

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA  
URBANA**

**CONTRIBUIÇÕES E APLICAÇÕES DE CONTRAPARTIDAS  
URBANÍSTICAS NOS PARCELAMENTOS DO SOLO NOS  
MUNICÍPIOS DE ARARAQUARA E SÃO CARLOS - SP.**

**FABIANA FERNANDES ZAMBRANO**

**SÃO CARLOS  
2017**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana**

**CONTRIBUIÇÕES E APLICAÇÕES DE CONTRAPARTIDAS  
URBANÍSTICAS NOS PARCELAMENTOS DO SOLO NOS  
MUNICÍPIOS DE ARARAQUARA E SÃO CARLOS - SP.**

**FABIANA FERNANDES ZAMBRANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.  
Orientação: Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro.

São Carlos-SP  
2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

---

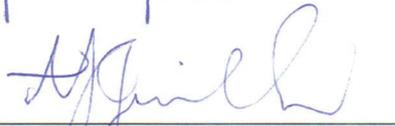
Folha de Aprovação

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Fabiana Fernandes Zambrano, realizada em 30/06/2017:

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro  
UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski  
UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Adriana Jesus Guilhen  
UNILAGO

Tu te tornas eternamente responsável por aquilo que cativas.

Antoine de Saint-Exupéry

## **Agradecimentos.**

A minha orientadora Carolina que dedicou suas tardes para me ensinar com dedicação e paciência. Agradeço também ao professor Falcoski e a professora Adriana por aceitarem ser minha banca de defesa, pela disponibilidade em ler minha dissertação e me instruir a melhorar.

Agradeço a Secretária de Habitação de São Carlos, em especial a Tati e ao Alberto Engelbert. A Secretária de Transportes e Trânsito de São Carlos, em especial ao secretário e professor Coca Ferraz. A Secretária de Planejamento Urbano de Araraquara, em especial a Priscila e a secretária e professora Luciana Gonçalves, a qual incentivou meu ingresso ao mestrado desde o tempo da especialização. Obrigado pelo apoio nas consultas dos processos e pelas conversas tão produtivas.

Agradeço aos meus pais, Angelo Antônio e Maria Teresa, os quais dedicaram suas vidas pelo meu bem-estar, educação e tantos momentos felizes. Ensinam-me todos os dias por meio do exemplo, a importância do caráter, da família e principalmente de nunca desistir dos meus sonhos.

A minha irmã Tatiane, ao meu cunhado Marcelo e a minha sobrinha e afilhada Ana Laura por estarem sempre presentes em minha vida. A minha irmã não tenho palavras que expressariam tudo que ela faz por mim.

Ao meu sogro Silvio, Samantha, Cristiano e a minha sobrinha Laís.

A família Zambrano e a família Fernandes pelo incentivo e apoio em todas as minhas conquistas, pelo amor e momentos felizes que me proporcionam. Aos primos e primas que a vida me deu como irmãos e que foram fundamentais para meu crescimento como ser humano.

Aos amigos e amigas que me ensinam o verdadeiro valor da amizade e da felicidade, em especial para Wendliz, Roberta, Renatinha, Eglise, Natalia, Naná, Andréa, Luciana, Juliana, Luciana Ferragini, Eric, Dimas, Gustavo, Everton, Thithi, Lucas e Nil.

Ao meu marido Daniel por me mostrar todos os dias como a vida pode ser leve e feliz, por me incentivar a ser uma pessoa melhor, mais dedicada, calma e objetiva. Agradeço todos os dias por ter me escolhido como esposa, e

principalmente pelo incansável apoio diário, por ser o responsável pelos meus melhores sorrisos.

Ao Ziggy e a Mel por ficarem ao meu lado nos momentos de estudo e fazerem com minha vida seja muito mais feliz.

Ao Grupo Encalso Damha que me acolheu uma estudante e me transformou em uma profissional, em especial aos amigos Ângelo (*in memoriam*), José Carlos, Andreia, Caio, Rodrigo, Josiani e Hérica. Obrigada pelo apoio em mais essa conquista.

Aos amigos da pós-graduação Priscila, Adriano, Isabella e Taiany pelo compartilhamento de conhecimentos e principalmente pela agradável companhia. Agradeço também ao Antonio Carlos, por me instruir com paciência e dedicação em todos os processos burocráticos do programa.

Agradeço a Deus e a Santo Antônio por se fazerem presentes em todos os dias ensolarados.

Agradeço por fim *in memoriam* a minha vó Marina e a minha madrinha Fátima, as quais foram mulheres maravilhosas e dedicaram muitas horas de suas vidas para que eu fosse uma boa pessoa.

## RESUMO

Apesar das captações de mais valias urbanas possuírem amparo legal desde a Constituição de 1934, foi somente com o Estatuto da Cidade que as captações foram consolidadas, por meio da aplicação dos instrumentos urbanísticos, com o objetivo de recuperar os investimentos do Poder Público que tenham resultado na valorização dos imóveis e também uma justa distribuição dos benefícios e do ônus do processo de urbanização. Na década de 1940 inicia-se no Brasil um processo migratório das áreas rurais para as áreas urbanas. As cidades começam a ser ocupadas de maneira precária e desordenada. Sendo assim, o parcelamento do solo pode ser considerado uma das principais formas de urbanização e, principalmente, expansão do tecido urbano. Desde 1979 o parcelamento do solo é regulamentado pela Lei Federal nº 6766/1979, a qual prevê em suas diretrizes que o parcelamento deverá cumprir função social na cidade. Normalmente quando uma gleba é parcelada seu entorno passa por um processo de valorização. Melhorias de infraestrutura frequentemente resultam nessa valorização. Muitas vezes, estas melhorias são promovidas pela administração pública quando pressionadas pelo setor privado. É consenso que estas subdivisões fornecem oportunidades de captação de mais valias urbanas que podem contribuir para o desenvolvimento da cidade. Essas exigências podem ser solicitadas por meio das diretrizes de uso do solo durante, a análise do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), no pagamento de outorga onerosa de uso do solo, nas operações consorciadas e nas contribuições de melhoria. Assim, os instrumentos urbanísticos podem auxiliar nas captações de mais valias urbanas. Entretanto, apesar das várias maneiras de captação das mais valias urbanas, verifica-se alta ineficiência em sua obtenção. Portanto, nesse trabalho vamos analisar procedimentos e instrumentos urbanísticos, com objetivo de explorar e regularizar a contrapartida urbanística, por meio das exigências legais direcionadas ao setor privado, durante o licenciamento e a implantação de novos parcelamentos do solo.

**Palavras-chave:** Contrapartida Urbanística, Mais Valias Urbanas, Parcelamento do Solo, Políticas Públicas, Planejamento Urbano.

## ABSTRACT

Although valid legislatively since the Constitution of 1934, was only with the City Statute that urban capital gains were consolidated, through the application of urbanistic instruments, with the objective of recovering the investments of the Public Power that result in the appreciation of private property and a fair distribution of benefits and damages of urbanization process. In the 40s, a migratory process began in Brazil from rural areas to urban areas. The cities begin to be occupied in a precarious and disorderly way. In this context, land subdivision can be considered one of the main forms of urbanization and, mainly, expansion of the urban fabric. Since 1979 the land subdivision is regulated by Federal Law 6766/1979, which provides in its guidelines that it must comply a social function in the city. Usually, when a tract of land is subdivided its surroundings goes through the process of valuing. Infrastructure improvements have often resulted in this valuation. Often these improvements are promoted by the public administration when pressured by the private sector. It is a consensus that these land subdivisions provide opportunities for capturing urban capital gains that can contribute to the city's development. These requirements can be requested through land use guidelines, during the analysis of the previous study of environmental impact (EIA), the previous study of neighbourhood impact (EIV), on payment of onerous concession of land use, in the consortium operations and in the contributions of improvement. Thus, the urbanistic instruments can assist in the capture of urban capital gains. However, despite the various ways of capturing urban capital gains, there is a high inefficiency in obtaining it. Therefore, in this work we will analyse urbanistic procedures and instruments, with the objective of exploring and regularizing the urban counterpart, through legal requirements directed to the private sector, during the licensing and the implementation of new land subdivisions.

**Key words:** urban capital gains, land subdivision, public policies, urban planning, urbanistic instruments.

## **LISTA DE FLUXOGRAMAS**

Fluxograma 1: Esquema de Análise CDP – Condicionantes, Deficiências e Potencialidades .....	31
Fluxograma 2: Relação entre a Lei de Terras de 1850 e a Prática de Loteamento ..	56
Fluxograma 3: Levantamentos Iniciais para prospecção de uma nova área para Parcelamento do Solo .....	58
Fluxograma 4: Levantamentos iniciais para estudo de potencial de mercado de vendas.....	59
Fluxograma 5: Levantamentos para determinar a viabilidade econômica Financeira.....	60
Fluxograma 6: Etapas de licenciamento de um loteamento .....	62
Fluxograma 7: Componentes de formação do valor da terra urbana (A+B+C+D).....	70

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1: Localização do Munic. de Araraquara no Brasil e Estado de São Paulo .....	73
Mapa 2: Localização de São Carlos no Estado de São Paulo (LIMA, 2007, p. 9).....	85
Mapa 3: Perímetro de São Carlos, IBGE (2017) .....	85
Mapa 4: Localização do Condomínio e do Prolongamento da Rua Kenneth Gilbert Herrick.....	96
Mapa 5: Localização do Condomínio, da Pista Marginal a SP-318 e das Áreas Públicas.....	98

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01: Dimensões do planejamento urbano .....	32
Quadro 02: Parcelamentos do solo com as características necessárias para o estudo de caso, aprovados de 2010 a 2015 no município de Araraquara. ....	76
Quadro 03: Parcelamentos do solo sorteados como objetos do estudo de caso no município de Araraquara. ....	77
Quadro 04: Araraquara - Loteamento Jardim Marialice .....	78
Quadro 05: Araraquara - Loteamento Residencial Village Damha Araraquara II .....	79
Quadro 06: Araraquara - Loteamento Jardim Estância das Rosas .....	80

Quadro 07: Araraquara - Loteamento Residencial Village Damha Araraquara III.....	81
Quadro 08: Araraquara - Loteamento Residencial Campos De Piemonte .....	82
Quadro 09: Araraquara - Loteamento Jardim Boa Vista III .....	83
Quadro 10: Parcelamentos do Solo com as características necessárias para o estudo de caso, aprovados de 2010 a 2015 no município de São Carlos.....	88
Quadro 11: Parcelamentos do Solo sorteados como objetos do estudo de caso no município de São Carlos. ....	89
Quadro 12: São Carlos - Condomínio Residencial Quebec .....	90
Quadro 13: São Carlos - Condomínio Eco-Esportivo Damha III – Fase I (Condomínio Village Damha III) .....	91
Quadro 14: São Carlos - Condomínio Residencial Aquarela .....	92
Quadro 15: São Carlos - Condomínio Residencial Recanto do Bosque .....	93
Quadro 16: São Carlos - Loteamento Residencial Parque dos Pássaros .....	94
Quadro 17: São Carlos: Condomínio Residencial Village Damha IV .....	95

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Urbanização no Brasil no período de 1940 a 2010.....	28
Tabela 2: Municípios, total e com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – Perfil dos Municípios 2013. ....	49
Tabela 3: Comparação de valores das contrapartidas exigidas no município de Araraquara. ....	84
Tabela 4: Comparação de valores das contrapartidas exigidas no município de São Carlos.....	99

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AEIU: Áreas Especiais Interesse Urbanísticos

CA: Coeficiente de Aproveitamento

CAB: Coeficiente de Aproveitamento Básico

CAM: Coeficiente de Aproveitamento Máximo

CDP: Condicionantes, Deficiências e Potencialidades

COMDEMA: Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

COMDUSC: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos

COMPUA: Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana

CONAMA: Conselho Nacional de Meio Ambiente

EIA: Estudo de Impacto Ambiental

EIV: Estudo de Impacto de Vizinhança

GRAPROARA: Grupo de Análise e Aprovação de Projetos e Diretrizes Urbanísticas de Araraquara

GRAPROHAB: Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo

IAB: Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano

OAB: Ordem dos Advogados do Brasil

PIB: Produto Interno Bruto

PGT: Polo Gerador de Tráfego

RIMA: Relatório de Impacto de Meio Ambiente

RIVI: Relatório de Impacto de Vizinhança

SEADE: Sistema Estadual de Análise de Dados

SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNPU: Secretária Nacional de Programas Urbanos

ZHIS: Zona de Habitação de Interesse Social

ZOEMI: Zona Especiais Miscigenadas

ZOPRE: Zona Predominantemente Residenciais

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>14</b>
1. INTRODUÇÃO .....	14
1.1. Justificativa.....	18
1.2. Objetivos da Pesquisa.....	19
1.2.1 Objetivo Geral .....	19
1.2.2. Objetivos Específicos .....	19
1.3. Metodologia.....	20
1.3.1. Abordagem Temática .....	21
1.3.2. Abordagem dos Estudos de Caso.....	22
1.3.3. Abordagem Analítica .....	23
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>25</b>
2. PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL .....	25
2.1. Planejamento Urbano.....	29
2.2. A Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade .....	35
2.2.1. Instrumentos Urbanísticos.....	39
2.3. Concepção e Aplicação do Plano Diretor .....	45
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>50</b>
3. PARCELAMENTO DO SOLO: FUNDAMENTOS, INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS E JURÍDICAS.....	50
3.1. A venda da terra por meio do loteamento .....	55
3.2. Viabilidades para implantação de um loteamento .....	57
3.3. Procedimentos de um loteamento .....	60
3.4. Licenciamento e etapas de um loteamento .....	61
3.4.1. Aprovação Municipal Prévia ou Provisória .....	62
3.4.2. Aprovação Estadual GRAPROHAB .....	63
3.4.3. Aprovação Municipal Definitiva ou Final.....	63
3.5. Registro de um loteamento .....	64
3.6. Recebimento de um loteamento.....	64

<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>66</b>
4. RECUPERAÇÃO E CAPTAÇÃO DE MAIS VALIAS URBANAS .....	66
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>72</b>
5. ESTUDO DE CASO .....	72
5.1. O município de Araraquara .....	72
5.1.1. Regras para Licenciamento de Parcelamento em Araraquara .....	73
5.1.2. Estudos de Caso no Município de Araraquara .....	76
5.1.3. Evidências encontradas no Parcelamentos do Solo estudados em Araraquara .....	84
5.2. O município de São Carlos.....	85
5.2.1. Regras para Licenciamento de Parcelamento em São Carlos .....	87
5.2.2. Estudos de Caso no Município de São Carlos .....	88
5.2.3. Evidências encontradas no Parcelamentos do Solo estudados em São Carlos.....	96
5.3. Análise de Dados .....	99
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>103</b>
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	103
6.1. Referências Bibliográficas .....	106
6.2. Legislações .....	112

## **1. INTRODUÇÃO**

A partir da década de 1940, intensifica-se no Brasil o movimento migratório das populações de áreas rurais para as áreas urbanas (SANTOS, 2013). Na década de 70, esse movimento foi intensificado pela mecanização da agricultura e consequente expulsão da mão de obra do campo. Resultando na necessidade de produção do espaço urbano para novas moradias e atividades de lazer e cultura destinadas aos novos cidadãos. A organização espacial desse novo tecido, teria como objetivo permitir o desenvolvimento da população ali residente, integrando-se à estrutura urbana já existente. Isto exigiu investimentos públicos destinados a implantação de loteamentos residenciais (BARREIROS e ABIKO, 1998). Embora houvesse recursos, em muitos casos, os assentamentos foram implantados de forma precária, e por meio do autoabastecimento e extensão do processo de urbanização. Assim, constituíram-se porções da cidade informalmente ou ilegalmente (SINGER, 1978).

