1998	2	32	16,00	2	136	68,00	0	0	-	4	168	42,00
1999	2	100	50,00	3	135	45,00	0	0	-	5	235	47,00
2000	1	13	13,00	4	161	40,25	0	0	-	5	174	34,80
2001	2	24	12,00	6	577	96,17	1	176	176,00	9	777	86,33
2002	0	0	-	2	202	101,00	0	0	-	2	202	101,00
2003	2	37	18,50	3	215	71,67	0	0	-	5	252	50,40
2004	2	72	36,00	3	672	224,00	0	0	-	5	744	148,80
2005	1	16	16,00	4	480	120,00	1	29	29,00	6	525	87,50
2006	1	13	13,00	3	656	218,67	0	0	-	4	669	167,25
2007	0	0	-	1	256	256,00	0	0	-	1	256	256,00
2008	2	71	35,50	1	60	60,00	0	0	-	3	131	43,67
2009	5	87	17,40	2	432	216,00	0	0	-	7	519	74,14
2010	6	104	17,33	3	672	224,00	0	0	-	9	776	86,22
2011	6	219	36,50	6	811	135,17	0	0	-	12	1030	85,83
2012	7	263	37,57	18	1807	100,39	0	0	-	25	2070	82,80
2013	6	248	41,33	15	1247	83,13	0	21	-	21	1516	72,19
2014	6	288	48,00	14	760	54,29	2	45	22,50	22	1093	49,68

Tabela 8 – Número de empreendimentos e de unidades em condomínios do Município de São José dos Pinhais com dez ou mais unidades localizados fora de loteamentos

(conclusão)

ano	horizontal			vertical			misto			total		
	emp	und	und/emp	emp	und	und/emp	emp	und	und/emp	emp	und	und/emp
2015	1	15	15,00	17	1657	97,47	1	37	37,00	19	1709	89,95
2016	5	389	77,80	25	1279	51,16	0	0	-	30	1668	55,60
2017	3	39	13,00	9	306	34,00	0	0	-	12	345	28,75
total	61	2.204	36,13	164	13.937	84,98	5	308	61,60	230	16.449	71,52
%	26,52%	13,40%		71,30%	84,73%		2,17%	1,87%		100%	100%	

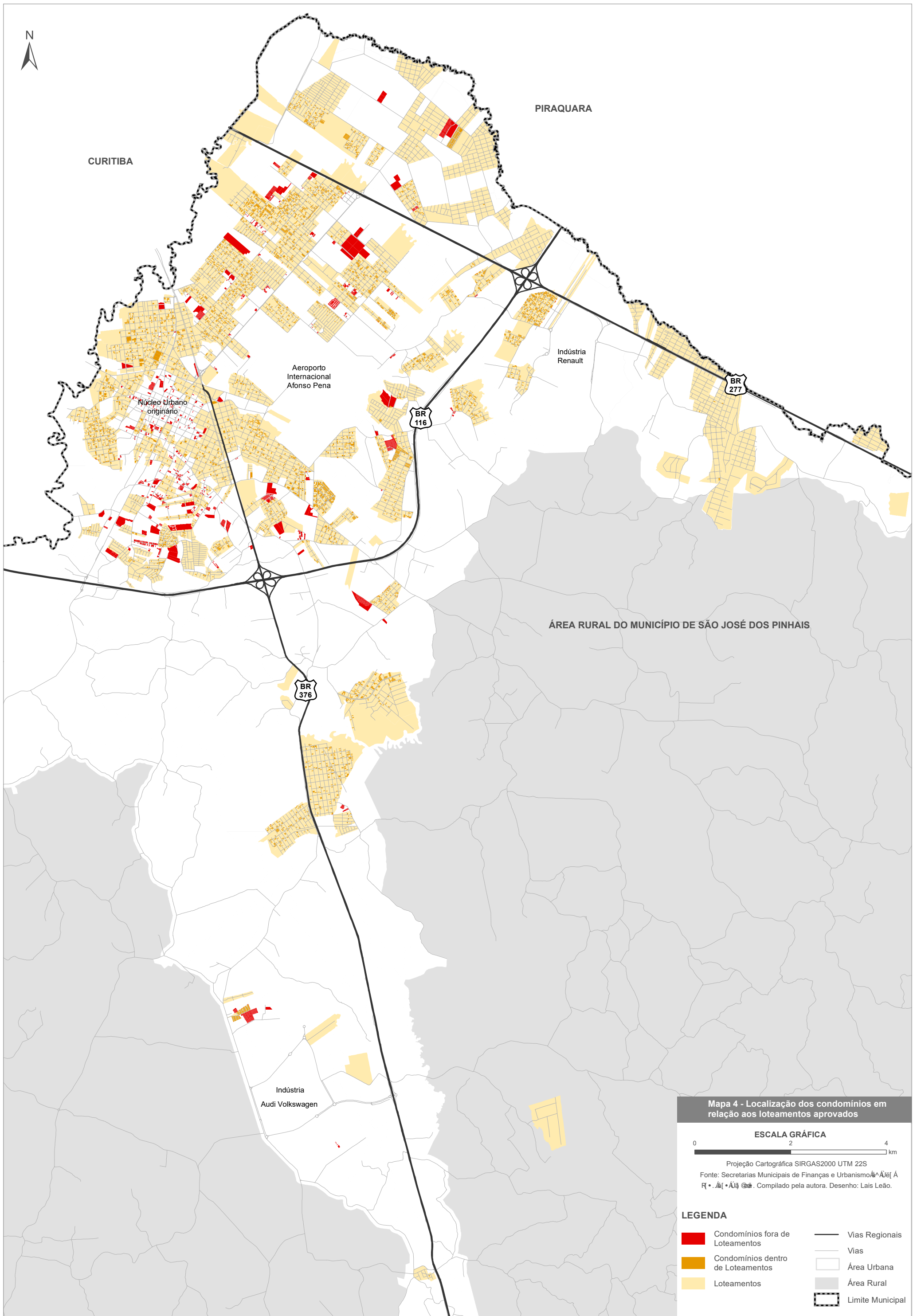
Fonte: Secretarias Municipais de Urbanismo e Finanças de São José dos Pinhais. Elaborado pela autora.

Do total de 38.244 (trinta e oito mil, duzentas e quarenta e quatro) unidades em condomínio existentes no Município, constata-se que quase a metade, ou 16.449 (dezesesseis mil, quatrocentos e quarenta nove), foram construídas em áreas não loteadas, com dez ou mais unidades. Sem o prévio loteamento, o aproveitamento do solo desta forma eximiu estes proprietários e/ou empreendedores de efetuar a doação do sistema viário e de áreas institucionais ao Município, teve um procedimento de aprovação muito mais simplificado e, no caso dos condomínios horizontais, permitiu a adoção de um sublote de tamanho menor do que o lote mínimo previsto para a mesma zona.

Os condomínios em grandes glebas não loteadas também promovem um incremento populacional excessivo, criando a necessidade de implantação de novos equipamentos públicos.

Está em construção no Município um novo empreendimento de 1.236 (um mil, duzentas e trinta e seis) unidades, onde devem morar aproximadamente quatro mil pessoas. Esta população, que é maior do que a de muitos municípios do Estado do Paraná, ficará concentrada em um imóvel de aproximadamente 80.000 m<sup>2</sup> (oitenta mil metros quadrados), cercado por vazios urbanos ociosos.

O Mapa 4, a seguir, apresenta a localização destes condomínios em áreas não loteadas.