Com o intuito de corrigir os problemas desta urbanização caótica o parcelamento do solo no Brasil vem sendo regido pela Lei Federal nº 6766 de 19 de dezembro de 1979 e suas alterações. Desde então está Lei dita as regras para o poder público ordenar as novas áreas criadas no processo de expansão urbana, passando então a reger o parcelamento do solo no Brasil e, conseqüentemente, o loteamento.

Para entender o que é um parcelamento do solo, primeiramente devemos entender a definição de gleba. Muitos planos diretores definem gleba como sendo uma porção de terras divisíveis em lotes, a qual ainda não foi objeto de parcelamento. Já o parcelamento do solo é quando a área deixa de existir como gleba e passa a existir juridicamente como objeto fruto de loteamento ou desmembramento. Sendo, desmembramento a subdivisão da gleba em lotes com o aproveitamento do sistema viário existente, enquanto, entende-se por loteamento, a subdivisão da gleba em lotes com a abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (BRASIL, 1979).

Quando realizado o parcelamento do solo, a gleba parcelada e seu entorno passam por um processo de valorização decorrente das melhorias de infraestrutura. Muitas vezes estas melhorias são promovidas pela administração pública quando pressionadas pelo setor privado. Smolka (2014) exemplifica esse processo de valorização por meio do parcelamento do solo do bairro da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro. Onde, em resposta à pressão dos empreendedores imobiliários, que exigiam áreas urbanizáveis mais atrativas, a administração pública planejou vias de acesso para uma nova área de expansão. Com projeto elaborado pelo arquiteto e urbanista Lucio Costa em 1974 e financiado pelo setor público, a nova infraestrutura permitiu acesso direto às áreas centrais do Rio de Janeiro através de túneis e uma via expressa elevada. Após três anos estas atratividades contribuíram para um aumento de 1.900% nos preços das terras, enquanto que no mesmo período em outras regiões da cidade, o aumento foi de aproximadamente 435%.

Por outro lado, o município pode recuperar os investimentos feitos pelo setor público que beneficiaram obras privadas e minimizar os impactos negativos gerados pelos parcelamentos do solo, ao aplicar os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores. Isto deve ocorrer por meio de solicitações específicas feitas na ocasião da expedição das diretrizes de uso do solo, de trânsito, de saneamento, ambientais e na análise do estudo de impacto de vizinhança. Além disso, o município pode criar leis específicas para contrapartida urbanística.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, estabelece normas que “regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art.1º, parágrafo único). Estabelece também, diretrizes de uma política urbana, a qual tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º) mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na

formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; [...]

Ainda vale ressaltar, que nas diretrizes IX e XI para política urbana do Estatuto está destacado: “justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização” e a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização do imóvel urbano” (BRASIL, 2001).

Já o Plano Diretor é o instrumento urbanístico responsável pela manutenção das funções sociais da propriedade urbana. A importância do Plano Diretor para o Estatuto da Cidade está centrada em sua atuação como elemento de regulação do uso do solo e de efetivação da função social da propriedade, é ele que explica como a recuperação social da valorização da terra poderá ser realizada nas cidades (SANTORO e CYMBALISTA, 2007). Tem-se como exemplo, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014, que em seu artigo 112 prevê que os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável à habitação de interesse social para atender famílias com renda até seis salários mínimos.

Por fim, as constatações geradas nas avaliações do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), de impacto de vizinhança (EIV) e na expedição de diretrizes para parcelamento do solo, também têm sido ferramentas importantes para os gestores públicos identificarem os problemas gerados pela implantação de um novo parcelamento do solo e solicitarem aos empreendedores, quando necessário, soluções. Sendo assim, os resultados dessas avaliações caracterizam ferramentas de auxílio para captações de contrapartidas urbanística.

Maricato e Ferreira (2002) citam como exemplo o caso do Shopping Center Aricanduva-SP, o qual foi obrigado pela Prefeitura a instalar dois conjuntos de semáforos, construir uma ponte sobre o córrego, duplicar dois trechos de pistas da Avenida Aricanduva para acomodação do tráfego de entrada no edifício, abrir uma rua que cortava a grande área do empreendimento fazendo uma ligação viária inexistente entre dois bairros, e deixar 30% da área da gleba sem pavimentação para melhor absorção de água pluvial. Durante o processo de

licenciamento do referido empreendimento, a gestão municipal observou que seria feito um parcelamento do solo e solicitou a doação de áreas públicas previstas na Lei nº 6766/1979. Por sua própria escolha, os empreendedores optaram por construir na área institucional uma creche a ser doada para a Prefeitura, a qual além de seus funcionários atendia também a população do entorno. Tudo isso poderia ter onerado as contas públicas, mas adequadamente, a ação do poder público garantiu, desde a expedição das diretrizes para o licenciamento, todas as contrapartidas do empreendedor para que os impactos fossem minimizados. Além disso, foi garantido que houvesse a captação de parte dos rendimentos urbanos gerados na valorização decorrente da operação imobiliária. Neste caso, a contrapartida entre o setor público e privado foi baseada em estudos de planejamento urbano e buscou atender o desenvolvimento e as necessidades da grande maioria da sociedade, e não somente aos interesses exclusivamente voltados ao setor privado. O que mostrou ser benéfico para ambos os lados.

Apesar das captações de mais valias urbanas possuírem amparo legal desde a Constituição de 1934, e poderem ser exigidas pelos governos federais, estaduais e municipais, ainda hoje, verifica-se uma ineficiência em sua solicitação. Em 2001, essas captações também foram previstas nas diretrizes do Estatuto da Cidade, mas a forma como podem ser realizadas, ainda é pouco detalhada. Mesmo entre alguns urbanistas, verifica-se amplo debate sobre esta questão. Alguns consentem que a privatização dessas mais valias urbanas é socialmente questionável ou ineficiente, enquanto outros advogam a sua institucionalização como um marco legal orgânico e coerente, bem como a aplicação eficaz de instrumentos para recuperação de mais valias fundiárias (SMOLKA e FURTADO, 2001).

Vale ressaltar, que o termo “recuperação de mais valias” ou “captação de mais valias urbanas”, podem ser encontrados como “gestão pública da valorização da terra” nos textos de Fernanda Furtado, ou como “participação pública da valorização da terra” por Martim Smolka. Neste projeto, optou-se pela utilização dos termos: captação de mais valias urbanas ou contrapartidas urbanísticas.

No Brasil, o loteamento é uma das modalidades do parcelamento do solo. Os loteamentos para fins residenciais são hoje uma das principais formas de urbanização e expansão das cidades. Seguindo a Lei nº 6766/1979 e suas revisões os loteamentos devem cumprir as funções sociais da propriedade, por exemplo,

disponibilizando áreas públicas destinadas a equipamentos urbanos, sistema de lazer e área verde. Como apresentam características diferentes entre si, em geral oferecem grandes oportunidades de captação de mais-valias urbanas, as quais podem contribuir para o desenvolvimento do município. Portanto, o presente trabalho analisará procedimentos e instrumentos urbanísticos, por meio das exigências legais direcionadas ao setor privado durante o licenciamento e a implantação de loteamentos e condomínios horizontais, afim de explorar as formas de aplicação da contrapartida urbanística.

Além disso, considerando os questionamentos que surgem no decorrer do processo de elaboração de um trabalho científico, o presente trabalho abordará nos capítulos 1, 2, 3 e 4 uma pesquisa bibliográfica e documental com a revisão de textos, artigos, livros e periódicos relacionados ao assunto tratado, contribuindo para a fundamentação teórica e histórica. O capítulo 5 se desenvolverá a partir da análise dos processos de licenciamento dos loteamentos e condomínios residenciais e ou de uso misto aprovados no período de 2010 a 2015, nos municípios de Araraquara e São Carlos, localizados no estado de São Paulo, visando identificar as situações que ocorreram a contrapartida urbanística nesses municípios.

### **1.1. Justificativa**

Durante a graduação em arquitetura e urbanismo iniciei um estágio em uma construtora e urbanizadora, com o fim da graduação em 2011 fui efetivada, desde então trabalho com licenciamentos municipais e estaduais de parcelamento do solo (loteamento e condomínio) em municípios do interior de São Paulo. Essa experiência profissional me permite vivenciar o cotidiano da gestão pública, principalmente em relação as etapas do licenciamento de parcelamentos do solo.

Nos licenciamentos, em relação as contrapartidas urbanísticas, foi observado ao longo dos anos a alternância de valores e características das contrapartidas exigidas nestes licenciamentos, sem contar, nas ocasiões que não houve solicitações. Ao perceber a existência de um potencial de captação de mais-valias urbanas nos processos de licenciamentos de novos parcelamentos, que acredito na importância do presente trabalho. Por conta desses fatores, afloraram as questões investigativas de entender em quais condições e parâmetros os gestores

públicos amparam suas solicitações para recuperar os investimentos públicos afetos aos loteamentos.

Os municípios de Araraquara e São Carlos, além de serem vizinhos, fazem parte da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, sendo consideradas cidades médias não metropolitanas e aglomeração urbana. Segundo Braga (2005), nos últimos anos problemas exclusivos das cidades metropolitanas agora começam a fazer parte dos problemas dessas cidades. Muitos desses problemas estão relacionados com o uso e a ocupação do solo, ou seja, antecipar soluções para tais problemas por meio do planejamento pode ser a solução para cidades sustentáveis. Estes problemas requerem recursos para investimentos públicos que poderão advir de recuperação de mais-valias.

## **1.2. Objetivos da Pesquisa**

### **1.2.1. Objetivo geral**

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar em que condições e quais critérios foram utilizados pelo Poder Público Municipal ao exigir contrapartidas urbanísticas de processos de licenciamento de parcelamento do solo nos municípios de Araraquara e São Carlos. Analisar a contribuição para a determinação de condições e parâmetros desejados para almejar equilíbrio entre o público, o privado e o coletivo social.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

Para atender ao objetivo geral descrito acima, os seguintes objetivos específicos foram propostos:

- ✓ Identificar os parcelamentos do solo relacionados a loteamentos (seja este aberto ou fechado) e a condomínios horizontais aprovados nos municípios de Araraquara e São Carlos durante o período de 2010 a 2015.
- ✓ Quando solicitadas contrapartidas ao proprietário, analisar se foram fundamentadas em instrumentos urbanísticos incluídos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do município.

- ✓ Identificar e analisar quais critérios são adotados para aplicação da contrapartida. Identificar o valor e em que estágio da aprovação do empreendimento a contrapartida foi exigida.
- ✓ Analisar se a contrapartida exigida está relacionada aos impactos urbanísticos e infraestruturais identificados pelo corpo técnico municipal no processo de licenciamento do empreendimento.

### **1.3. Materiais e Método da Pesquisa**

A partir da regulamentação da Política Urbana pela Constituição Federal de 1988 os municípios conquistam responsabilidades políticas, podendo então criar leis que observam as existentes nos âmbitos federais e estaduais de acordo com a necessidade de desenvolvimento do município. A Constituição apresenta instrumentos urbanísticos concebidos para serem aplicados segundo o planejamento urbano municipal.

Este trabalho foi feito de forma aplicada e amostral, para isso foram escolhidas como objeto de estudo de caso duas cidades médias paulistas, as quais foram selecionadas seguindo os seguintes critérios e similaridades:

- ✓ Municípios com similaridade de área territorial;
- ✓ Municípios com população residente entre 220 mil a 250 mil habitantes;
- ✓ Municípios que não compõem a área metropolitana;
- ✓ Municípios com plano diretor implementado há mais de 8 anos;
- ✓ Municípios onde houvesse o acesso ao banco de dados e histórico das exigências municipais para o setor privado em contrapartidas financeiras ou em obras para implantação de loteamentos;

A partir da definição dos critérios de seleção de municípios que irão compor o presente estudo, foram selecionadas duas cidades médias paulistas que corresponderam às especificidades estabelecidas: Araraquara e São Carlos.

Nos municípios de Araraquara e São Carlos, os processos de licenciamento de parcelamento do solo do período de 2010 a 2015 foram catalogados de acordo com suas características. Destaca-se que os parcelamentos de solos de interesse social ou industrial foram excluídos. Inicialmente, pensamos em escolher os parcelamentos de acordo com suas particularidades, mas desse modo seria necessário ter acesso a todos os processos. Portanto foi sorteado um parcelamento para cada ano e observado as seguintes características: como foi

aplicada a contrapartida; quais fatores foram levados em consideração no dimensionamento, na natureza e em qual etapa; e, principalmente, como a contrapartida urbanística foi legitimada e ou legalizada.

Também foi verificado nos municípios estudados se existem leis para a exigência de contrapartida urbanística, e como o recurso viabilizado é utilizado. Em relação ao plano diretor desses municípios foi verificado a aplicabilidade de instrumentos urbanísticos apresentados no Estatuto, em como os mesmos podem ser utilizados no regramento do parcelamento do solo, como ferramenta de captação de mais valias urbanas. Dentre os instrumentos relevantes destaca-se:

- ✓ Outorga onerosa do direito de construir
- ✓ Outorga onerosa de alteração de uso do solo;
- ✓ Operações urbanas consorciadas;
- ✓ Contribuição de melhoria;
- ✓ Estudo prévio de impacto de vizinhança.

Todos os instrumentos acima trabalham como mecanismos de legitimação para a exigência de captação de mais-valias urbanas.

Para realização do presente trabalho as pesquisas serão estruturadas em três fases, contemplando as seguintes abordagens:

- ✓ Abordagem temática;
- ✓ Abordagem dos estudos de casos;
- ✓ Abordagem analítica.

### **1.3.1. Abordagem Temática**

Nesta fase será feita uma investigação teórica, documental, bibliográfica e empírica, levando em consideração leis federais, estaduais e municipais, que contemplem os assuntos abordados. O objetivo é obter assim, elementos necessários à discussão e reflexão sobre os seguintes temas:

- ✓ Processo de urbanização no Brasil;
- ✓ Planejamento urbano;
- ✓ A reforma urbana e o estatuto da cidade;
- ✓ Concepção e aplicação do Plano Diretor;
- ✓ Parcelamento do Solo: fundamentos, intervenções urbanísticas e jurídicas;
- ✓ A venda da terra por meio do loteamento;
- ✓ Viabilidades para implantação de um loteamento;

- ✓ Procedimentos de um loteamento;
- ✓ As etapas de licenciamento de um loteamento;
- ✓ Registro de um loteamento;
- ✓ Recebimento de um loteamento; e,
- ✓ O valor da terra e a recuperação e captação de mais-valias urbanas.

Para caracterizar os municípios objeto de estudo de caso, serão coletados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE e dos Planos Diretores Municipais. Para entender a expansão do tecido urbano desses municípios contamos com a revisão de trabalhos acadêmicos.

### **1.3.2. Abordagem dos estudos de caso**

De acordo com o tipo de questões aqui abordadas, optou-se pelo método de estudo de caso como estratégia de pesquisa. Na análise Yin (2001) o método do estudo de caso deve ser utilizado quando o trabalho busca responder questões do tipo “como” e “porque”. Este método também deve ser o selecionado quando o objetivo é examinar acontecimentos contemporâneos, sem que haja a manipulação de comportamentos ou dados.

Portanto, foi realizado um levantamento dos parcelamentos do solo para implantação de loteamentos (abertos e fechados) e condomínios horizontais aprovados entre os anos de 2010 a 2015 nos municípios do estudo. Os loteamentos serão caracterizados contemplando: nome; proprietário; ano de início do licenciamento e da publicação do decreto de aprovação; localização; área total do empreendimento; área vendável; áreas públicas (institucionais, sistema de lazer e área verde); número de lotes; zoneamento urbanístico; e tipologia (loteamento aberto, loteamento fechado e condomínio horizontal).

Em relação a análise das contrapartidas, primeiramente foi analisado se houve solicitação e, quando solicitada, buscou-se identificar se esta foi financeira ou obra. A partir disso verificou-se a existência de uma relação entre o valor apresentado no cronograma físico financeiro do empreendimento e o valor da contrapartida exigida pelo Poder Público. Posteriormente, avaliou-se como a contrapartida foi aplicada; esta foi utilizado para atenuar os impactos negativos

gerados pelo empreendimento ou foi utilizada para corrigir deficiências dos municípios.

Também foi analisado se os licenciamentos dos parcelamentos estudados tiveram, além da aprovação do corpo técnico municipal, a análise dos conselhos municipais (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos e Diretrizes Urbanísticas de Araraquara – GRAPROARA, Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana – COMPUA, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos - COMDUSC) e estaduais (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo - GRAPROHAB). Analisou-se ainda, quais aspectos negativos foram encontrados e se as contrapartidas estão relacionadas a estes aspectos.

A partir disso, foi analisado nos estudos de caso, se a aplicação da contrapartida foi solicitada com o amparo legal dos instrumentos urbanísticos apresentados no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor ou por meio de lei complementar ou decreto.

Para elaborar a abordagem do estudo de caso foram utilizados os seguintes materiais de análise.

- ✓ Planos Diretores Municipais;
- ✓ Leis complementares específicas para parcelamento do solo;
- ✓ Levantamentos e informações estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
- ✓ Publicação do Diário Oficial de 2010 a 2015 de ambos os municípios;
- ✓ Processo dos licenciamentos escolhidos no período de 2010 a 2015 no município de Araraquara, disponibilizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU;
- ✓ Processo dos licenciamentos escolhidos no período de 2010 a 2015 no município de São Carlos, disponibilizados pela Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SMH DU.

### **1.3.3. Abordagem Analítica**

Esta fase teve como propósito reunir as informações obtidas e estabelecer relações entre as características encontradas nos licenciamentos dos loteamentos e condomínios. Estes dados foram relacionados com as legislações dos

municípios citados, e também com a bibliografia estudada. Assim, elaborou-se um quadro sobre a aplicação das contrapartidas com o apoio dos instrumentos urbanísticos estudados e das legislações municipais. Para a análise geral dos dados encontrados, elaborou-se matrizes comparando o valor da contrapartida com o número de habitantes, área total da gleba, área vendável e valor apresentado no cronograma físico financeiro. Assim, por meio dessas informações buscou-se compreender como o Poder Público Municipal estabelece o valor que deve ser cobrado para cada parcelamento do solo.

## *CAPÍTULO 2*

---

### **2. PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL**

O início da ocupação do território brasileiro aconteceu por meio das sesmarias, esse foi o modo adotado pela Coroa Portuguesa para distribuir suas terras. Os novos proprietários tinham como obrigação colonizar e desenvolver a região. No entanto, diante das dificuldades encontradas pelos sesmeiros em cultivar a terra, muitos deles, no final do século XVIII, começaram a locar suas terras para lavradores, iniciando assim, o que é chamado de aquisição da terra por posse. A partir, do processo de aquisição da terra por posse, inicia-se a ilegalidade na propriedade, os posseiros pagavam uma espécie de aluguel pela posse da terra, prática proibida pela lei de sesmaria, assim, o governo passou a não ter mais o controle da distribuição da terra. Essa situação fez com que em 1822 as concessões de terras em sesmarias fossem suspensas, fato que durou até 1850 com a promulgação da lei de terras.

O século XIX é marcado pela transição de uma economia comercial para uma industrial não só no Brasil, mas no mundo, gerando assim várias discussões, principalmente em relação a regularização da terra. Nessa nova fase a terra deixa de ter um status somente social e passa a ser tratada como uma mercadoria capaz de gerar lucros. Na primeira metade do século XIX a economia do Brasil dependia da exportação do café, a qual era baseada no trabalho escravo. Mas, o mundo estava passando por um momento de reflexão contrária sobre a prática do tráfico negreiro, até que, em 1850, a Lei Eusébio de Queirós proibiu o tráfico negreiro no cenário nacional. Entretanto, o Brasil ainda tentou resistir ao máximo a libertação de seus escravos e após muitas discussões a escravidão chegou ao fim em 1888 com a Lei Áurea. Essa situação obrigou os fazendeiros a procurarem outras formas de mão de obra, já que a sociedade não pensava no escravo como trabalhador remunerado e, sim, como uma ferramenta de trabalho (CAVALCANTE, 2005).

Com o fim do tráfico negreiro no Brasil, inicia-se um processo de incentivo da colonização por meio de imigrantes, os quais tinham direitos da aquisição de lotes de terras devolutas e preenchiavam os requisitos. A ordenação jurídica da posse sobre a terra já se fazia necessária desde a segunda metade do século XVIII onde aparece fortemente a figura do posseiro. Sendo assim, essa mescla de situações acarreta a criação da Lei nº 601 de 1850, a chamada Lei de Terras de 1850. A lei tinha como objetivo regularizar a propriedade no território brasileiro, revalidar as concessões de sesmarias, legitimar a posse, criar taxações de imposto territorial, de revalidação das sesmarias e das posses e principalmente sobre a venda de terras devolutas. Percebe-se que, a partir desse momento, a terra passa a ter valor econômico e ser tratada como um bem comercial, só poderia ser adquirida por meio da compra e as concessões de sesmarias não são mais permitidas. Na análise de Stedile e Loconte (1997, p.6), tem-se a principal característica da Lei nº 601/1850:

... pela primeira vez, implantar no Brasil a propriedade privada das terras. Ou seja, a lei proporciona fundamento jurídico à transformação da terra - que é um bem da natureza e, portanto, não tem valor, do ponto de vista da economia política - em mercadoria, em objeto de negócio, passando, portanto, a partir de então, a ter preço. A lei normatizou, então, a propriedade privada da terra.

Para entender o processo de urbanização no Brasil é necessário compreender como que a Lei de Terras definiu quem seriam os proprietários de terras. A partir do momento que esta lei transformou a concessão de uso das terras da colônia em propriedade privada, propiciou-se o direito de compra e venda ao proprietário, característica que impedia que os escravos libertos por meio da promulgação da lei áurea, pudessem se transformar em proprietários de terras. Afinal os mesmos não possuíam nenhum recurso financeiro, e sendo assim, muitos deles abandonaram o campo e se dirigiam para as cidades em busca de melhores condições trabalhistas. A grande maioria não possuía nenhum tipo de conhecimento, o que os obrigava a trabalhar nos portos, trabalho que exigia apenas força física. Novamente, sem recursos financeiros para a compra de terrenos, acabaram construindo suas moradias em áreas que não interessavam ao mercado. Assim,

aconteceu o início das favelas, nas regiões íngremes, nos morros ou manguezais (STEDILE; LOCONTE, 1997).

Na análise de Meireles (2016), a Lei de Terras de 1850 transformou, nos moldes do sistema capitalista, a terra em mercadoria. As mudanças trazidas pela lei, regulamentam a compra e a venda da terra, representando a implantação da propriedade privada do solo do país. A partir disso, para ser proprietário de terras era necessário pagar por ela, desde modo as cidades se tornam uma mercadoria, da qual alguns têm acesso à parte melhor e para outros sobre a pior parte.

No final do século XIX, o país passava por diversas mudanças sociais, políticas e econômicas as quais levariam ao fim da monarquia e à proclamação da república em 1889. Durante o período monárquico o país sobrevivia da produção rural, não sendo permitido a abertura de indústrias no território brasileiro. Todo e qualquer produto manufaturado que fosse necessário vinha de Portugal ou dos demais países europeus. Mas a partir de 1889, começam a surgir as primeiras indústrias brasileiras, localizadas nos grandes centros. Inicia-se, assim, o processo migratório do homem do campo para cidade em busca de melhores condições (CAVALCANTE, 2005).

Em países como EUA, Alemanha e Inglaterra, o processo de industrialização iniciou-se ainda no século XVIII. Entretanto, no Brasil, ele só aconteceu no final do século XIX, em decorrência da crise cafeeira os produtores brasileiros precisavam de outras opções de investimentos, criando-se assim as primeiras indústrias. Portanto, fica claro que o processo de urbanização das cidades no Brasil e no mundo foi acompanhado pela implantação das indústrias e seguido por um imenso crescimento demográfico das cidades. Na análise de Choay (1997) ainda no século XIX quando as cidades começam a se expandir, o movimento do urbanismo é provocado, para resolver os problemas que aparecem no planejamento da cidade, antes mesmo de sua criação.

A urbanização deve ser vista como um processo social, pois seu desenvolvimento provoca o aparecimento de núcleos urbanos, resultado das interações humanas, com o aparecimento de um sistema econômico de trocas urbano rurais (REIS, 1968). De acordo com Rossini (1988, p.74), no período de 1920 a 1940, o crescimento da população urbana foi de 43% no Estado de São Paulo. No final da década de 1920, a urbanização no interior do Estado de São Paulo, evoluía de forma acelerada e atomizada, foi reforçada pelo movimento de capitais mercantis

locais, os quais proporcionaram investimentos de origem privada de companhias de energia, de telefone, de meios de transportes, de bancos, das instituições de ensino, entre outros, reforçando o setor urbano e acelerando a prestação de serviços (SANTOS, 2013).

No século XIX, o Brasil era considerado um país predominantemente agrícola, mas, a partir de 1930, os incentivos do governo de Getúlio Vargas começam a mudar a economia do país de agrária para industrial. Na década de 1950, a população rural era de 63,46% enquanto que a urbana era de 36,54%. Passados 60 anos, a situação mudou e o censo demográfico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017) mostrou que a população urbana aumentou para 84,36% enquanto que a rural caiu para 15,64%.

**Tabela 1:** Urbanização no Brasil no período de 1940 a 2010.

BRASIL			
Década	População Total	População Urbana	População Rural
1940	41.236,32	12.880,18	28.356,14
1950	51.944,40	18.782,89	33.161,51
1960	70.070,46	31.303,03	38.767,43
1970	63.139,04	52.084,98	11.054,06
1980	119.002,71	80.436,41	38.566,30
1990	146.825,48	110.991,00	35.834,48
2000	169.590,69	137.755,55	31.835,14
2010	190.755,79	160.925,79	29.830,00

FONTE: IBGE (2017).

Historicamente, desde a época imperial, o Brasil já apresentava preocupações e regras voltadas à organização espacial. Em São Paulo, o Código de Posturas de 1886 estabelecia regras sobre aberturas de ruas e localização de indústrias. Já na república, em 1934, o código de Obras, conhecido como Código Arthur Sabóia, determinava o planejamento da capital com grandes avenidas, praças, parques e, principalmente, garantia de higiene e saúde pública a população.

O rápido crescimento das cidades brasileiras que aconteceu na segunda metade do século XX, reproduziu um crescimento desordenado, causando problemas de ordem ambiental e social, o acúmulo de pessoas e a falta de infraestrutura fez com que diversas áreas impróprias para habitação fossem ocupadas por moradias (JORDÃO; OLIVEIRA, 2013).

O engenheiro sanitarista Saturnino de Brito em suas análises sobre as concepções urbanísticas, considerava a importância de uma visão globalizante do espaço urbano colocando a necessidade de existir um plano geral centralizado no sentido de prever e gerenciar a expansão da cidade. Ele pontua fases no desenvolvimento das cidades em relação ao planejamento, alegando que na primeira fase as cidades são formadas pelas conveniências do momento, sem qualquer preocupação com sua ocupação. Em uma segunda fase, as cidades ganham importância, mas ainda se desenvolvem sem um plano geral, os terrenos valorizam de acordo com o que é favorável aos especuladores. Por último, observa-se a elaboração de planos de conjunto, com o objetivo de coordenar o remanejamento dos quarteirões existentes, a extensão futura e a formação de novas cidades (MOREIRA, 1997).