Mapa 4 - Localização dos condomínios em relação aos loteamentos aprovados

**ESCALA GRÁFICA**  
 0 2 4 km

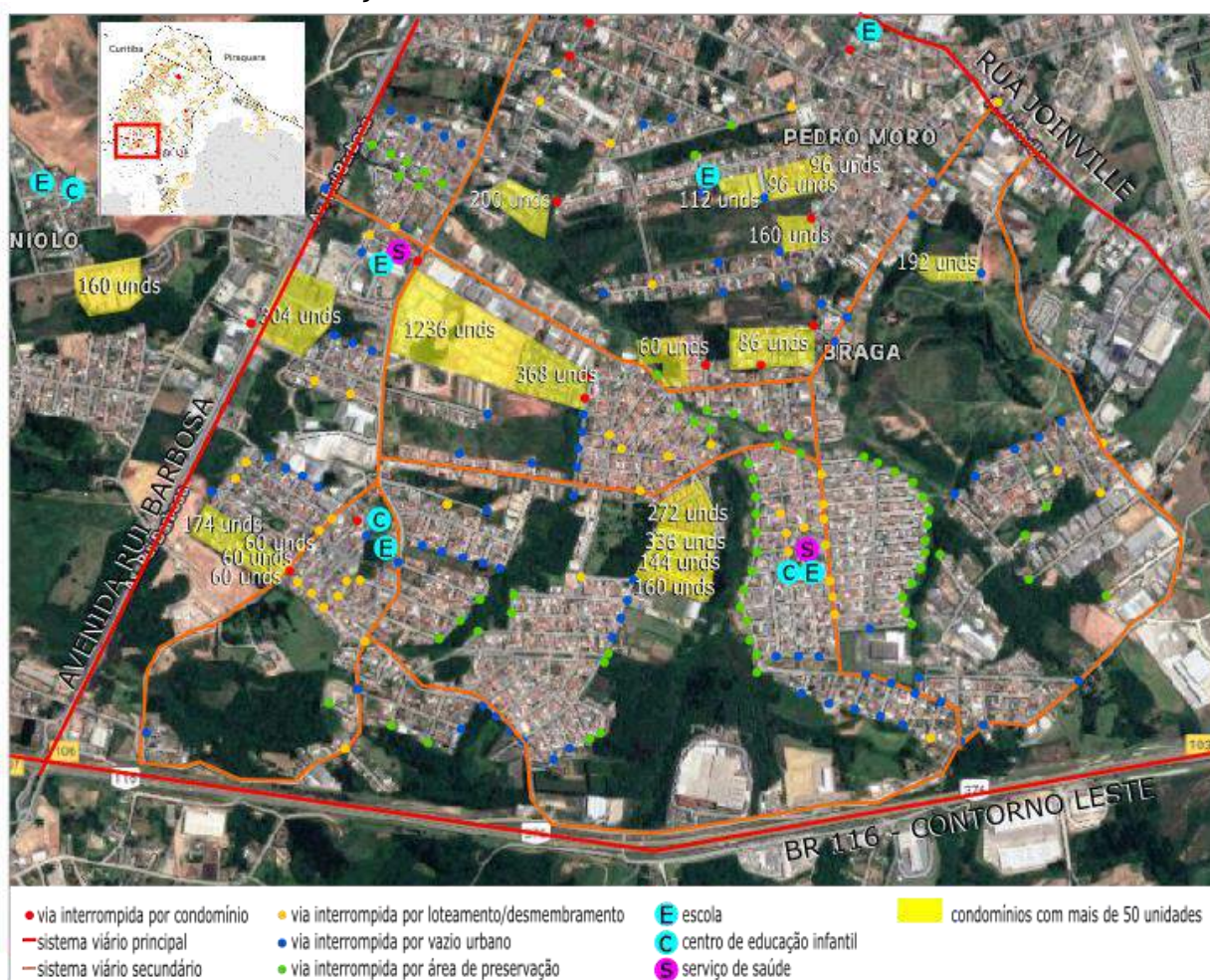
Projeção Cartográfica SIRGAS2000 UTM 22S  
 Fonte: Secretarias Municipais de Finanças e Urbanismo  
 R. ... Compilado pela autora. Desenho: Lais Leão.

**LEGENDA**

<span style="color: red;">■</span> Condomínios fora de Loteamentos	— Vias Regionais
<span style="color: orange;">■</span> Condomínios dentro de Loteamentos	— Vias
<span style="color: yellow;">■</span> Loteamentos	□ Área Urbana
	□ Área Rural
	⬜ Limite Municipal

Percebe-se pelo Mapa 4 que a porção do perímetro urbano localizada ao Sul do núcleo urbano originário apresenta o maior número de condomínios fora de loteamentos. O croqui a seguir ilustra a situação esta porção Sul da cidade em relação aos empreendimentos (inclusive o que está em execução), e representa ainda o sistema viário e a disponibilidade de equipamentos públicos.

Ilustração 13 – Croqui da porção do perímetro urbano ao Sul do núcleo originário, com indicação do sistema viário e equipamentos públicos de saúde e educação



Fonte: elaborado pela autora sobre imagem Google Earth, com base nos dados da Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Urbanismo.

Trata-se de região de urbanização mais recente, onde foram poucos os condomínios aprovados antes de 1980 (quando foram loteados especialmente os imóveis mais próximos da divisa com Curitiba, em especial na área localizada entre as BR's 376 e 277 e o aeroporto Afonso Pena, que eram destinados à moradia da população que trabalhava em Curitiba). Com a industrialização do Município e

aumento da oferta de empregos, parte da população não tem mais necessidade de se locomover até a capital, podendo residir em locais com fácil acesso ao Centro de São José dos Pinhais, como é o caso desta porção Sul. Ademais, com a abertura do Contorno Leste da BR-116, o acesso por automóvel à Cidade Industrial de Curitiba, aos distritos industriais de São José dos Pinhais e a outros municípios da Região Metropolitana que são polos geradores de emprego ficou facilitado a partir dessa região.

Por isso, vários empreendimentos imobiliários que podem ser caracterizados como “supercondomínios” – ou seja, aqueles com mais de 50 (cinquenta) unidades – vêm sendo implantados em grandes glebas não loteadas, localizadas ao Sul da área central da cidade.

Verifica-se que o sistema viário na região é bastante segmentado. Como a região tem muitas áreas de preservação (bosques, nascentes e rios), a interligação entre os loteamentos – a maioria aprovado após o ano de 1980 – já apresenta esta dificuldade. Os projetos de loteamento também não priorizaram a continuidade da malha viária. Assim, as interligações entre os loteamentos foram feitas de forma improvisada, ao longo do tempo.

Dos 20 (vinte) “supercondomínios” indicados na Ilustração 13, apenas dois são anteriores a 1989. Portanto, constata-se que a segmentação da malha urbana decorrente da implantação de loteamentos desconexos deve piorar, considerando-se que os vazios urbanos tendem a ser ocupados por grandes condomínios.

O impacto nos equipamentos de saúde e educação – para tratar apenas dos serviços públicos absolutamente essenciais – é evidente. Considerando-se que os condomínios são implantados sem a reserva de áreas institucionais o Município, para a ampliação do atendimento – que certamente será necessária – a administração se verá obrigada a promover desapropriações, indenizando áreas que deveriam ter recebido como contrapartida, caso tivessem sido implantados loteamentos.

Numa escala mais próxima, constata-se que, além dos problemas de inserção urbana, a implantação dos supercondomínios também não leva em consideração a qualidade do espaço urbano e do ambiente construído, como se passa a analisar.

#### 4.3.2.3 Implantação dos supercondomínios

No bairro Afonso Pena, na divisa com o Município de Curitiba, está localizado o maior condomínio de São José dos Pinhais, em número de unidades. O bairro em questão apresenta um grande número de loteamentos aprovados antes da Lei Federal nº 6.766/1979, com razoável continuidade da malha viária. Trata-se da região da cidade com maior densidade populacional, uma vez que os lotes aprovados não são grandes e, em muitos casos, ainda foram instituídos condomínios para construção de mais de uma unidade por lote. Há alguns vazios urbanos no interior do bairro, mas as maiores glebas ociosas, que tendencialmente serão destinadas para a implantação de condomínios, estão localizadas entre os loteamentos aprovados e o Rio Iguaçu.

Atualmente, o maior condomínio do Município denomina-se Viver Bosque São José dos Pinhais, com 736 (setecentas e trinta e seis) unidades, localizado na divisa com o Município de Curitiba. Implantado em uma área aproximada de 86.000 m<sup>2</sup> (oitenta e seis mil metros quadrados), sua maior extensão tem mais de 600 m (seiscentos metros), correspondente a quatro quadras do loteamento lindeiro.

A Ilustração 14, a seguir, apresenta fotografias do empreendimento.

Ilustração 14 – Fotografias do condomínio Viver Bosque São José dos Pinhais



Fonte: Autora (2018).

O condomínio é completamente segmentado por um bosque existente em seu interior, de maneira que cada acesso serve a uma porção do empreendimento. Este bosque poderia ser destinado ao lazer público, caso o imóvel tivesse sido loteado com a doação de áreas ao poder público.