Esse crescimento desordenado contribuiu para a aceleração do processo de urbanização das cidades, demandando o estabelecimento rápido de novas áreas urbanizáveis dentro da cidade, evidenciando a responsabilidade do município na criação de planos urbanísticos. Para Duarte (2013) a primeira questão do planejamento urbano, é lidar com os déficits de moradia, infraestrutura e serviços básicos apresentados na maioria das cidades brasileiras, reflexos do intenso processo migratório.

De acordo com Villaça (2000), com o crescimento das cidades, os problemas urbanos começaram a se agravar e, sendo assim, a classe dominante começou a ser pressionada a abandonar o discurso e a prática do embelezamento urbano, passa-se a adotar o urbanismo. Esse por sua vez, deixava o embelezamento de lado para tratar questões de arquitetura e engenharia viária, mas os problemas urbanos continuavam crescendo, dessa maneira, a classe dominante abandona de vez o discurso que as cidades são apenas objetos de engenharia e arquitetura, ocasionando assim, os super-planos dos anos de 1960 e 1970, os quais apresentavam sofisticados diagnósticos econômicos, urbanísticos, sociais e administrativos.

Segundo Santos (2013, p.21) “foi necessário mais de um século para que a urbanização atingisse sua maturidade, no século XIX, e ainda mais um século para adquirir as características com as quais a conhecemos hoje”.

## 2.1. Planejamento Urbano

Diante da situação do século XIX, em que a maioria da população mundial se torna urbana, torna-se imprescindível o planejamento urbano. Com o objetivo de organizar essas cidades, as quais se tornam complexos objetos de estudos. O intuito é ter um ambiente sadio, seguro e que atenda às necessidades sociais, culturais e econômicas de toda a população. Para Jordão e Oliveira (2013), o planejamento urbano é formado por processos de produção, estruturação, apropriação do espaço urbano e desenvolvimento de soluções que visam proporcionar aos habitantes uma melhoria na qualidade de vida.

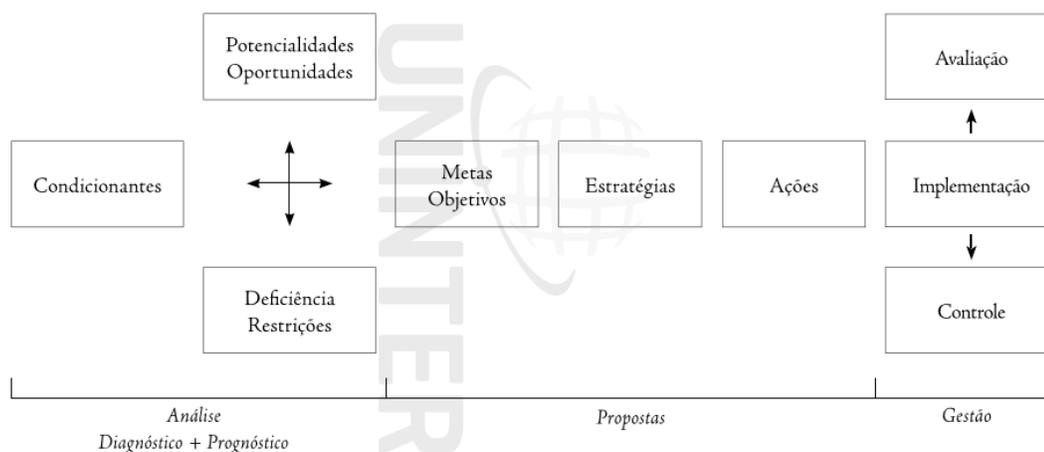
Duarte (2013), entende que o conceito de planejamento urbano está ligado ao estudo da cidade, de uma maneira ampla, considerando as características físicas, sociais, culturais e econômicas, unindo metodologias e conhecimentos apresentados em diversas áreas de estudo. Enquanto que o urbanismo está ligado exclusivamente ao desenho técnico da cidade, condicionando a ordenação territorial. Sendo assim, pode-se definir que o planejamento urbano é um conjunto de medidas tomadas para atingir um objetivo, levando em consideração todas as fragilidades e potencialidades locais.

Regras de uso e ocupação do solo, estratégias políticas, restrições, coleta de dados, envolvimento profissional e da sociedade, metodologias e instrumentos fazem parte do sucesso de um processo de planejamento urbano, que influencia positivamente a qualidade de vida dos munícipes. Entretanto, observa-se que muitas cidades possuem planos plenos de instrumentos. Mas, os mesmos não são aplicáveis, pois no momento da criação desse plano não foi levado em consideração o objetivo do mesmo, o recurso financeiro e muito menos a análise do contexto. Portanto, antes da elaboração do processo, deve-se ter certeza do que o mesmo deverá atender.

A função do planejamento urbano é estudar as cidades, considerando principalmente suas irregularidades e complexidades. Como é percebido, o desenvolvimento urbano ordenado é um dos grandes desafios dos técnicos e administradores públicos que visam ter sucesso no planejamento das cidades, as decisões desses indivíduos afetam o ordenamento das cidades, refletindo no número de ruas, bairros e loteamentos que são implantados (BARCELLOS; BARCELLOS, 2004).

De acordo com a análise de Duarte (2013), o planejamento urbano é formado por etapas que geram um plano. As etapas do planejamento urbano são divididas em: diagnóstico, prognóstico, proposta e gestão. São responsabilidades da etapa do diagnóstico analisar a situação como um todo, definir o cenário existente, e principalmente decidir qual é o objetivo a chegar. Para isso, é necessário delimitar a área geográfica atingida, e a coleta e a organização de dados compondo um inventário. Normalmente, nessa etapa se define quais são as condicionantes, as potencialidades e as deficiências da região estudada de acordo com o fluxograma 1. Na etapa do prognóstico já deve-se ter conhecimento dos aspectos demográficos, físicos territoriais, legais, sociais e econômicos. Considerando todas essas informações da atual situação da cidade, elabora-se a proposta a ser cumprida pela gestão urbana, para atingir um objetivo futuro. A proposta buscará um vetor dentro das possibilidades do que é previsível e desejável, por meio de alternativas que melhorem a qualidade de vida dos moradores, promovendo o desenvolvimento socioeconômico de uma cidade.

FLUXOGRAMA 1: Esquema de análise CDP – Condicionantes, Deficiências e Potencialidades.



Fonte: DUARTE, 2013, p. 32

Ainda por Duarte (2013, p.77), o planejamento urbano deve ser organizado em seis dimensões principais. A dimensão ambiental está ligada à valorização dos aspectos ambientais. A dimensão econômica está ligada às possibilidades de a cidade gerar recursos financeiros de forma global. A dimensão social é aquela que trata do bem-estar de todos os cidadãos. A dimensão

infraestrutural trata das obras de serviços públicos e do fornecimento de tais serviços, sendo a base técnica da organização territorial do município, se tornando fundamental para o bom funcionamento das outras dimensões. A dimensão gerencial lida com a administração, o planejamento e a gestão dos órgãos públicos. Por último, a dimensão territorial é a base que organiza a ocupação do território pelas pessoas, empresa e serviços, estabelecendo as diretrizes de parcelamento, uso e ocupação do solo. Todas essas dimensões são exemplificadas pelo autor no Quadro 1.

Quadro 1: Dimensões do planejamento urbano.

DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO URBANO	ASPECTOS
Ambiental	Meio Ambiente
Econômica	Agricultura
	Pecuária
	Trabalho
	Indústria
	Comércio
	Turismo
Social	Assistência Social
	Segurança
	Educação
	Esporte e Lazer
	Cultura
	Saúde
	Habitação
	Cidadania (deficientes, idosos, mulheres...)
Infraestrutural	Obras
	Serviços Públicos
	Infraestrutura
	Transportes
Gerencial	Administração
	Planejamento
	Finanças
	Governo
	Comunicação
	Fazenda
Territorial	Uso e Ocupação
	Parcelamento

Duarte (2013, p.72 e 73)

Após a aprovação de um capítulo dedicado a política urbana na Constituição Federal de 1988, as questões relacionadas ao planejamento urbano passam a ter verdadeiro destaque no Brasil. Conforme descrito abaixo, os municípios passam a ter poder de decisão sobre o uso e a ocupação de seu solo, de acordo com as necessidades e preferências locais.

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988. Art. 182).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor passa a ser obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988. Art. 182). Na ocasião os meios de comunicação divulgavam que a causa do caos das cidades brasileiras era a falta de planejamento urbano. Mas, ao se estudar esse contexto, depara-se que nos anos 1960, o Brasil produziu super-planos que continham diretrizes e recomendações, e essa produção de planos perpetuou pelas décadas seguintes. Tomando-se como exemplo o Plano Diretor apresentado para a cidade de São Paulo pela gestão do prefeito Maluf (1993/1996) e posteriormente pela gestão do Pitta (1997). Os estudos para sua produção ignoravam a parte ilegal da cidade, a qual compunha mais de 50% do município (favelas, cortiços e loteamentos ilegais). Ignorava também questões de uso do solo e de mobilidade, em uma cidade conhecida pelos seus imensos congestionamentos. Fazia parte desse plano simplesmente um projeto de lei para flexibilização da lei de zoneamento. Portanto, a cidade de São Paulo tinha um plano, mas o mesmo não tratava das principais vulnerabilidades da cidade (MARICATO, 1997).

A produção desses planos tecnocráticos, os quais foram elaborados por profissionais que muitas vezes nem habitavam as cidades estudadas, ignoravam as fragilidades do município e não valorizavam suas potencialidades. Não levando em consideração a opinião popular e nem dos gestores municipais, muito menos o orçamento local, planos como esses serviam somente para contabilizar a sua existência. Os mesmos não conseguiam ser aplicáveis e não melhoravam em nada a qualidade de vida do munícipe. Até hoje “a maioria dos municípios brasileiros

possui um conjunto insuficiente de leis urbanísticas básicas que determina perímetros e aprova códigos de obras tradicionais” (FERNANDES, 2010, p. 56).

Os planos diretores, as leis de zoneamento, mobilidade e uso e ocupação do solo são vistas de maneira separadas no Brasil. Foram aprovadas tantas leis de zoneamento que as mesmas se tornaram tão comuns que passaram a ser reconhecidas como uma das práticas mais comuns do que se acredita ser o planejamento urbano, mas, na maioria das vezes, as regras só funcionam se estiverem conectadas (VILLAÇA, 2000).

Em 1989, começa-se a pensar em uma lei que regulamentasse o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Diante dos diversos obstáculos urbanísticos encontrados pelos municípios brasileiros, o Estatuto da Cidade veio regulamentar o capítulo da Política Urbana, artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Sendo aprovado 2001, após muita discussão, o Estatuto em seu 1º artigo “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

A partir do momento que entrou em vigor o Estatuto da Cidade, o município passou a ter autonomia para gerenciar o planejamento urbano municipal de acordo com as necessidades de cada região. Por meio dos planos diretores municipais foi possível determinar quando e como um parcelamento do solo poderá modificar o espaço urbano.

O Estatuto da Cidade oferece para os municípios um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, voltados a induzir mais do que normatizar as formas de uso e ocupação do solo, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbana, a qual incorpora a participação direta dos cidadãos em processos decisórios sobre a cidade e principalmente sobre as possibilidades de regularização da posse urbana (ROLNIK, 2001). A Lei oferece variados mecanismos para o enfrentamento dos problemas urbanos, que não são poucos nem pequenos (BASSUL, 2011).

Para apoiar a criação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, foi criado em 2003, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério das Cidades, composto por quatro secretarias nacionais: Acessibilidade e Programas Urbanos; Habitação; Mobilidade Urbana; e Saneamento. Com o objetivo de assegurar o acesso às infraestruturas urbanas, a um ambiente saudável e

seguro, a mobilidade urbana, às políticas públicas e à justiça social. Os programas são o principal instrumento que o governo utiliza para concretizar políticas públicas e otimizar seus recursos, sejam eles financeiros, humanos, logísticos ou materiais.

Na tentativa de reduzir as desigualdades territoriais urbanas, ampliar o acesso à terra urbana com qualidade para população de baixa renda, diminuindo assim os impactos ambientais e a exclusão social, o Ministério das Cidades criou a Secretária Nacional de Programas Urbanos (SNPU), a qual tem como desafio estruturar o planejamento territorial e a política fundiária urbana de acordo com as indicações apontadas na Constituição de 1988 em seus artigos 182 e 183. Considerando a importância dos atores municipais para o planejamento e a gestão do uso e ocupação do solo que a SNPU elaborou uma estratégia de apoio e fomento às ações municipais, por meio de programas que apoiam a implementação dos Planos Diretores Participativos, que trata da regularização de assentamentos da população de baixa renda, que promovem o aproveitamento de imóveis urbanos subutilizados e impediam a ocupação de áreas de riscos (ROLNIK, 2006).

As cidades brasileiras são vistas como um lugar de concentração de riquezas. Sendo que, parte da acumulação acontece pela agregação de valores decorrentes de fatores de produção tradicionais, e, a outra parte se forma na maioria das vezes, por meio do trabalho coletivo e não do esforço individual dos proprietários, sem que haja qualquer investimento de capital privado. A partir da criação do Estatuto da Cidade o poder público passa a ter autonomia para recuperar investimentos que tenham resultado na valorização imobiliária, por meio dos instrumentos torna-se possível conter a especulação imobiliária (BASSUL, 2011).

## **2.2. A Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade.**

Em meados de 1960, surgiram no país movimentos sociais que tinham como objetivo a reforma urbana, reuniam-se arquitetos, urbanistas, sanitaristas, ambientalistas, sindicalistas, membros da igreja católica e parlamentares. A reforma urbana entra na pauta dos projetos discutidos no governo do presidente João Goulart, mas, com a instauração do regime militar em 1964 esse assunto acaba sendo enfraquecido. Para Junior e Uzzo (2009) os temas sobre a reforma urbana reaparecem de maneira lenta e gradual nos anos de 1970 e 1980, nesse período a igreja católica lançou um documento com o título “Ação Pastoral e o Solo Urbano”,

com conteúdo de defesa a função social da propriedade urbana, esse texto contribuiu muito na luta pela reforma urbana.

Com o final da ditadura militar em 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formado por um grupo eclético, composto de participantes de diferentes áreas, reuniam-se representantes da sociedade civil, entidades profissionais, organizações não governamentais, sindicatos, pastorais, entre outros. Esse movimento tinha como tarefa elaborar uma proposta de lei, a qual seria incluída na Constituição Federal, com base na diversidade dos membros o objetivo era mudar o perfil das cidades, as quais sofriam com a falta de infraestrutura, mobilidade, habitação, desordenada ocupação do solo, desigualdade social e segregação espacial (JUNIOR; UZZO, 2009).

Foi aprovado no Brasil a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um capítulo dedicado a política urbana. Com a promulgação da Constituição de 1988 avanços importantes foram alcançados. Surgiu o projeto de Lei nº 181 de 1989 de autoria do senador Pompeu de Sousa, após 12 anos de tramitação legislativa o projeto foi aprovado em 10 de julho de 2001, tornando-se a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, popularmente conhecida como o Estatuto da Cidade. A lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana brasileira. De acordo com a análise de Oliveira *et al.* (2001), a aprovação o Estatuto foi uma grande vitória da participação de entidade civis e de movimentos sociais que defendem o direito à cidade, a habitação e aos serviços públicos para todos.

O Estatuto da Cidade é a primeira lei que de fato regulamenta a política urbana no âmbito federal (ROLNIK, 2001), fato é que sua aprovação fez com que o Brasil fosse aclamado internacionalmente (FERNANDES, 2010). Mesmo assim, no início, o Estatuto sofreu grande resistência do empresariado conservador, que com o tempo começou a perceber a lei como um mecanismo útil ao capitalismo, e seus instrumentos vistos como vantagens, “por exemplo, o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de matéria-prima” (BASSUL, 2011).

Fernandes (2010) divide o Estatuto da Cidade em quatro partes principais: a conceitual, a qual indica parâmetros constitucionais das funções sociais da propriedade, da cidade e da política urbana; a instrumental, a qual cria uma série

de instrumentos de materialização para aplicação da política urbana; a institucional, que prescreve “mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana”; e por último uma abordagem “para a regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados” (FERNANDES, 2010, p. 61).

Observando a fase conceitual, a aplicação da lei tem como objetivo garantir o uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como equilíbrio ambiental (Lei 10257/01, art. 1º, parágrafo único). Tem como princípios fundamentais: a gestão democrática que vai garantir a participação popular, a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito à cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura, à equipamentos urbanos comunitários, transporte público adequado e serviços públicos. Essa fase garante aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento. Regulamenta questões de ordenamento territorial, uso e ocupação do solo urbano controlando a expansão do solo para áreas com restrição, além de definir qual a função social da cidade e da propriedade a ser especificada pelo Plano Diretor municipal (BAZOLLI, 2011).

No segundo capítulo da Lei são apresentados os instrumentos da política urbana. Para Bazolli (2011) são instrumentos de gestão e sugerem diretrizes norteadoras para realização de ações concretas relativas à política urbana. Tais diretrizes são conquistadas pela cooperação entre o poder público, a iniciativa privada e demais setores da sociedade. Esses instrumentos devem ser aplicados de maneira combinada para atingirem seus objetivos. O Estatuto da Cidade ressalta a importância das relações do setor privado e da comunidade com o setor público, por meio das parcerias público-privado, que idealizadas pelas operações consorciadas são concretizadas de maneira transparente e com controle fiscal e social.

O processo histórico da construção do Estatuto da Cidade foi marcado por disputas sociopolíticas, jurídicas e ideológicas. Estas permaneceram mesmo após sua aprovação, a aplicação e interpretação dos instrumentos da lei têm gerado disputas entre juristas, urbanistas, promotores imobiliários e movimentos sociais organizados (FERNANDES, 2010). Fato é, que o Estatuto não resultou em textos que podem ser aplicados com facilidade. Segundo Maricato (2003) os adversários

da reforma urbana incluíram em sua redação detalhes que complicam a aplicação de alguns instrumentos. O IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para ser aplicado precisa de lei complementar, outros instrumentos também só conseguem efetiva aplicação por meio de sua vinculação ao plano diretor.

De acordo com o Guia para implementação pelos municípios e cidadãos do estatuto da cidade comentado pelo Instituto Pólis de São Paulo, os legisladores federais devem apenas criar um suporte jurídico para o município, jamais impor um modelo fechado que impeça cada município de traçar diretrizes, regras básicas e delegar de acordo com as peculiaridades de cada local.

Muitos juristas acreditam na inconstitucionalidade dos instrumentos da lei e os grupos conservadores ligados ao setor imobiliário apresentam grande resistência sobre questões ligadas ao direito da propriedade urbana em prol do interesse público (FERNANDES, 2010).

Em parte, esse problema resulta do currículo obsoleto dos cursos de Direito que, na sua maioria, ainda não ensinam Direito Urbanístico, mas incluem quatro anos e meio de discussões formais sobre o Direito Civil (o novo Código Civil, de 2002, já nasceu ultrapassado em muitos aspectos). Isso certamente tem dificultado a mudança de “olhar” sobre a questão urbana: muitos juristas ainda olham para a cidade a partir da perspectiva do lote privado, e naturalmente não veem ou entendem nada além dos interesses individuais dos proprietários. Os juristas voltados para a ação do poder público justificam a aplicação de restrições administrativas externas ao exercício da propriedade urbana, mas não entendem que a propriedade é essencialmente uma fonte de obrigações sociais: a função social está exatamente no poder de obrigar intrinsecamente decorrente da propriedade, e não meramente nas limitações administrativas decorrentes do exercício do poder de polícia. (FERNANDES, 2010, p. 66).

Não obstante a importância de todos os instrumentos, mas nesse trabalho dar-se-á ênfase para os instrumentos que permitem a justa distribuição dos ônus e benefícios obtidos por meio da urbanização e da recuperação, para a comunidade, das mais valias urbanísticas geradas nos licenciamentos de novos parcelamentos do solo feitos por meio dos loteamentos e condomínios. Os instrumentos a serem estudados são: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo, operação urbana consorciada, contribuição de melhoria e estudo prévio de impacto de vizinhança.

### **2.2.1 Instrumentos Urbanísticos**

Neste item serão abordados os seguintes instrumentos urbanísticos: outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo; operações urbanas consorciadas; contribuição de melhoria e estudo prévio de impacto de vizinhança.

#### Outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo

A OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir está prevista no artigo 28 do Estatuto. O município através do Plano Diretor poderá conceder áreas em que o direito de construir poderá ser efetuado acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado no zoneamento, “mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (Lei nº 10.257/2001, art.28), os critérios para esse pagamento deverão ser indicados através do plano diretor municipal ou lei complementar. Fica também a critério do plano diretor definir os limites máximos a serem atingidos pelo coeficiente de aproveitamento, de acordo com as características de cada zoneamento.

O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é a relação entre a área edificável e a área do terreno e subdivide-se em Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM): I - Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) é a relação entre a área edificável básica e a área do terreno; II - Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) é o fator pelo qual a área do lote deve ser multiplicada para se obter a área máxima de

edificação permitida neste mesmo lote, mediante a aplicação dos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou da Transferência do Direito de Construir (São Carlos, Lei nº 13.691/2005, artigo 158).

De acordo com a análise de Sotto (2015) definir os coeficientes urbanísticos máximos e mínimos para construção de imóveis urbanos, é uma maneira do município controlar as densidades construtivas e populacionais em todo território urbano, de acordo com a infraestrutura existente em cada zoneamento, e, é por meio do uso e ocupação do solo que o Poder Público Municipal consegue transformar as áreas de acordo com as peculiaridades de cada região.

A outorga onerosa de alteração do uso do solo está descrita no artigo 29º do Estatuto da Cidade, sendo o Plano Diretor também responsável por indicar quais serão as zonas onde é permitido a alteração do uso do solo, mediante pagamento de contrapartida.

#### Operações urbanas consorciadas.

O conjunto de ações e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal para melhorar questões urbanísticas, sociais e valorização ambiental executadas por meio da parceria entre o setor privado, moradores e usuários com o setor público, são consideradas operações urbanas consorciadas. Instrumento de política de desenvolvimento urbano previsto pelos artigos 32, 33 e 34 da Lei nº. 10.257/01.

A operação urbana consorciada deverá obedecer diretrizes previstas no Estatuto, e acima de tudo, atender sempre ao interesse da coletividade. Para Czimmermann (2013), o setor privado é o que representa de fato, maiores chances de captação de recursos financeiros, o que causa um grande desafio aos gestores municipais: conciliar o interesse da coletividade, as questões urbanísticas e a preservação do meio ambiente com o interesse dos investidores.

Suas diretrizes deverão estar previstas no plano diretor municipal e para cada operação urbana consorciada deverá ser criada uma lei específica que contemple: prognósticos técnicos, administrativos e jurídicos; definição do limite da

área envolvida; programa de ocupação, que atenda questões econômicas e sociais; finalidades; estudo prévio de impacto de vizinhança; representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação e principalmente definir qual contrapartida será exigida aos envolvidos. Todo e qualquer recurso obtido com o intuito da operação urbana consorciada deverá exclusivamente atender somente a própria operação.

Como exemplo de uma operação urbana consorciada, tem-se a operação urbana Faria Lima (Lei nº 11.732/95), envolveu uma área de aproximadamente 450 hectares, localizada na região sudoeste do município de São Paulo. A justificativa para essa operação foi o prolongamento da Avenida Faria Lima e o melhoramento do sistema viário local, a forma de pagamento aconteceu por meio de moeda corrente nacional. Além das melhorias no sistema viário, a lei definiu um programa de investimentos que incluía, terminal de ônibus, habitações de interesse social e aquisição de lotes para equipamentos comunitários. Dentre as propostas, somente as melhorias viárias foram concretizadas.

#### Contribuição de melhoria.

A contribuição de melhoria é um instrumento de política urbana previsto no artigo 4º do Estatuto da Cidade, o qual permite que o Poder Público cobre financeiramente dos proprietários beneficiados por obras de melhoria urbana o valor investido.

É regulamentada desde a década de 1960 pelo Decreto-Lei nº 195 de 24 de fevereiro de 1967, e considera que a valorização do imóvel seja dada em virtude de qualquer das seguintes situações de obras públicas: pavimentação; iluminação; rede telefônica e comunicação em geral; drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; arborização; abertura e ou alargamentos de vias, construções de pontes, túneis e ou viadutos; melhoramento com transporte público; construção e ou adequações de parques, praças, aeródromos e aeroportos e obras de embelezamento no geral.

A contribuição de melhoria será cobrada pela unidade administrativa que a realizar, deverá ser criado um edital para regularizar a contribuição, no qual deverá constar os seguintes elementos: delimitação das áreas beneficiadas e a

relação dos imóveis nelas compreendidos; projeto e memorial descritivo; orçamento do custo da obra e principalmente parcela a ser paga pelo contribuinte (Decreto-Lei nº 195/67, art. 5). A soma das parcelas pagas pelo contribuinte no período de um ano não poderá exceder 3% (três por cento) do maior valor fiscal do seu imóvel, atualizado à época da cobrança (Decreto-Lei nº 195/67, art. 12).

De acordo com a análise de Sotto (2015) mesmo depois de dez anos da edição do Estatuto da Cidade, a contribuição continua sendo pouco utilizada, fato que viola a recuperação das mais valias urbanísticas pelos instrumentos do Estatuto e pela Lei de Responsabilidade Fiscal “que enumera como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federativo” (SOTTO, 2015, p. 125). Ainda em sua análise, “tem-se apontado como razões para a falta de aplicação prática da contribuição de melhoria as dificuldades impostas pelo Código Tributário Nacional para a instituição do tributo” (SOTTO, 2015, p. 126).

#### Estudo prévio de impacto de vizinhança.

O EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança está descrito no Estatuto da Cidade nos artigos 36, 37 e 38, tem como finalidade o apoio a construção de cidades sustentáveis, garantindo assim que os interesses da população em geral sejam preservados.

A implantação de um novo empreendimento, ainda que em conformidade com as legislações vigentes, causam interferências no uso e na ocupação de um determinado lote, trazendo impactos sobre seu entorno e interferindo diretamente na vida da população local. Para Rocco (2006), o EIV surge para instrumentalizar o diálogo das disputas de interesses entre os empreendedores urbanos, os gestores públicos e os cidadãos e, principalmente, criar soluções para garantir o direito de todos e das futuras gerações.

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental (BRASIL, 2001).

Na década de 1970 diversos países iniciaram questionamentos ligados ao ordenamento das cidades e ao meio ambiente, no início da seguinte década essas questões reproduziram no Brasil a criação de uma importante lei: a Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, denominada de Política Nacional do Meio Ambiente, a qual tem “por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (BRASIL, 1981, art. 2º).

A Lei nº 6.938/81 cria o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) fazendo parte de sua estrutura o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), órgão consultivo e deliberativo, com finalidade de orientar o governo e criar novas “diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais” (Lei nº 6.938/81, artigo 6º, inciso II). A Resolução CONAMA nº 01 de 23 de janeiro de 1986 institui como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto de Meio Ambiente (RIMA), a partir desse momento encontra-se quais atividades são consideradas de impacto ambiental e também quais deverão elaborar o estudo de impacto ambiental a serem aprovados pelo órgão estadual competente. Dentre as diversas atividades consideradas de impacto, destaca-se a que mais interessa a esse trabalho: fica estabelecido que projetos urbanísticos com mais de 100 ha deverão apresentar seu estudo (Conama nº 01/86, artigo 2º, inciso XV).

Somente em 2001 com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, por meio do Estatuto da Cidade, que o EIV é mencionado como um dos instrumentos da Política Urbana, muitos estudiosos acreditam que o mesmo tenha sido inspirado no modelo do EIA e seu respectivo RIMA. Fica sob responsabilidade do município definir por meio de uma legislação específica quais empreendimentos e ou atividades devem apresentar o estudo para avaliação de seus impactos e posterior obtenção de suas licenças de construção ou de funcionamento.

O EIV deverá ser apresentado para análise através de um Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), o qual considera-se como vizinhança quadras ou lotes instalados vizinhos e todo e qualquer meio físico ou humano que sofrerá intervenções decorrentes da instalação do objeto de apreciação. O RIVI precisa apresentar todos os impactos positivos e negativos causados pelo empreendimento ou atividade urbana apresentado para análise municipal e, a partir dessa análise, será possível avaliar se a implantação é adequada ao local, se cumpre a função social da propriedade e, principalmente, encontrar medidas mitigadoras ou compensatórias para os impactos gerados. A participação da população se faz muito importante no processo de aprovação, o município deverá encontrar meios de tornar público todas as questões apresentadas, o EIV é um instrumento mediador entre os interesses da população, dos gestores públicos e dos empreendedores urbanos, é uma forma de garantir cidades sustentáveis.