O condomínio está implantado em uma área urbana consolidada, onde o

padrão de ocupação são casas em lotes voltados para uma via pública. O empreendimento está posicionado perpendicularmente às vias que lhe servem de acesso, seccionando-as. Duas delas são utilizadas para o acesso ao empreendimento. A via principal mais próxima, a Rua Almirante Alexandrino está a duas e quatro quadras dos acessos, conforme demonstrado na Ilustração 15, a seguir.

Ilustração 15 – Croqui de implantação do condomínio Viver Bosque São José dos Pinhais elaborados sobre imagem de satélite



Fonte: elaborado pela autora sobre imagem de satélite Google Earth, com base nos dados das Secretarias Municipais de Finanças e de Urbanismo.

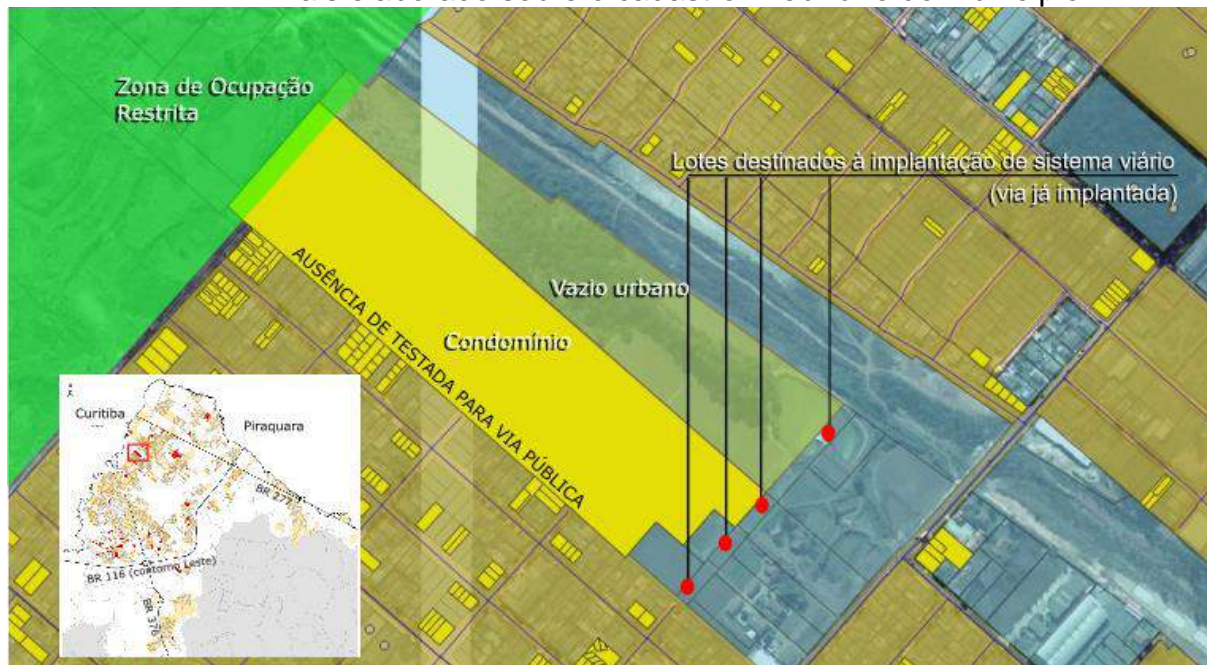
Observa-se que o imóvel onde o condomínio foi implantado não apresenta sequer testada para via pública e que as vias de acesso ao empreendimento não são de grande porte, destinadas apenas ao tráfego local.

A lei municipal de São José dos Pinhais não define o que é testada, mas o senso comum indica que a testada é a face do lote que é voltada para a via pública. Esta face, historicamente, deve ser paralela ao sentido de fluxo da via.<sup>36</sup> No caso do Viver Bosque São José dos Pinhais, contudo, as vias de acesso ao empreendimento

<sup>36</sup> Percebe-se que, existe uma face do imóvel que poderia ser considerada testada (paralela ao fluxo da via), onde há uma via implantada. Entretanto, no cadastro imobiliário, tal via consta como lotes, o que exigirá a regularização da propriedade pelo Município, seja indenizando o proprietário, seja ajuizando ação de usucapião.

são perpendiculares à face do lote. A Ilustração 16 apresenta esta situação.

Ilustração 16 – Croqui de implantação do condomínio Viver Bosque São José dos Pinhais elaborado sobre o cadastro imobiliário do Município



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados das Secretarias Municipais de Finanças e de Urbanismo, sobre imagem de satélite Google Earth e o cadastro imobiliário do Município.

Ou seja, além de ser uma gleba não loteada – que não poder ser edificada, na fundamentação teórica adotada neste trabalho – também não apresenta testada para uma via pública. O aproveitamento do sistema viário, inserto no conceito de desmembramento da Lei Federal nº 6.766/1979, não deveria ser reconhecido quando o sentido da via é perpendicular à face do imóvel.

A utilização de glebas sem testada para a implantação de condomínios ocorre em outros locais do Município, conforme demonstram as Ilustrações 17 e 18.

Ilustração 17 – Imagem de satélite e fotografia do Conjunto Residencial Jardim das Américas, com 160 (cento e sessenta) unidades, de 1985, no bairro Pedro Moro





Fonte: imagem Google Earth; fotografia Google Street View; dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças.

Ilustração 18 – Imagem de satélite e fotografia do Conjunto Residencial Vila Nova, com 192 (cento e noventa e duas) unidades, de 2005, no bairro Itália



Fonte: imagem Google Earth; fotografia Google Street View; dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças.

Ainda no tocante à implantação dos condomínios, o Município de São José dos Pinhais realizou uma experiência de implantação de “condomínios abertos”. Devido a graves problemas sociais e de segurança pública ocorridos em dois empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida inaugurados em 2012 – os condomínios Serra do Mar I e II (ANDRÉ; SILVA, 2015) –, o Município decidiu manter abertos dois novos empreendimentos de tipologia horizontal implantados por meio do mesmo programa. Na realidade, a aprovação dos empreendimentos deveria ter ocorrido como loteamento. Contudo, a opção por apresentar projeto de condomínio (ao invés de loteamento) decorreu da necessidade de aprovação célere, em razão de prazo para acessar os recursos disponibilizados pela União, e tendo em conta a morosidade do processo de licenciamento de loteamentos, já relatada.

Os condomínios abertos foram construídos dentro da Unidade Territorial de Planejamento (UTP)<sup>37</sup> do Itaqui por iniciativa do Município. Os conjuntos residenciais Nápoles e Amazonas são horizontais, o primeiro com 147 (cento e quarenta e sete) unidades e o segundo com 132 (cento e trinta e duas). Finalizados em 2014, foram destinados ao reassentamento de famílias que viviam na área de preservação permanente do Rio Itaqui, que foram realocadas para a implantação do Parque Linear do Rio Itaqui.

Junto dos condomínios abertos, foi construído o Residencial Vila Verde,

<sup>37</sup> As UTP's são áreas criadas por Decreto Estadual, com fundamento na Lei Estadual nº 12.248, de 31 de julho de 1998 (PARANÁ, 1998), que criou o Sistema Integrado de Gestão dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba. As UTP's, assim, têm como finalidade regulamentar o uso do solo em áreas críticas para a preservação dos mananciais.

vertical, concluído em 2015, que conta com 352 (trezentos e cinquenta e duas) unidades em 22 (vinte e dois) blocos de apartamentos. Os três empreendimentos foram viabilizados com recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1 (para população de renda familiar de até três salários mínimos).

Apesar da modalidade condominial, os condomínios Nápoles e Amazonas foram mantidos abertos pelo Município, que assumiu a administração das vias internas como se fossem vias públicas e as áreas comuns como se fossem áreas públicas.

Pela Ilustração 19, constata-se que algumas vias internas do residencial Amazonas foram implantadas em continuidade a vias públicas já existentes no bairro. Entretanto, no Residencial Nápoles, apesar do projeto manter o alinhamento do sistema viário existente, não pôde haver a interligação, pois as vias foram segmentadas pelo Residencial Vila Verde e por outros condomínios já existentes nos imóveis lindeiros.

Ilustração 19 – Croquis de implantação dos condomínios Nápoles, Amazonas e Villa Verde elaborados sobre imagem de satélite e sobre o cadastro imobiliário



Fonte: croquis elaborados pela autora sobre imagem de satélite Google Earth e sobre o cadastro imobiliário do Município, com dados das Secretarias Municipais de Finanças e de Urbanismo.

Para possibilitar a implantação dos “condomínios abertos”, foi aprovada a Lei Complementar Municipal nº 79, de 21 de junho de 2013, a qual autorizou o Município a prestar os serviços de “manutenção e conservação da pavimentação das vias e calçadas, iluminação, redes de drenagem, água e esgoto e coleta de lixo nas áreas

internas, bem como das áreas institucionais descobertas” (SAO JOSÉ DOS PINHAIS, 2013a) dos condomínios em questão. Isto porque o Código de Obras instituído pela Lei Complementar Municipal nº 77, de 30 de outubro de 2012 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2012), vigente à época, em seu artigo 84, proibia a prestação de serviços pelo Município nas áreas internas dos condomínios.

Com isso, as vias internas, que deveriam ser de uso privativo, receberam denominação oficial por meio de leis aprovadas na Câmara Municipal. As Leis Municipais nº 2.328, 2.329 e 2.330, todas de 25 de fevereiro de 2014, denominaram as vias internas do Residencial Amazonas. As Leis Municipais nº 2.331, 2.332, 2.333, 2.334, 2.335 e 2.336, também de 25 de fevereiro de 2014, denominaram as vias do Residencial Nápoles. Interessante observar que tais leis fazem referência ao “loteamento denominado Residencial Amazonas” e “loteamento denominado Residencial Nápoles”, desconsiderando o fato de que a aprovação dos empreendimentos se deu sob a forma condominial.

Pela Ilustração 20, observa-se que a ocupação não apresenta características de condomínio. As vias pavimentadas em paralelepípedos são vias públicas, e as pavimentadas em asfalto são vias internas dos condomínios. Entretanto, não há muros ou portões delimitando o acesso.

Ilustração 20 – Fotografias dos “condomínios abertos”



Fonte: Autora (2018).

Também as áreas de lazer que deveriam ser privativas do condomínio não são fechadas, constituindo equipamentos disponíveis para fruição pública. Tanto que neles o Município instalou neles mobiliário urbano, como mostra a Ilustração 21.

Ilustração 21 – Fotografias das áreas de lazer privadas dos condomínios que estão abertas para a utilização pública



Fotografias da autora.

O fato de terem sido projetados como condomínios, entretanto, trouxe alguns aspectos negativos na implantação dos empreendimentos, em termos urbanísticos e de paisagem urbana. Por exemplo, o fato de os fundos dos sublotes, em alguns casos, ficarem voltados para uma via pública. Neste caso, tal via pública fica isolada por muros como em um condomínio comum, sem, entretanto, a uniformização do tratamento da divisa, como se percebe na Ilustração 22. A situação é agravada quando, do outro lado da rua, está o muro do Residencial Vale Verde, condomínio vertical localizado entre os “condomínios abertos”.

Ilustração 22 – Fotografias dos fundos dos sublotes dos condomínios abertos voltados para as vias públicas



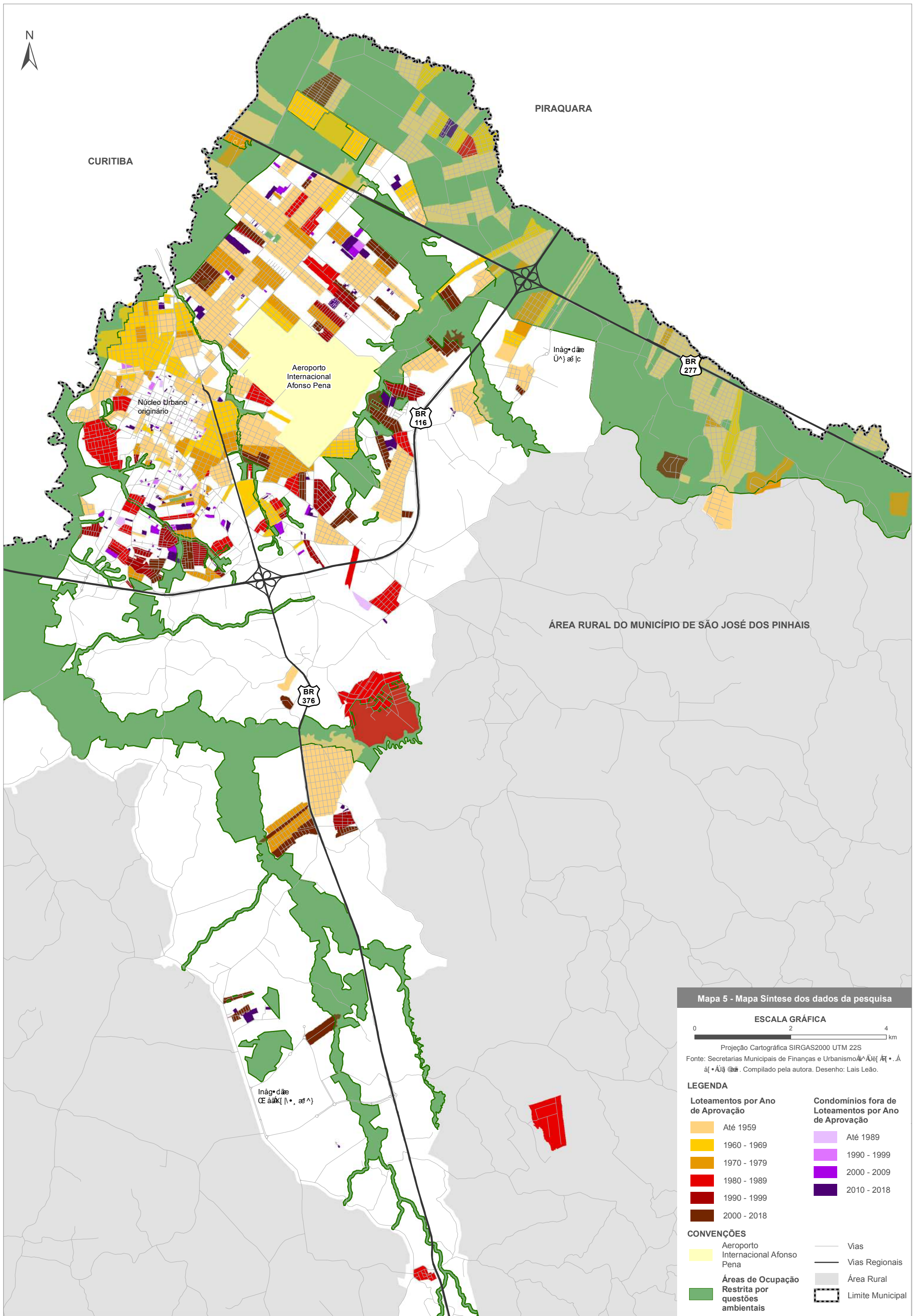
Fonte: Autora (2018).

Até o momento, a ocupação está bem integrada ao seu entorno e as áreas comuns dos condomínios estão sendo efetivamente utilizadas como se fossem públicas. O risco deste subterfúgio utilizado pelo Município para burlar a legislação

de parcelamento do solo é que, a qualquer momento, os proprietários reunidos em assembleia poderão decidir por cercar os condomínios e restringir a utilização pública de suas vias internas e áreas comuns, diminuindo a qualidade urbanística tanto de suas áreas internas como de seu entorno.

#### **4.3.3 Síntese e conclusão do capítulo**

O Mapa 5, a seguir, apresenta uma síntese espacializada dos principais dados obtidos nesta pesquisa, especialmente a localização dos loteamentos e condomínios classificados por data de aprovação, em relação às áreas de preservação e de outros pontos de interesse do Município.



CURITIBA

PIRAQUARA

Aeroporto Internacional Afonso Pena

Núcleo Urbano originário

Ingresso

BR 277

BR 116

BR 376

ÁREA RURAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

Ingresso

Mapa 5 - Mapa Síntese dos dados da pesquisa

ESCALA GRÁFICA



Projeção Cartográfica SIRGAS2000 UTM 22S

Fonte: Secretarias Municipais de Finanças e Urbanismo. Compilado pela autora. Desenho: Laís Leão.