De acordo com a análise de Tomanik (2008) apesar do EIV garantir maior autonomia às administrações locais, suas análises também estão sujeitas as pressões políticas, econômicas e principalmente da carência de técnicos capacitados em conduzir o desenvolvimento da cidade. No guia para elaboração de Planos Diretores Participativos criado pelo Ministério das Cidades, é apresentado que a maior dificuldade dos gestores públicos nas análises dos EIV, é superar a visão fragmentada das análises e captar que os mesmos devem ser analisados de maneira multidisciplinar.

No guia elaborado pela Pólis para implementação pelos municípios e cidadãos do estatuto da cidade concluiu-se que o objetivo do EIV “é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos” (Brasil, 2002, p. 199).

Os instrumentos que acabamos de estudar devem estar detalhados no plano diretor do município, principalmente como acontece a sua aplicação. Sendo assim, o plano diretor é uma ferramenta para o município cumprir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. O plano diretor é o instrumento legal para organizar e principalmente desenvolver as cidades. Vale ressaltar, que a política urbana trouxe nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 o plano diretor, e que mais tarde esses artigos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

### **2.3. Concepção e Aplicação do Plano Diretor**

A inclusão de um capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988 foi um grande avanço na ocasião, estabeleceu a “autonomia municipal e a ampliação da participação da população na gestão das cidades”, garantiu a “participação da população na elaboração do Plano Diretor”, como principal instrumento de planejamento urbano dos municípios (JÚNIOR; UZZO, 2009).

De acordo com o capítulo da Constituição que trata sobre a política urbana, o plano diretor é um dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano. O mesmo deve ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, para que a propriedade urbana cumpra a sua função social (BRASIL, 1988).

Em 2001, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana foram regulamentados pela Lei nº 10.257/2007, conhecida por Estatuto da Cidade, a qual prevê o Plano Diretor como um dos instrumentos da política urbana, criado para estabelecer:

“Normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, artigos 1 e 2).

A aprovação de um Plano Diretor possui obrigatoriedade determinada no artigo 40 do Estatuto da Cidade, para cidades com as seguintes características:

- ✓ População maior que vinte mil habitantes;
- ✓ Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- ✓ Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- ✓ Localizadas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com impacto ambiental significativo de âmbito regional ou nacional;
- ✓ Incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- ✓ Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal

De acordo o artigo 42 do Estatuto da Cidade, deve no mínimo conter a delimitação das áreas urbanas onde serão aplicados os seguintes instrumentos:

- ✓ Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- ✓ Direito de preempção;
- ✓ Outorga onerosa do direito de construir;
- ✓ Outorga onerosa do direito de alteração do uso do solo;
- ✓ Operações urbanas consorciadas;
- ✓ Transferência do direito de construir.

Os instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto e incorporados aos Planos Diretores, demandam regulamentação por meio de leis específicas para efetiva implementação, cabendo esse dever à administração municipal (Poder Legislativo e Executivo) considerando as especificidades de cada região.

Para os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos, além dos itens citados acima e do mapeamento dessas áreas deverão também contemplar:

- ✓ A contribuição de geração de empregos e renda através da organização do parcelamento do solo e na diversidade de seu uso e ocupação;
- ✓ Planejamento e ações preventivas e relocação da população de áreas de riscos de desastre;
- ✓ Planos e projetos de drenagem urbana que contemplem a prevenção e a mitigação de impactos e desastres;

- ✓ Diretrizes para regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares;
- ✓ Identificação das áreas verdes municipais e criação de diretrizes para preservação das mesmas e principalmente redução da impermeabilização da cidade.

Muitos dos Planos Diretores elaborados no Brasil antes dos anos 2000 limitavam-se a questões políticas, objetivos e diretrizes gerais, na maioria das vezes com instrumentos não aplicáveis. Para Villaça (2010), não é de interesse da elite econômica brasileira, a qual na maioria das vezes é representada pelos interesses imobiliários discutir os problemas urbanos, para eles os únicos dispositivos autoaplicáveis tolerados são os referentes ao coeficiente de aproveitamento e de outorga direito de construir.

Para que o Plano Diretor seja um instrumento real de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana, o mesmo deverá ser elaborado pelo Poder Legislativo Municipal e pelo Poder Executivo com o apoio das equipes técnicas da Prefeitura Municipal e principalmente pela sociedade civil. O objetivo fundamental do Plano Diretor é garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada para todos cidadãos, sendo assim ele deixa de ser somente um instrumento de controle do uso do solo para se tornar um instrumento de apoio para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Uma maneira eficaz de combater os interesses da classe dominante, é tornar o processo de elaboração do Plano Diretor o mais transparente possível, e com maior participação da sociedade, deve ser construído em linguagem acessível e clara para que todos entendam e saibam aplicar suas diretrizes. De acordo com o Plano Diretor Participativo - Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos, elaborado pelo Ministério das Cidades em 2004, a construção do Plano Diretor é dividida nas seguintes etapas:

#### 1º ETAPA: Leituras Técnicas e Comunitárias.

Identificar e entender a situação do município, limitar a área urbana e a área rural apontando suas fragilidades, potencialidades e desigualdades. O entendimento da cidade deve ser feito pela comparação de dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura disponível, reunir essas informações em textos e mapas facilitam a leitura da realidade local, esse material

deve estar disponível para todos os participantes da elaboração e municípios em geral.

#### 2º ETAPA: Formular e Pactuar Propostas.

Definir os temas prioritários para o futuro da cidade e a reorganização territorial do município, definir as estratégias e os instrumentos para cumprimento dos objetivos estipulados. Nessa etapa os temas centrais, objetivos e estratégias devem ser definidos com os gestores municipais, com a sociedade e demais envolvidos, esse é o momento de definir qual a linha básica que o Plano Diretor deverá seguir.

#### 3º ETAPA: Definir os instrumentos.

É por meio dos instrumentos urbanísticos que os objetivos e as estratégias estipuladas conseguem ser cumpridos, mas é importante observar quais são os instrumentos adequados à realidade do município.

#### 4º ETAPA: O Sistema de Gestão e Planejamento do Município.

Deverá constar na lei do Plano Diretor a forma como será feito o sistema de gestão e planejamento, que irá monitorar, avaliar e atualizar os requisitos estabelecidos no plano, o qual deverá ser coerente com a capacidade de gestão do município. Segundo o guia, os ajustes podem e devem ser feitos de acordo com a necessidade do município, essa revisão deve ser prevista na lei.

Para que o Plano Diretor cumpra efetivamente sua função, sua elaboração deverá contar com a criação do núcleo gestor, compreendido por uma equipe multidisciplinar, composta por membros do corpo técnico do município, representantes dos conselhos de arquitetura e engenharia, membros da OAB Ordem dos Advogados do Brasil, representantes das universidades locais, representantes dos bairros e a sociedade civil. Esse conselho vai preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor, além de investigar todas as fragilidades e potencialidades do município criando assim instrumentos para que o município cresça de maneira sustentável e priorizando o bem estar da maioria. Esse é um momento muito importante para o fortalecimento desse núcleo, transformando-o em

um conselho permanente, e tendo como sua maior função o cumprimento dos objetivos do plano, analisando os estudos de impacto de vizinhança, os novos parcelamentos do solo e qualquer atividade geradora de impacto, criando suas diretrizes de acordo com o planejado no plano diretor e norteando assim o futuro das cidades.

Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013 elaborado pelo IBGE (2017), em 2013 do total de 5.570 cidades do País, 36,2% não possuíam Plano Diretor e 13,7% disseram estar elaborando.

**Tabela 2** - Municípios, total e com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – Perfil dos Municípios 2013.

Grandes Regiões e Classes de Tamanho da População dos Municípios	MUNICÍPIOS			
	TOTAL	COM PLANO DIRETOR		SEM PLANO DIRETOR
		TOTAL	EM ELABORAÇÃO	
<b>BRASIL</b>	<b>5570</b>	<b>2785</b>	<b>763</b>	<b>2019</b>
Até 5.000	1247	379	188	679
De 5.001 até 10.000	1227	389	195	642
De 10.001 até 20.000	1378	477	272	629
De 20.001 até 50.000	1080	914	99	67
De 50.001 até 100.000	339	329	8	2
De 100.001 até 500.000	260	259	1	
Acima de 500.000	39	38		

FONTE: IBGE (2017).

É percebido na Tabela 2, que ainda há muitos municípios que não possuem plano diretor, o qual foi idealizado pela política urbana como ferramenta de ordenamento das cidades, as quais crescem desordenadamente. O Plano Diretor deve reger regras de uso e ocupação do solo, determinar para onde a cidade deve crescer. Na maioria das vezes, a ocupação do solo acontece por meio do parcelamento do solo.

---

## *CAPÍTULO 3*

### **3. PARCELAMENTO DO SOLO: FUNDAMENTOS, INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS E JURÍDICAS.**

Antes de tentar-se entender o que vem a ser o parcelamento do solo, cabe definir-se o que vem a ser o termo gleba. Muitos planos diretores definem gleba como sendo uma porção de terras divisível em lotes, a qual ainda não foi objeto de parcelamento do solo. Já o parcelamento do solo é quando a área deixa de existir como gleba e passa a existir juridicamente como objeto fruto de loteamento ou desmembramento. O parcelamento do solo pode ser realizado de duas formas. A primeira é realizada por meio do desmembramento, que é a subdivisão da gleba em lotes com o aproveitamento do sistema viário existente. Já a segunda é por meio do loteamento, que é a subdivisão da gleba em lotes com a abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (BRASIL, 1979).

Na análise de Leonelli (2010), o parcelamento do solo é a forma de urbanização mais significativa do país, em decorrência da criação de novos lotes as cidades brasileiras se expandem, e suas áreas rurais passam a ser áreas urbanas.

No âmbito nacional, em 1937, foi regulamentado o parcelamento do solo por meio do Decreto-Lei nº 58 de 10 de dezembro 1937. Este decreto regularizava a compra de terreno, mas não interferia em nada no ordenamento territorial e no período em que vigorou, o corpo técnico municipal não possuía ferramentas para interferir na qualidade dos projetos de parcelamento do solo (BARREIROS e ABIKO, 1998). A partir de 1967, o Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967, trata o parcelamento do solo urbano com a figura do loteamento e dá diretrizes para seus usos.

Em 1979, a Lei Federal nº 6766/1979 passou a regulamentar tecnicamente e juridicamente o parcelamento do solo no país. O projeto de lei, de autoria do senador paulista Otto Cyrillo Lehmann, foi incentivado por inúmeros estudos técnicos que comprovavam a defasagem dos decretos 58/1937 e 271/1967, principalmente em relação a organização espacial e a expansão urbana, realizada através do parcelamento do solo. De acordo com Lehmann, as leis que eram vigentes na ocasião não contemplavam mais a realidade do país, não dispunha de normas que orientassem os estados e municípios na urbanização, não previam procedimentos urbanísticos mínimos que ordenassem o parcelamento do solo e ainda não previa normas de responsabilidades e nem de punições a loteamentos clandestinos ou irregulares.

Com a vigência da Lei Federal nº 6766/1979, “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passam a poder estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, de forma a adequar o previsto na Lei às peculiaridades regionais e locais” (Lei Federal 6766/79 art. 1º - parágrafo único). Isto permitiu o controle do parcelamento do solo pelos municípios, tornando-se um dispositivo de grande valor para organização e ocupação do solo, assegurando uma distribuição adequada de lotes, vias e equipamentos públicos garantindo preservação da qualidade ambiental.

Porém, muitos municípios não conseguiram administrar a ocupação do solo, áreas de riscos começavam a serem urbanizadas e áreas de proteção ambientais não estavam sendo respeitadas, não assegurando o crescimento sustentável do espaço ou sua integração com o espaço já ocupado. Para Mota (1980) além da legislação adequada, faz-se necessário o controle técnico na aprovação de projetos visando a orientação técnica ao projetista ou ao loteador, portanto, fica sob responsabilidade do município a expedição das diretrizes para o uso do solo do parcelamento, tal responsabilidade deverá recair sobre um corpo técnico municipal, o qual necessariamente precisa ser capaz e preparado para que o novo parcelamento conduza o desenvolvimento urbano, evitando a criação de vazios urbanos, especulação imobiliária, dentre demais interesses de cada loteador.

De acordo com a análise de Barreiros e Abiko (1998) muitos estudiosos de urbanismo entendem que a expansão urbana das cidades brasileiras acontece por meio do parcelamento do solo, o qual pode ser realizado de forma regular,

irregular e até mesmo clandestina. A dificuldade ao acesso a terras faz com que se encontre facilmente nos municípios brasileiros parte de sua população vivendo em assentamentos clandestinos e precários e loteamentos irregulares.

Os loteamentos irregulares são parcelamentos do solo urbano que obtiveram aprovação do Poder Público municipal, mas que não foram executados conforme a ato administrativo da aprovação. Os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram nenhuma aprovação por parte do Poder Público municipal e surgem diante da inércia da Administração Pública em fiscalizá-los (ROLNIK, 2001, p.10).

Para Maricato (2003) muitos fatores determinam quando a lei é aplicada ou não, quando os loteamentos clandestinos estão localizados em áreas valorizadas da cidade, a lei se aplica, mas é a lei do mercado imobiliário, não necessariamente a norma jurídica. Já as áreas ambientalmente frágeis acabam sobrando para a população mais pobre, principalmente por não terem valor perante o mercado imobiliário. Afinal nessas áreas a aplicação das leis são mais restritivas, impedem a ocupação nas margens dos córregos, nos mangues, nas áreas de preservação ambiental e reservas.

Na origem da lei de parcelamento do solo, a infraestrutura urbana exigida do loteador era a execução das vias de circulação, demarcação dos lotes, quadras e logradouros. Somente em 1999, com a complementação da Lei Federal nº 6766/79 pela Lei Federal nº 9,785 de 29 de janeiro de 1999, foram também incluídas como parte da infraestrutura obrigatória para execução de um loteamento os equipamentos urbanos “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não” (BRASIL, 1999). Porém, em vigor, o artigo que trata da infraestrutura básica obrigatória é regido pela Lei Federal nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007, a qual estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Já a infraestrutura básica para os parcelamentos situados em zonas de interesse social (ZHIS) foram incluídas também pela Lei Federal nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999, excluindo apenas o item de iluminação e energia elétrica pública.

Inicialmente a legislação previa, ainda, que fossem deixados no mínimo 35% da gleba para as áreas públicas (BRASIL, 1979, art. 4º, § 1º), mas o parágrafo foi alterado pela Lei Federal nº 9.785/1999 ficando sob responsabilidade da legislação municipal qual o percentual de áreas públicas a serem doados ao município no parcelamento, também é de responsabilidade municipal o zoneamento territorial, o qual indicará os usos permitidos, índices urbanísticos, coeficientes máximos de aproveitamento e de ocupação do solo.