LEGENDA

Loteamentos por Ano de Aprovação

- Até 1959
- 1960 - 1969
- 1970 - 1979
- 1980 - 1989
- 1990 - 1999
- 2000 - 2018

Condomínios fora de Loteamentos por Ano de Aprovação

- Até 1989
- 1990 - 1999
- 2000 - 2009
- 2010 - 2018

CONVENÇÕES

- Aeroporto Internacional Afonso Pena
- Áreas de Ocupação Restrita por questões ambientais
- Vias
- Vias Regionais
- Área Rural
- Limite Municipal

A análise da alteração da estrutura fundiária ao longo do tempo, mostrada no Mapa 5, permite afirmar que o mercado imobiliário legal de São José dos Pinhais esteve estagnado desde a década de 1980 até meados da década de 1990. A retomada da produção imobiliária coincide com a implantação das montadoras de automóveis Audi-Volkswagen e Renault no território do Município. Entre 2001 e 2004, houve relativo equilíbrio entre número de lotes e unidades condominiais aprovadas. Entre 2005 e 2008, não foi aprovado um único loteamento no Município. A oferta de crédito imobiliário a partir de 2009 consolidou o condomínio como modalidade preferencial de urbanização, com aumento considerável do número de condomínios e unidades condominiais.

O condomínio possibilita a maximização da exploração imobiliária, por permitir o fracionamento da propriedade em unidades menores do que o lote mínimo (que seria permitido no caso de loteamento), possibilitando a construção de mais unidades em uma mesma área.

No tocante à obrigatoriedade de doação de áreas destinadas ao sistema viário e aos equipamentos institucionais, no caso de condomínio, ordinariamente é inexistente, sendo que o Município exige contrapartidas a partir da análise do EIV.

Além de tudo isso, o procedimento de aprovação de condomínios é muito mais simplificado do que o de aprovação de loteamentos. Por todos estes motivos, a urbanização em São José dos Pinhais vem se dando prioritariamente por meio de condomínios, ao invés de loteamentos. Mais de 40% (quarenta por cento) das unidades em condomínio encontram-se fora de loteamentos.

O perímetro urbano agigantado, incompatível com a população atual e projetada de São José dos Pinhais, permite que estes empreendimentos sejam implantados desconectados da malha urbana consolidada. A cidade resultante é espalhada, com alguns pontos de alta densidade nos limites do perímetro urbano.

Segundo a metodologia de Ferreira (2012), indicada no Quadro 4, a análise de alguns casos concretos de condomínios construídos em áreas não loteadas possibilitou verificar que os empreendimentos são construídos em qualquer gleba que tenha acesso, ainda que precário, ao sistema viário municipal. Quanto à inserção urbana, não existe qualquer preocupação com a acessibilidade e a fluidez urbana, o que gera um “mosaico” de empreendimentos em condomínios, com desqualificação das áreas públicas (que se resumem ao sistema viário).

No tocante à implantação dos empreendimentos, não se vislumbra qualquer

preocupação paisagística, sendo o fechamento por muros recorrente. Os conjuntos de blocos de apartamentos são projetados visando ao maior aproveitamento possível do solo, e as áreas livres ficam destinadas a estacionamento de veículos. As áreas comuns ficam limitadas aos espaços construídos exigidos pela legislação municipal. Apenas no caso de existência de áreas destinadas legalmente à preservação ambiental resulta em uma área verde interna aos limites do condomínio.

O próprio Município de São José dos Pinhais, diante desta dificuldade para aprovação de loteamentos, burlou a legislação, aprovando dois condomínios horizontais (residenciais Nápoles e Amazonas), mas os implantando como se fossem loteamentos. Para isso, manteve as vias privadas e as áreas de lazer abertas ao público, responsabilizando-se por sua manutenção.



## 5 CONCLUSÕES

O Direito Privado, que regulamenta o direito de propriedade, tem uma tradição secular, advinda da Idade Moderna e das revoluções burguesas. As regras de Direito Privado são representadas pelos Códigos Civis, cuja história remonta ao objetivo de se elaborar a norma perfeita, que não teria lacunas e cuja aplicação baseada na mera interpretação literal.

Mais recentemente, de acordo com a teoria da constitucionalização do Direito Civil, as normas do Direito Privado devem ser interpretadas de acordo com os princípios da Constituição. O princípio da função social da propriedade urbana, trazido na Constituição, é um dos princípios basilares do Direito Urbanístico, que visa a interpretar o direito de propriedade à luz dos ditames constitucionais.

Entretanto, como princípio, a função social da propriedade é uma norma válida e eficaz, mas cuja aplicabilidade é mediata. Na prática, a aplicabilidade das minuciosas regras do Código Civil é muito mais fácil – e, de certa forma, mais segura – do que a harmonização da regra com os princípios, procedimento hermenêutico que se reveste de subjetividade elevada.

Esta subjetividade, no caso do administrador público, não é desejável, uma vez que o administrador apenas pode fazer aquilo que a lei expressamente lhe autorize. Isto exige uma atuação objetiva, dentro dos limites da legalidade estrita. Por este motivo, torna-se mais seguro (especialmente em termos de prestação de contas aos órgãos de controle) aplicar as regras em sua literalidade do que interpretá-las para dar-lhes uma aplicação diferenciada.

Converter o princípio da função social da propriedade em regras de aplicação facilitada deveria ser objeto dos planos diretores. Apesar da Constituição de 1988 ser reconhecida por sua intenção municipalista, a federação brasileira não conseguiu outorgar ao ente federado local um papel institucional de magnitude suficiente para fazer frente a esta competência tão relevante. Isto pode ser constatado pela desigual repartição de receitas: o planejamento urbano acaba se tornando uma forma de o Município incrementar suas receitas – que são condicionadas ao número de unidades imobiliárias urbanas (no caso do IPTU) e no número de habitantes (no caso das transferências constitucionais). Isto, para além da necessidade de incentivar a implantação de empresas, as quais também significam ampliação das receitas municipais. Em suma, se o Município limita a

atuação do mercado imobiliário em seu território, diminui suas receitas de IPTU e de transferências voluntárias<sup>38</sup>.

Portanto, a fragilidade do princípio da função social da propriedade encontra-se, em certa medida, na ausência de sua regulamentação em regras – o que faz com que o sistema do Direito privado, com suas normas detalhadas, acabe sendo de mais fácil aplicação, por oferecer maior segurança jurídica – em especial para o administrador público, que somente pode atuar nos estreitos limites da autorização legal. É difícil efetivar a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, porque isso pode ocorrer de inúmeras maneiras, mas poucas (ou nenhuma) compulsórias.

Um exemplo destas formas não compulsórias de promover o crescimento urbano é a Lei Federal nº 6.766/1979, que trouxe regras de aplicabilidade imediata para ordenar a expansão urbana de forma a atender ao interesse da coletividade, mediante a disciplina da atividade de loteamento, antes mesmo da Constituição e do Estatuto da Cidade.

A Lei nº 6.766/1979 prevê que toda a infraestrutura deve ser implantada pelo loteador. Ainda, que devem ser doadas ao Município as áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos e ao sistema viário. Evidentemente, tais exigências guardam estreita relação com a diretriz da "garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 2001), trazida pelo Estatuto da Cidade.

Segundo a fundamentação teórica adotada neste trabalho, sem o prévio processo de loteamento, nenhum imóvel urbano poderia ser considerado “lote”, ou seja, ter incorporado ao direito de propriedade também o direito de construir. Porém, com base em previsão da própria Lei nº 6.766/1979, o loteamento é compulsório apenas quando há necessidade de abertura de novas vias. Por isso, qualquer imóvel com acesso ao sistema viário passou a ser considerado “lote” – inclusive glebas que não foram objeto de loteamento. Na prática, o termo “lote” passou a ser considerado

---

<sup>38</sup> Reitere-se que não se desconhece que existem outras questões, extrajurídicas, que influenciam os municípios a outorgar benesses, por vezes exageradas, para o mercado imobiliário. Entretanto, tais questões estão fora do recorte teórico adotado para o presente trabalho.

sinônimo de “propriedade imobiliária” com acesso ao sistema viário.

Devido a esta ampliação indevida no conceito de lote, a Lei Federal nº 6.766/1979 praticamente não está mais sendo aplicada em São José dos Pinhais, no tocante ao loteamento. Albergados pelo Código Civil, os proprietários passaram a exercer o direito de propriedade de usar, gozar e fruir dos seus imóveis urbanos mediante os institutos do desmembramento e do condomínio edilício.

O desmembramento (também previsto na Lei nº 6.766/1979) de glebas – que constitui sua subdivisão com aproveitamento do sistema viário existente –, não teria o condão de gerar lotes, apenas novas glebas (não edificáveis), ainda que estas tenham tamanho compatível com o de um lote padrão.

Também não seria possível, de acordo com a fundamentação, edificar diretamente sobre glebas não loteadas. Por isso os condomínios, exceto na modalidade “condomínio de lotes”, regulamentada pela recente Lei Federal nº 13.465/2017, não poderiam ser instituídos sobre imóveis que não foram objeto de prévio loteamento.

Entretanto, o número de condomínios no Município de São José dos Pinhais vem apresentando aumento desde publicação da Lei Federal nº 6.766/1979, mas especialmente nas décadas de 2000 e 2010. O instituto, originalmente criado para aproveitamento de pequenas áreas onde não seria possível conformar um lote padrão, hoje é a forma preferencial de ocupação do Município, comprovando a hipótese desta pesquisa. Boa parte dos novos condomínios é instituída diretamente sobre glebas não loteadas, com tamanho (em número de unidades) cada vez maior. Os empreendedores desta modalidade de ocupação vêm utilizando até mesmo glebas sem testada (sem frente para via pública), que acessam o sistema viário por meio de vias perpendiculares à face do terreno.

Empreender desmembramentos e condomínios é muito menos oneroso – e, portanto, muito mais lucrativo – do que empreender loteamentos, pois não se exige doação de áreas ao Município destinadas ao sistema viário e à implantação de equipamentos públicos. Em decorrência disso, tais institutos resultam apenas em áreas privadas – sendo que apenas por meio de EIV o Município pode, eventualmente, exigir como contrapartida a doação de áreas ao poder público. Entretanto, tais exigências são, ao menos no caso de São José dos Pinhais, muito mais modestas do que as constantes na Lei Federal nº 6.766/1979 para a execução de loteamentos.

O fato de o lote padrão do Município, na maior parte das zonas (exceto ZEIS), ser mantido em 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados) é outra circunstância a desestimular a produção de loteamentos. Ora, se se permite, em condomínio, um sublote mínimo de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados), não faz sentido que o lote mínimo seja diferente. O zoneamento, afinal, tem o objetivo de regular a densidade populacional em cada zona da cidade. Contudo, para uma mesma densidade populacional, a qualidade do espaço urbano é muito diferenciada em loteamentos ou em condomínios. No loteamento, o sistema viário apresenta-se hierarquizado, e há espaços livres para instalação de equipamentos públicos. No condomínio, as áreas de uso comum são privativas dos condôminos, assim como as vias de acesso aos lotes. O sistema viário público se restringe a vias de maior capacidade de tráfego.

No tocante à implantação, o espaço interno dos condomínios é destinado ao máximo aproveitamento pelo maior número possível de edificações e, nos espaços livres, são implantados enormes estacionamentos de automóveis. Áreas de preservação e reservas naturais, que poderiam ser destinadas ao lazer público, ficam cercadas e podem ser fruídas apenas pelo público interno do condomínio. O espaço urbano fica empobrecido e as poucas áreas públicas tornam-se subutilizadas e, por isso, inseguras.

O Município já vem enfrentando episódios de violência e guetificação em dois condomínios de iniciativa pública inaugurados em 2012, denominados Serra do Mar I e II e destinados ao reassentamento de famílias. A fim de evitar a repetição destes episódios, o poder público municipal manteve abertos dois condomínios horizontais, os residenciais Nápoles e Amazonas. Com isso, as vias particulares se tornaram públicas e as áreas de uso comum para lazer se tornaram equipamentos públicos. Isto permitiu uma boa integração dos empreendimentos à cidade, além de aumentar a disponibilidade de áreas de lazer para todos os cidadãos do bairro.

Áreas públicas estas que devem diminuir bastante em quantidade, ao se permitir a continuidade da modalidade de crescimento urbano mediante condomínios. Estes empreendimentos têm projetos sem qualquer preocupação com a inserção urbana, em áreas onde sequer a infraestrutura viária é suficiente para atender a demanda gerada. Condomínios com centenas de unidades são implantados em glebas enormes, de forma que a distância entre algumas unidades e o portão de acesso ao empreendimento chega a 300 m (trezentos metros).

Tais problemas ocorrem porque se aplica ao crescimento urbano legal o regramento civil relativo ao direito de propriedade. O Código Civil vigente outorga um poder muito amplo ao proprietário. E para a comprovação do direito de propriedade, impõe-se que o imóvel esteja devidamente registrado no ofício de registro de imóveis competente. Assim, o direito de propriedade impõe modelos de empreendimentos que resultem na abertura de novas matrículas individualizadas das unidades imobiliárias – e a instituição de condomínios permite isto. O Direito Urbanístico não consegue mitigar esta dificuldade. Pelo contrário: muitos instrumentos do Estatuto da Cidade visam a ampliar as possibilidades de que mais pessoas possam se tornar proprietárias.

Em suma, o crescimento da cidade é uma decorrência direta do fracionamento da propriedade. E o investimento do mercado imobiliário, do qual decorre o processo de urbanização, acontece na medida da possibilidade de obtenção de lucro com a criação de novas propriedades imobiliárias. Portanto, este processo precisa ser mais bem regulamentado, a fim de deixar claros os limites do direito de propriedade e como a sua utilização deve também reverter em benesses para a coletividade.

Retirar a propriedade do centro do Direito Urbanístico parece, ao menos em curto prazo, inviável. Desta forma, e também por se tratar de uma nova forma de compreender a propriedade imobiliária urbana, caberia à União regulamentar, no âmbito do direito civil a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, estabelecendo que apenas o loteamento teria o condão de outorgar edificabilidade a um imóvel urbano. Isto evitaria, ainda, que municípios se sujeitassem à alteração de sua legislação, oferecendo condições mais vantajosas ao mercado para atrair investimentos imobiliários. De outro lado, diminuiria a discricionariedade municipal de se permitir a implantação de empreendimentos sem a garantia de reserva de áreas institucionais para equipamentos públicos e de continuidade do sistema viário.

Entretanto, nos âmbitos estadual e municipal, algumas medidas poderiam ser adotadas de forma imediata, a fim de estimular a produção de loteamentos ao invés de condomínios. No âmbito estadual, no caso de São José dos Pinhais, seria necessário, a uma, que o Estado deixasse de exigir a anuência em todos os processos de parcelamento do solo, mesmo quando estão localizados em áreas sem interesse direto para a Região Metropolitana; e a duas, que os procedimentos

de aprovação de loteamentos fossem simplificados e agilizados, pois a demora na análise junto ao órgão metropolitano é um dos gargalos na aprovação de loteamentos no Município. Não faz sentido que a modalidade de urbanização que oferece mais benefícios para a cidade em termos de ampliação dos espaços públicos, melhoramento do sistema viário e convivência interclassista, o loteamento, tenha um procedimento de aprovação muito difícil do que a modalidade condominial.

No âmbito municipal, a legislação deveria estabelecer um lote mínimo de dimensões equivalentes aos sublotes de condomínios, a fim de controlar o adensamento populacional por meio dos lotes, e não das unidades autônomas condominiais. Por mais que a legislação de parcelamento do solo de São José dos Pinhais seja desatualizada, atualmente mostra-se muito mais urgente instituir mecanismos para frear a utilização de desmembramentos e condomínios como formas de fracionamento da propriedade do que elaborar uma nova lei de parcelamento do solo, que disciplinaria uma situação praticamente inexistente. Portanto, é importante a instituição da Lei de Condomínios, com especificação de contrapartidas equivalentes (ou, preferencialmente, maiores) às exigidas para o loteamento no tocante à doação de áreas, tanto para o sistema viário como para a implantação de equipamentos institucionais.

Em todos os casos, trata-se de adequar as normas de conduta (os comportamentos esperados) às normas-objetivo (da qual se destaca o princípio da função social da propriedade urbana).