Apesar da Lei 6766/1979 conduzir o parcelamento do solo no território brasileiro, acredita-se que a mesma possui muitas lacunas e falhas, como por exemplo, em seu artigo 3º determina que somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Segundo Leonelli (2010), a lei federal não definiu os atributos para que uma área seja considerada zona urbana ou de expansão urbana, como sugerido em 1969 no Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano que aconteceu em Salvador. Desta forma, não foi assegurado a garantia de continuidade do tecido urbano, favorecendo a especulação imobiliária via abertura de loteamentos.

Além disso, a Lei nº 6766/79 só reconhece como formas de parcelar uma gleba o loteamento e o desmembramento, e não regulariza as formas de loteamentos fechados e condomínios horizontais de lotes. Formas de parcelamento que desde 1980 vem crescendo no país, principalmente nas cidades objeto dos estudos de casos.

Muitos municípios brasileiros criam leis complementares para tratar a questão do parcelamento do solo. Os pesquisadores consultados da área jurídica, entendem que, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios conquistam o direito de legislar sobre assuntos de seu interesse e principalmente sobre o ordenamento territorial. A seguir, têm-se os incisos I, II e VIII do artigo 30, que trata da competência dos municípios, da Constituição Federal de 1988:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Em decorrência desse fato, os municípios brasileiros criam leis municipais de parcelamento do solo, onde especificam diretrizes para fechamento dos loteamentos e para o condomínio horizontal de lotes. As cidades estudadas possuem uma contrariedade na abordagem dessa questão. No município de Araraquara-SP, o parcelamento é regido pela Lei Complementar nº 851 de 11 de fevereiro de 2014 que define em seu 2º artigo:

XI. Loteamento fechado: loteamento do solo cujo perímetro tenha permissão do Município para fechamento através de muro, gradil ou similar e permissão de uso exclusivo dos logradouros públicos internos aos moradores.

XIII. Condomínio urbanístico: conjunto de edificações, destinada a fins residenciais ou não, construída sob forma de unidades autônomas isoladas entre si, com possibilidade de vinculação a áreas de utilização exclusiva e com a existência de área de uso comum destinada à circulação interna, lazer, estacionamento de veículos e outros usos coletivos.

A Lei Complementar nº 851/2014 em seu artigo 3º, reconhece o loteamento, o desmembramento, o desdobro e o condomínio urbanístico como formas de parcelamento do solo. No município de São Carlos, o parcelamento do solo é orientado pela Lei 13.691 de 25 de novembro de 2005, a qual define em seu artigo 96 que o parcelamento do solo “poderá ser empreendido por meio de loteamento, desmembramento, desdobro ou remembramento”. Não reconhece o loteamento fechado e nem o condomínio horizontal de lotes. Sendo assim, quando um proprietário deseja fazer esse tipo de parcelamento, primeiramente ele deverá parcelar a gleba de acordo com as diretrizes da Lei Federal nº 6766/1979 e, posteriormente, aplicar as exigências solicitadas na Lei Federal 4591 de 16 de dezembro de 1964, a qual dispõe regras para criação de condomínios.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, a partir do ano 2000, abre a discussão do Projeto de Lei nº 3057/2000, de autoria do deputado Bispo Wanderval e nomeado de “Nova Lei de Responsabilidade Territorial”. Em 2007, o projeto foi aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, em 2008 foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados e encaminhado ao Plenário. Segundo Leonelli (2010,

p.31), o projeto traz alterações pontuais na Lei 6766/79, dentre elas a “regulação e criação de loteamentos fechados e condomínios urbanos, a definição da infraestrutura básica para parcelamentos do solo em zonas habitacionais e de interesse social”, além da simplificação do processo de licenciamento do parcelamento e maior flexibilidade da legislação ambiental para parcelamentos em áreas urbanas.

### **3.1. A venda da terra por meio do loteamento.**

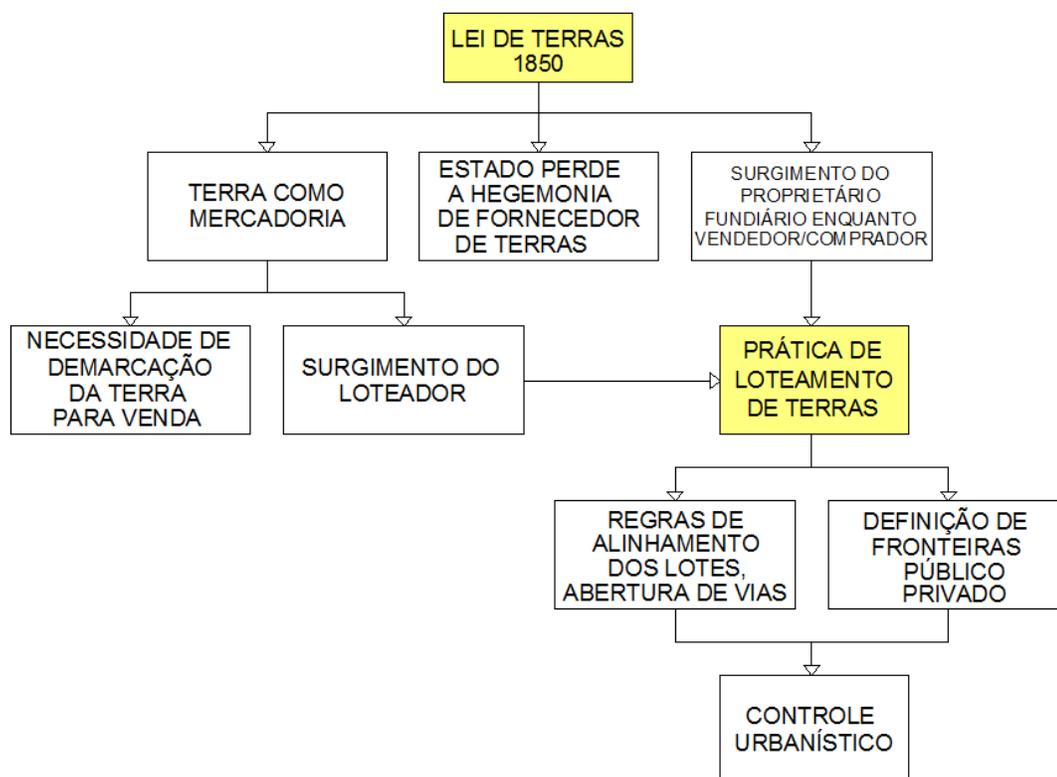
Antes da Lei de Terras de 1850 não existia no país um mercado de terras, pois a concessão do direito de usufruir da terra no Brasil acontecia por meio das sesmarias, lotes de terras virgens doados por Portugal para beneficiários com o objetivo de serem exploradas pela agricultura, e a não exploração poderia gerar a revogação da concessão de uma sesmaria. A concessão de sesmarias chegou ao fim em 1822, junto com o processo de independência do Brasil.

Durante o período de 1822 a 1850, com o fim da concessão de sesmaria e sem lei para regulamentar a posse da terra, ocorreu no país a posse livre das terras de domínio público, imigrantes e escravos não tiveram acessos a essas terras. Sendo assim, a aquisição de terra continuou a acontecer de forma desigual e injusta, originando os grandes latifúndios no Brasil.

Em 1850 foi regulamentada a Lei de Terras, a qual estabelece que a única forma de aquisição de terra é por meio da compra e venda, a partir desse momento a terra passa a ser uma mercadoria, deixa de ser utilizada somente para cultivo e passa a ser um símbolo de poder, pois somente os grandes latifundiários possuíam condições de pagar o valor.

Outro ponto importante, é que a venda da terra só podia acontecer se as áreas fossem delimitadas, marcadas e descritas. Com a lei também se tornou possível adquirir uma área de um proprietário particular, sendo assim criou-se a figura do loteador, do loteamento e do lote demarcado (LEONELLI, 2010). Leonelli (2010) exemplifica a relação entre a Lei de Terras de 1850 e a prática do loteamento por meio do fluxograma a seguir.

FLUXOGRAMA 2: Relação entre a Lei de Terras de 1850 e a prática de loteamento.



Fonte: LEONELLI (2010, p. 53)

Ainda na análise de Leonelli (2010), o controle do parcelamento do solo surge a partir de 1850, mas a urbanização acontece com maior intensidade somente no início do século XX, criando a necessidade da produção do lote urbano para a comercialização.

Analisando que as cidades possuem um número enorme de atividades, é lógico que o solo urbano seja disputado pelo mercado capitalista. Sendo assim, a valorização da terra não acontece pela atividade produtiva e sim pela “monopolização do acesso a uma condição indispensável aquela atividade” (SINGER, 1982, p. 22). A demanda do solo muda constantemente, pois o espaço é

constituído de relações sociais (GONÇALVES, 2002). Sendo assim, os preços impostos as áreas também sofrem violentas oscilações, tornando o mercado imobiliário especulativo (SINGER, 1982).

### **3.2. Viabilidades para implantação de um loteamento.**

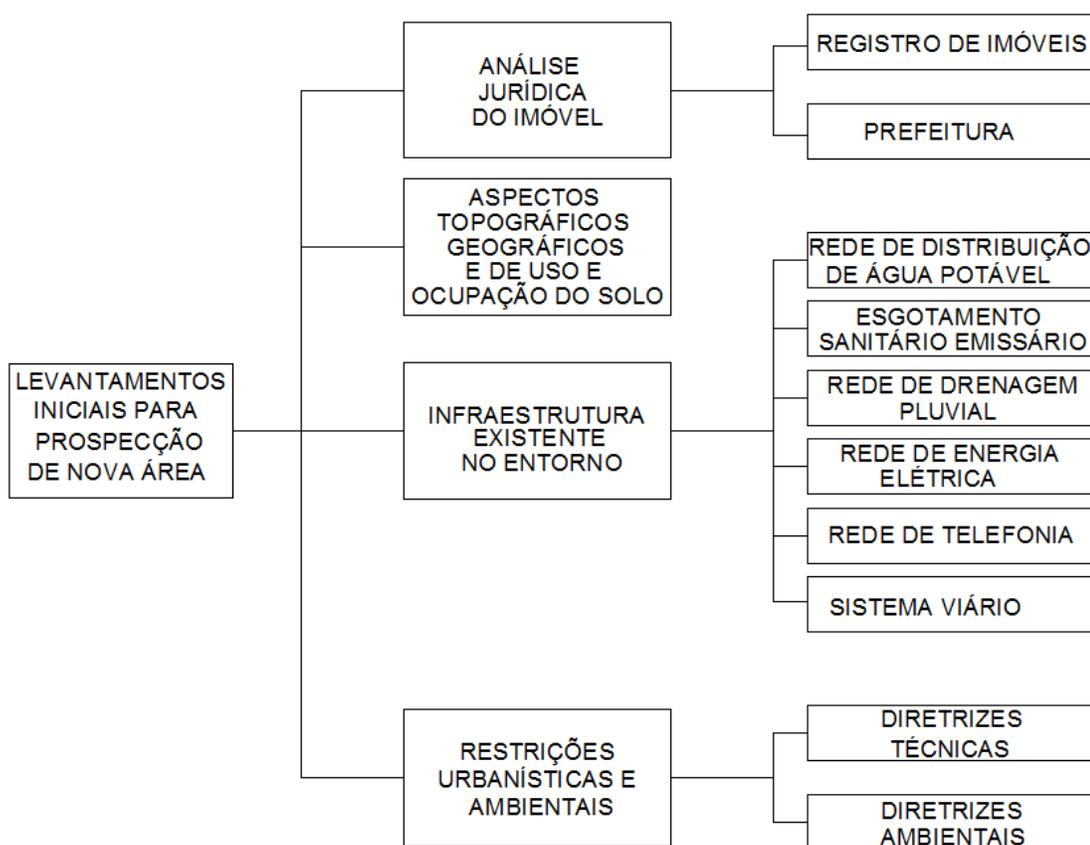
Para Gonzáles (1999) as características especiais do mercado imobiliário tornam muito difícil o processo de decisão de investimento ou de lançamento de novas construções, principalmente na etapa de análise de viabilidade. Muitas vezes, esta decisão é tomada pelo empresário de forma intuitiva, de acordo com sua experiência e percepção das condições momentâneas do mercado, sem ter como base uma análise criteriosa, fundamentada em dados.

Há algumas décadas atrás, alguns loteadores para determinar o preço da venda dos lotes, simplesmente multiplicavam por dez o preço do custo do metro quadrado da gleba adquirida para parcelamento. Essa maneira de calcular o preço da venda do metro quadrado dos lotes e as condições de pagamento, apresentou resultados favoráveis enquanto a inflação não corroía o valor das prestações a receber e a legislação de parcelamento do solo urbano exigia somente a infraestrutura básica (AMADEI e AMADEI, 2003, p.49). As mudanças econômicas que aconteceram no país, fez com que a grande maioria dos loteadores não dispensassem para implantação de um novo loteamento um estudo detalhado de viabilidade econômica financeira.

Todas as limitações, exigências, e requisitos técnicos para aprovar um parcelamento do solo urbano pelos poderes públicos tem origem em legislações (AMADEI e AMADEI, 2003, p.40). Além das restrições encontradas na Lei 6766/79, muitos municípios brasileiros possuem leis específicas de parcelamento do solo, de uso e ocupação do solo, de saneamento básico, de meio ambiente, entre outras. As quais devem ser levadas em consideração antes da aquisição da gleba ou do estudo do projeto urbanístico.

De acordo com a análise de Amorim e Rumel (2013) a primeira etapa identificada no processo de desenvolvimento de um loteamento é a prospecção da área. A grande maioria das incorporadoras brasileiras, possuem um departamento específico para essa função. O Fluxograma 3 ilustra os levantamentos iniciais para a prospecção de uma área para o parcelamento do solo.

FLUXOGRAMA 3: Levantamentos iniciais para a prospecção de uma nova área para o parcelamento do solo urbano.