No desenvolvimento deste trabalho, foram identificadas algumas questões que podem ser desenvolvidas em outras pesquisas, dentre as quais se destacam: (i) um estudo detalhado do processo de aprovação de loteamentos pela COMEC e um levantamento dos resultados das consultas técnicas fornecidas por este órgão metropolitano; (ii) o levantamento socioeconômico da população residente nos “supercondomínios” de São José dos Pinhais, associado ao levantamento da demanda por serviços públicos relacionada à ocupação destes empreendimentos; (iii) estender a espacialização dos condomínios fora de loteamentos para toda a Região Metropolitana de Curitiba, discutindo os resultados comparativamente.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. **Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade - Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**, v. Ano XVI, n. 1, p. 179–206, 2002. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/download/281/91>>. Acesso em: 13 set. 2016.

ALAS, Paulo. **O Fenômeno dos Supercondomínios : verticalização na metrópole paulistana no início do século XXI**. 2013. 166 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16135/tde-13082013-160537/pt-br.php>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ANDRÉ, Jadson; SILVA, Jonatan. PM cumpre mandados judiciais e prende 11 em condomínio de São José dos Pinhais. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 12 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/pm-cumpramandados-judiciais-e-prende-11-em-condominio-de-sao-jose-dos-pinhais-4l807zmsr2j9wx5uhveelyv9>>.

BARBOSA, Daniela Batista Lima. **Do medo da violência à “Condominizarização” das Cidades Brasileiras: sobre as consequências sócio-espaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano**. 2008. 268 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/RAAO-7LWNK3/disserta\\_\\_odanielabatistalima.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/RAAO-7LWNK3/disserta__odanielabatistalima.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 8 jun. 2017.

BARROSO, Roberto. O Município de o Parcelamento do Solo Urbano. **Revista de Direito Administrativo**, v. 194, n. out./dez., p. 54–62, 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45896/46790>>. Acesso em: 12 out. 2017.

BASSUL, José Roberto. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. In: **II Congresso de Direito Urbano-Ambiental - ESDM – Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011, Porto Alegre. Anais...** Porto Alegre: ESDM – Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011. Disponível em: <[http://www.esdm.com.br/include/downloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCida de10PA - Bassul\\_20102011120436.pdf](http://www.esdm.com.br/include/downloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCida de10PA - Bassul_20102011120436.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2017.

BLANCO, Gabriel. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6766/79). In: SAULE JUNIOR, Nelson (org.) **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. p. 32–41. Disponível em:

<<http://www.polis.org.br/uploads/839/839.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da Habitação Social: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: UNESP-SESC, 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 153, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília: Portal da Legislação, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/1999/Mv0153-99.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/1999/Mv0153-99.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Portal da Legislação, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 11 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências**. Brasília: Portal da Legislação, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações**. Brasília: Portal da Legislação, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.857 de 9 de novembro de 1939. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil**. Brasília: Portal da Legislação, 1939. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D4857.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D4857.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.481, de 25 de junho de 1928. Dispõe sobre a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares e dá outras providências**. Brasília: Portal da Legislação, 1928. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D5481impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D5481impressao.htm)>. Acesso em: 3 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal**. Brasília: Portal da Legislação, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza**. Brasília: Portal da Legislação, 1973a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm)>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei de 1º de Outubro de 1828. Dá nova forma às Camaras Municipaes,**



**marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz.** Brasília: Portal da Legislação, 1828. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília: Portal da Legislação, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.** Brasília: Portal da Legislação, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.** Brasília: Portal da Legislação, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.071, de 1o de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília: Portal da Legislação, 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.** Brasília: Portal da Legislação, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à**

**União, Estados e Municípios.** Brasília: Portal da Legislação, 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.** Brasília: Portal da Legislação, 1973b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.** Brasília: Portal da Legislação, 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Brasília: Portal da Legislação, 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).** Brasília: Portal da Legislação, 1999. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2016.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves Fortificados: a Nova Segregação Urbana. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 47, p. 155–176, 1997. Disponível em: <[http://novosestudios.org.br/v1/files/uploads/contents/81/20080626\\_enclaves\\_fortificados.pdf](http://novosestudios.org.br/v1/files/uploads/contents/81/20080626_enclaves_fortificados.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007. Disponível em: <[gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco\\_urbano.pdf](http://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco_urbano.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

CASTILHO, Jose Roberto Fernandes. Para uma definição do conceito de lote. **Tópos**, v. 1, n. 2, p. 113–138, 2002. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2199/2012>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino**. 3. ed. São Paulo: Pillares, 2010.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Rio 2016: um legado de violações**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrosoles.net/images/abook\\_file/dossie\\_violacoesesporte\\_ri](http://observatoriodasmetrosoles.net/images/abook_file/dossie_violacoesesporte_ri)>

o2015.pdf>.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional**. Curitiba: COMEC, 2006. Disponível em: <[http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/PDI\\_2006.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/PDI_2006.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 71–86.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

EHRHARDT JUNIOR, Marcos Augusto de Albuquerque; FARIAS, Luiz Roberto Barros. Por um sistema jurídico que funcione: discutindo a funcionalização do direito civil. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; EHRHARDT JUNIOR, Marcos Augusto de Albuquerque; SANTIGO, Maria Cristina Paiva. **Temas de direito civil-constitucional: da constitucionalização à humanização**. João Pessoa: IDCC, 2017. v. II. p. 17–36.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). **Aeroporto Internacional Afonso Pena - Histórico**. São José dos Pinhais: INFRAERO. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/aeroportos/aeroporto-internacional-de-curitiba-afonso-pena/sobre-o-aeroporto/historico/>>. Acesso em: 23 jun. 2018. [S.d.]

FERNANDES, Edésio. A Nova Ordem Jurídico-Urbânística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs.) **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3–23.

\_\_\_\_\_. Planejamento e gestão urbana: comentários com base na experiência internacional. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, v. 7, n. 39 mai./jun., p. 51–55, 2008.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. A Validade das Normas Jurídicas. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 15, n. 28, p. 72–87, 1994. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15875/14364>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, João Setter Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: **Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, 2005, Bauru. Anais...** Bauru: UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005. Disponível em: <[www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/propurbcred.doc](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc)>. Acesso em: 13 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Produzir casas ou construir cidades?** São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira\\_2012\\_produzirhab\\_cidades.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2016.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A “Lei de terras” e o advento da propriedade moderna no Brasil. **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Ano XVII, p. 97–112, 2005. Disponível em: <[juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.htm](http://juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.htm)>. Acesso em: 3 set. 2016.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista de Direito Público**, v. 7, n. 3, p. 3–20, 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/12846/11714>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

GOMES, Antônio Carlos dos Reis. **A Representação do lote CTM no Geoprocessamento de Belo Horizonte**. 2000. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Geoprocessamento) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <[capela.csr.ufmg.br/geoprocessamento/publicacoes/reisgomes2000.pdf](http://capela.csr.ufmg.br/geoprocessamento/publicacoes/reisgomes2000.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011a. p. 73–96.

\_\_\_\_\_. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b. p. 49–72.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário. Documentação do Arquivo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm)>. Acesso em: 24 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Cidades@**. Brasília: IBGE, [S.d.]. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=412550&search=%7C%7Cinfogr?ficos:-informa??es-completas>>.

LAGO, Luciana Corrêa do. Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. **Cadernos Metr pole**, v. 9, n. 1o sem., p. 119–133, 2003. Disponível em:

<<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9207>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Carla Luana da. Corrupção, urbanismo e improbidade administrativa: um estudo de caso. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1393–1415, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29011>>. Acesso em: 6 out. 2017.

LEONELLI, Gisele Cunha Viana. **A Construção da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/publico/TeseLeonelliGiselaCunhaVCorrig.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Estatuto da Cidade: 15 Anos da Lei no 10.257/01. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 37, n. 131 jul./dez., p. 67–78, 2016. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/864/1028>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, v. 12, p. 211–220, 2006. Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf)>.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil: terra de quem?** São Paulo: Nobel, 1991.

MASCARENHAS, Marisa Pulice. **Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável**. 2012. 291 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-25072012-153900/>>. Acesso em: 7 maio 2016.

MASTRODI, Josué; SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. Da satisfação garantida do direito de propriedade à obsolescência programada do Estatuto da Cidade: Segunda Parte. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 1–32, 2018. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29204>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. 2009. 242 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <[http://observatoriodasmetroles.net/new/images/abook\\_file/arranjos\\_urbanoregion](http://observatoriodasmetroles.net/new/images/abook_file/arranjos_urbanoregion)>.

ais\_analise\_curitiba.pdf>. Acesso em: 7 maio 2016.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MUKAI, Toshio; ALVEZ, Alaor Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. **Loteamentos e Desmembramentos Urbanos: Comentários à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766, de 19/12/79**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.) **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011. p. 57–98.

PARANÁ. **Decreto nº 745, de 13 de março de 2015. Regulamenta o ordenamento territorial das áreas de mananciais de abastecimento público situadas na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2015. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/decreto\\_745\\_2015\\_mananciais.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/decreto_745_2015_mananciais.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.248, de 31 de julho de 1998. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC**. Curitiba: COMEC, 1998. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/leie12248-98.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

PAULA, Marlene Pereira de. A cidade como mercadoria: influências do setor privado na produção do espaço urbano. **Revista de Ciências Humanas**, v. 12, n. 2, p. 446–460, 2012. Disponível em: <<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol12/artigo3evol12-2.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Propriedade horizontal**. Rio de Janeiro: Forense, 1961.

PINHO, Carolina Moutinho Duque de; GOLTZ, Elizabeth. **Construção de ontologias espaciais: O lote urbano**. 2003. 8 f. Trabalho (Disciplina Banco de Dados Geográficos) - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2003. Disponível em: <[www.dpi.inpe.br/livros/bdados/artigos/lote.pdf](http://www.dpi.inpe.br/livros/bdados/artigos/lote.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RABELLO, Sonia. Direito Regulação do Território e da Propriedade Imobiliária Urbana: evolução conceitual no Direito Brasileiro. In: FERRARI, Sérgio; MENDONÇA, José Vicente (org). **Direito em Público: homenagem ao professor Paulo Braga Galvão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 481–500. Disponível

em: <<http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2012/06/Regula%C3%A7%C3%A3o-do-Territ%C3%B3rio-e-da-Propriedade-Imobili%C3%A1ria-Urbana.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

REZENDE, Aldo. Bolhas urbanas: política habitacional e negação do direito a cidadania. In: **Seminário Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFES, 1, 2011, Vitória. Anais...** Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/view/1578/1174>>. Acesso em: 29 set. 2016.

RIBEIRO, Gustavo. Terceira pista do aeroporto Afonso Pena volta à pauta no poder público. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/blogs/avioes-em-foco/terceira-pista-do-aeroporto-afonso-pena-volta-a-pauta-no-poder-publico/>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 89, p. 89–109, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006)>. Acesso em: 3 jan. 2017.

SALLES, Venício. **Direito Registral Imobiliário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei Complementar nº 9, de de 23 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais, Estado do Paraná**. Itapema: Leis Municipais, 2004a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-complementar/2004/1/9/lei-complementar-n-9-2004-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-sao-jose-dos-pinhais-estado-do-parana?q=%22plano+diretor%22>>. Acesso em: 23 jun. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 10, de de 23 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo e Sistema Viário do Município de São José dos Pinhais, Estado do Paraná**. Itapema: Leis Municipais, 2004b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-complementar/2004/1/10/lei-complementar-n-10-2004-dispoe-sobre-o-zoneamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-e-sistema-viario-do-municipio-de-sao-jose-dos-pinhais-estado-do-parana>>.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 100, de 12 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais**. Itapema: Leis Municipais, 2015a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-jose-dos-pinhais-pr>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 104, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Sistema Viário do Município de São José dos Pinhais**. Itapema: Leis Municipais, 2015b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-complementar/2015/11/104/lei-complementar-n-104-2015-dispoe-sobre-o-sistema-viario-do-municipio-de-sao-jose-dos-pinhais?q=sistema+viario>>.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 107, de 19 de abril de 2016. Dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de São José dos**

**Pinhais.** Itapema: Leis Municipais, 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-sao-jose-dos-pinhais-pr>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 16, de 11 de novembro de 2005. Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo e Sistema Viário do Município de São José dos Pinhais, Estado do Paraná.** Itapema: Leis Municipais, 2005. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-complementar/2005/2/16/lei-complementar-n-16-2005-dispoe-sobre-o-zoneamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-e-sistema-viario-do-municipio-de-sao-jose-dos-pinhais-estado-do-parana?q=16%2F2005>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 58, de 10 de março de 2011. Altera e acresce dispositivos da Lei Complementar nº 16, de 11 de novembro de 2005, e alterações, que dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e Ocupação do Solo e Sistema Viário do Município de São José dos Pinhais.** Itapema: Leis Municipais, 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-complementar/2011/6/58/lei-complementar-n-58-2011-altera-e-acresce-dispositivos-da-lei-complementar-n-16-de-11-de-novembro-de-2005-e-alteracoes-que-dispoe-sobre-o-zoneamento-o-uso-e-a-ocupacao->>. Acesso em: 23 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14, de 23 de outubro de 1987. Aprova a nova lei de zoneamento de uso do solo e dá outras providências.** Itapema: Leis Municipais, 1987. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-ordinaria/1987/1/14/lei-ordinaria-n-14-1987-aprova-a-nova-lei-de-zoneamento-de-uso-do-solo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14, de 4 de junho de 1979. Institui o Lançamento de Uso do Solo e dá outras providências.** Itapema: Leis Municipais, 1979. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-ordinaria/1979/1/14/lei-ordinaria-n-14-1979-institui-o-lancamento-de-uso-do-solo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.019, de 26 de dezembro de 2012. Altera e acresce dispositivos na Lei nº 1918, de 15 de fevereiro de 2012, que estabelece normas para uso e ocupação do loteamento Núcleo residencial Del Rey, localizado no Município de São José dos Pinhais.** Itapema: Leis Municipais, 2012. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-ordinaria/2012/2/20/lei-ordinaria-n-2019-2012-altera-e-acresce-dispositivos-na-lei-n-1918-de-15-de-fevereiro-de-2012-que-estabelece-normas-para-uso-e-ocupacao-do-loteamento-nucleo-residenci>>. Acesso em: 22 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 20, de 21 de novembro de 1964. Dispõe sobre área para efeito de loteamento.** Itapema: Leis Municipais, 1964. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-ordinaria/1964/2/20/lei-ordinaria-n-20-1964-dispoe-sobre-area-para-efeito-de-loteamento?q=20/1964>>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 57, de 17 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do Município de São José dos**



**Pinhais e dá outras providências.** Itapema: Leis Municipais, 1990a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-ordinaria/1990/5/57/lei-ordinaria-n-57-1990-dispoe-sobre-o-zoneamento-de-uso-e-ocupacao-do-solo-das-areas-urbanas-do-municipio-de-sao-jose-dos-pinhais-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica (1990).** Itapema: Leis Municipais, 1990b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-sao-jose-dos-pinhais-pr>>. Acesso em: 22 set. 2017.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929. Código de Obras Arthur Saboya.** Itapema: Leis Municipais, 1929. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/SP/SAO.PAULO/LEI-3427-1929-SAO-PAULO-SP.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Lígia Maria Osório. **Terras devolutas e latifúndio.** 2. ed. Campinas: UNICAMP, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2006. p. 44–60.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 303–329.

TIBO, Geruza Lustosa de Andrade. **A Superação da Ilegalidade Urbana: o que é legal no espaço urbano?** 2011. 236 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <[www.arq.ufmg.br/praxis/textos/disserta\\_geruza.pdf](http://www.arq.ufmg.br/praxis/textos/disserta_geruza.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

TRAMONTANO, Marcelo; SANTOS, Denise Mônaco dos. **Atrás dos muros: unidades habitacionais em condomínios horizontais fechados.** In: II Congresso Internacional El Habitar, 1999, Buenos Aires. Anais... Buenos Aires, Argentina: [s.n.], 1999. Disponível em: <[http://www.nomads.usp.br/documentos/livraria/A08-Atras dos muros.pdf](http://www.nomads.usp.br/documentos/livraria/A08-Atras%20dos%20muros.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2018.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades Brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2012.

WINGE, Erika. **Notas sobre o conceito de propriedade e o lote urbano:** Brasília. 2007. 125 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3250/1/2007\\_ErikaWinge.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3250/1/2007_ErikaWinge.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2017.