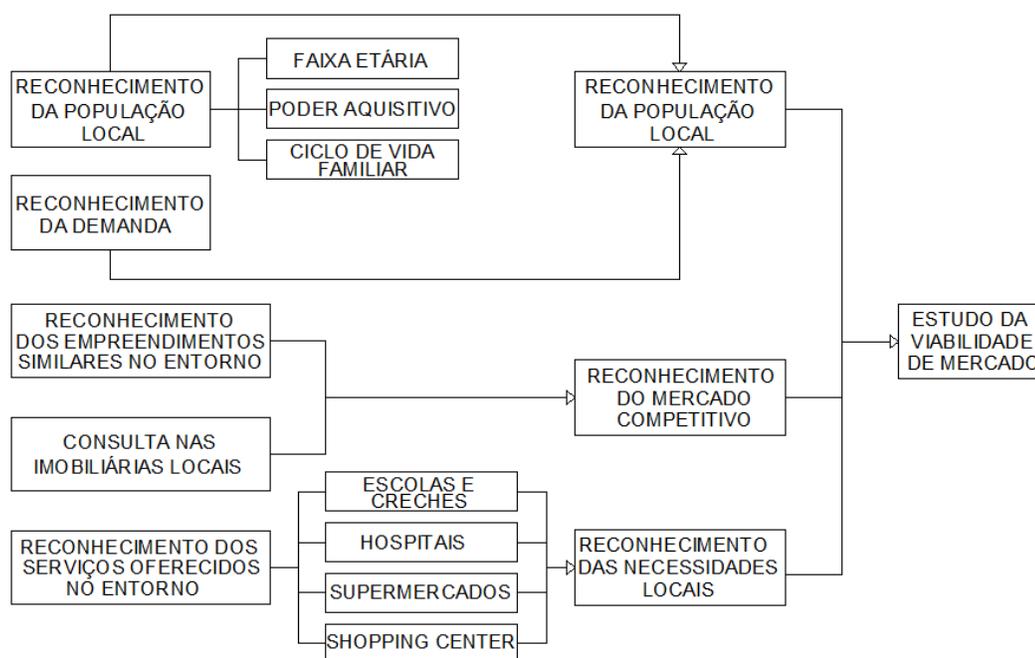


Fonte: Elaborado pela autora

Sendo assim, a segunda etapa para realizar um novo parcelamento do solo é verificar a viabilidade perante as legislações federais, estaduais e municipais. É nesse momento, que deve ser feito o mapeamento de todos os percentuais de áreas públicas a serem doados e todas as demais obrigações junto ao Poder Público Municipal. Identificar a localização, os acessos, rodovias, zoneamento, entre outras características com potencial restritivo.

Superando a segunda etapa, é necessário realizar uma pesquisa de mercado para constatar se existe ou não viabilidade do empreendimento (PEREZ e KIMURA, 2014). É nesse momento que é identificado o potencial do mercado de vendas e principalmente traçado qual o perfil dos futuros compradores, por meio de pesquisas de: faixa etária, renda média mensal familiar e necessidades dos desses futuros compradores. O Fluxograma 4 apresenta o estudo de potencial mercado de vendas

FLUXOGRAMA 4: Levantamentos iniciais para o estudo de potencial de mercado de vendas.



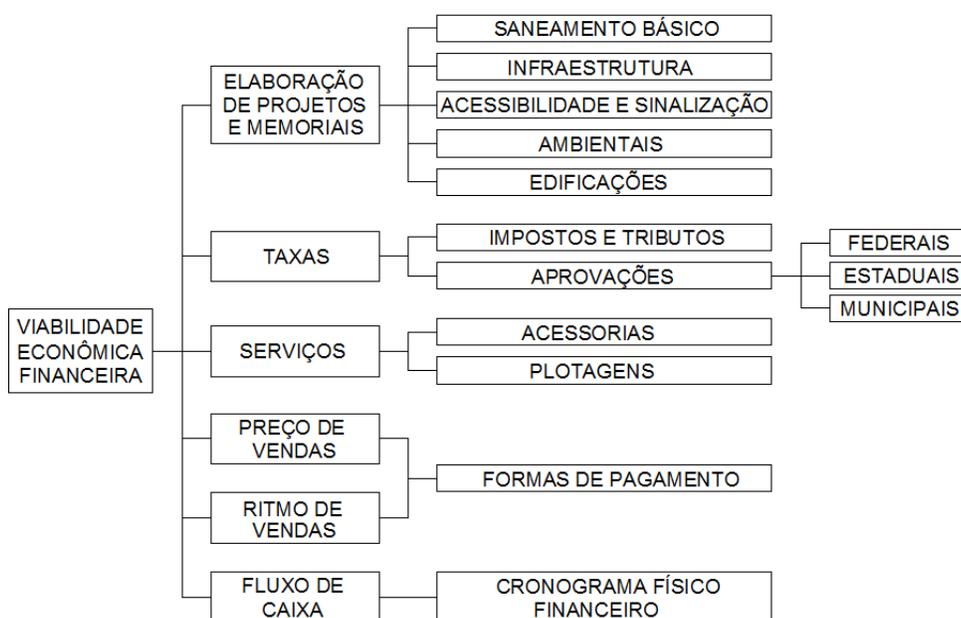
Fonte: Elaborado pela autora

Após passar pelas três etapas descritas, com conhecimento das restrições urbanísticas e ambientais e o estudo do mercado de vendas traçado, pode-se elaborar o projeto urbanístico preliminar, e assim, verificar a viabilidade econômica financeira. Nessa fase serão considerados os custos com projetos, serviços, taxas, impostos, preço de vendas, ritmo de vendas, modelo econômico, fluxo de caixa projetado, na maioria das vezes por meio de cronograma físico

financeiro, levando em consideração além das características do empreendimento, todas as benfeitorias necessárias e exigidas pelo poder público.

Nos municípios estudados, Araraquara (SP) e São Carlos (SP), fazem parte dos itens do cronograma físico financeiros a infraestrutura básica apresentada pela Lei 6766/79: drenagem de águas pluviais; iluminação pública; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. Além dos itens exigidos por leis municipais: pavimentação das ruas; guias; sarjetas e arborização urbana. A seguir, no Fluxograma 5, tem-se os levantamentos para determinação da viabilidade econômica.

**FLUXOGRAMA 5:** Levantamentos para determinar a viabilidade econômica.



Fonte: Elaborado pela autora

Na análise de Jensen (2004, p.13) ao final da etapa de viabilidade econômica todos os empreendedores envolvidos “devem possuir um volume de informações suficientes para saber se o empreendimento apresenta a rentabilidade atrativa dentro do nível de risco aceitável ao seu perfil, e assim podem decidir se prosseguem com o seu desenvolvimento definitivo e a sua regularização”.

### **3.3. Procedimentos de um loteamento.**

No momento que o empreendimento se torna viável, é necessário a elaboração de um levantamento planialtimétrico indicando todos os elementos existentes (córregos, rios, nascentes, árvores isoladas, maciços de vegetação, linhas de transmissão de energia elétrica, rodovias, etc.) na área a ser loteada, com esse levantamento todas as diretrizes devem ser solicitadas aos órgãos competentes. Após conhecer todas as características e exigências, pode-se desenvolver o projeto urbanístico, o qual servirá de base para elaboração de todos os projetos complementares.

No Estado de São Paulo, além dos municípios os novos loteamentos devem ser analisados e aprovados pelo GRAPROHAB – Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo. Este disponibiliza um manual de orientação, no qual, fazem parte dos projetos complementares: planta de localização, levantamento planialtimétrico, projeto de terraplenagem, projeto de drenagem, projeto do sistema de coleta e afastamento do esgoto sanitário, projeto do sistema de abastecimento de água potável, planta urbanística ambiental, projeto de revegetação e implantação de áreas verdes, projeto de arborização dos sistemas de lazer e passeios públicos. Além dos memoriais descritivos e justificativos do empreendimento e laudo de caracterização da vegetação.

De acordo com a Resolução CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986, para “projetos urbanísticos com área acima de cem hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA – Secretária do Meio Ambiente, dos órgãos municipais e estaduais competentes” é necessário a elaboração de estudo de impacto ambiental – EIA e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual e municipal competentes.

### **3.4. Licenciamento e etapas de um loteamento.**

O licenciamento de um loteamento pode variar de um Estado para outro ou de município, portanto nesse trabalho, optou-se em padronizar o licenciamento do Estado de São Paulo, já o licenciamento nos municípios será tratado de maneira genérica indicando os princípios predominantes.

Na maioria dos municípios do Estado de São Paulo, o licenciamento acontece da seguinte maneira.

FLUXOGRAMA 6: Etapas de licenciamento de um loteamento.



Fonte: Elaborado pela autora

### 3.4.1. Aprovação Municipal Prévia ou Provisória.

Nessa etapa deve ser apresentado para análise e parecer do município, o projeto urbanístico e memorial descritivo, além de todos os projetos complementares relacionados a infraestrutura, edificações e ambientais. Também deve ser apresentado nessa etapa, os estudos de impacto de vizinhança ou demais que foram exigidos pelo município.

No projeto urbanístico e memorial descritivo devem constar as identificações do proprietário, responsável técnico e imóvel. Além de destacar áreas vulneráveis, de valor paisagístico natural, corpos d'água, vales, existências de rodovias, ferrovias, adutoras, interceptores/emissários, redes de transmissão de energia e faixas de domínio. Devem constar também a delimitação e denominação das áreas públicas, *non aedificandi* e as correspondentes aos sistemas de lazer, áreas verdes, áreas verdes de preservação permanente, bem como as necessárias para a implantação de equipamentos públicos urbanos e equipamentos públicos comunitários determinadas pelos municípios (GRAPROHAB, 2011).

Muitos municípios do Estado de São Paulo, além do corpo técnico municipal e das secretárias, possuem um colegiado ou conselho que amparam o município na análise dos novos loteamentos. Após os projetos e demais documentos serem analisados, o município deve associá-los a uma certidão de conformidade municipal que será também protocolada no GRAPROHAB.

#### **3.4.2. Aprovação Estadual GRAPROHAB.**

Com os projetos aprovados previamente pelo município, o loteamento segue para a avaliação dos órgãos do Estado. No Estado de São Paulo, as aprovações acontecem por meio do GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo, criado por meio do Decreto nº 33.499 de 10 de julho de 1991, com o objetivo de centralizar e agilizar o trâmite dos projetos habitacionais, apresentados para apreciação no Estado de São Paulo (Decreto 33.499/91, art. 1). O mesmo é constituído por um colegiado formado por membros dos seguintes órgãos da administração pública estadual:

- ✓ Secretaria de Estado da Habitação.
- ✓ CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.
- ✓ SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.
- ✓ EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
- ✓ DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica.

O manual de orientação para aprovação de projetos habitacionais, editado pelo GRAPROHAB, possui instruções e informações necessárias para a apresentação dos projetos para implantação de um novo loteamento (AMADEI; AMADEI, 2003, p.125)

Os membros do Grupo possuem poderes concebidos pelos órgãos e entidades que representam, para, conforme o caso, proferir o voto de aprovação ou de indeferimento dos projetos submetidos a sua análise, ou apresentar relatório de exigências técnicas (São Paulo, 2007). Sendo expedido o certificado de aprovação, o loteamento está apto a protocolar no município o pedido de aprovação final.

#### **3.4.3. Aprovação Municipal Definitiva ou Final.**

Essa etapa consiste em apresentar, à prefeitura, todos os projetos, memoriais e demais documentos aprovados pelo GRAPROHAB, além de um cronograma de execução das obras infraestruturais, constando todos os custos e acompanhado de um instrumento de garantia para a execução das obras, ambos baseados na legislação municipal.

No momento que todas as análises pertinentes forem finalizadas, deverá ser expedido pelo município um alvará de execução ou decreto de aprovação do loteamento. Estando aprovado o loteamento, ele deverá ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

### **3.5. Registro de um loteamento.**

Mesmo que o loteamento esteja aprovado pelo Estado e município, do ponto de vista legal ele ainda não existe. Ele só passa a existir e, principalmente, poder ser comercializado a partir do momento que for registrado pelo cartório de registro de imóveis (JENSEN, 2004, p.16). Após a aprovação definitiva pelo município, o loteador deve submeter o loteamento ao registro imobiliário no máximo em 180 dias (Lei 6766/79, art. 18).

Após todos os documentos serem examinados e estarem aptos a serem registrados na matrícula da área, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará uma comunicação à Prefeitura e fará publicar o edital do pedido de registro por três dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação. Caso não haja manifestação contrária, o registro é efetivado imediatamente ao final do prazo.

A partir desse momento, o sistema viário, as áreas institucionais destinadas a instalação dos equipamentos comunitários e equipamentos urbanos, os espaços livres de uso público e sistema de lazer “passam a integrar o domínio do município e os lotes passam a existir de forma autônoma” (JENSEN, 2004, p.16). ‘O registro do loteamento é feito na matrícula da gleba, tal matrícula dará origem a uma matrícula por lote” (AMADEI; AMADEI, 2003, p. 135).

### **3.6. Recebimento de um loteamento.**

Aprovado em definitivo o empreendimento, e, sendo autorizado pelo município as obras de infraestrutura podem ser iniciadas.

Concluídas, essas obras devem ser fiscalizadas e entregues ao município, a vistoria técnica deve atestar que a obra do loteamento está de acordo com os projetos aprovados. Na maioria dos municípios do estado de São Paulo, a conclusão dessa etapa é formalizada por meio de um documento oficial denominado de termo de vistoria de obras (TVO) ou habite-se. Esse documento deve ser apresentado ao Cartório de Registro de Imóveis e averbado na matrícula da gleba.

O prazo para o término das obras, não pode ultrapassar o prazo estipulado no cronograma físico-financeiro, aprovado pelo município e registrado na matrícula da gleba.

---

## ***CAPÍTULO 4***

### **4. O VALOR DA TERRA E A RECUPERAÇÃO E CAPTAÇÃO DE MAIS VALIAS URBANAS**

O capitalismo é o sistema econômico que opera no Brasil, o mesmo transforma tudo em mercadorias, impondo valores em dinheiro. Pode-se considerar como mercadoria, algo criado através da transformação da matéria prima por meio do trabalho.

A partir de 1850 com a implantação da Lei de Terras, a terra se torna uma propriedade privada, a qual pode ser comercializada. O proprietário da terra pode dela extrair uma renda, fato que ocorre, pois, qualquer atividade produtiva realizada pelo capital precisa de um espaço físico (BALESTRINI, 2016).

Como dito anteriormente, a matéria prima quando modificada pelo trabalho humano reproduz o seu valor inicial, o valor do trabalho gasto e mais o valor excedente, o qual no sistema capitalista se torna o lucro. No caso da terra, sua precificação não acontece dessa maneira, sendo de conhecimento que as cidades são compostas por pessoas que exercem diferentes atividades, o solo urbano é disputado por seu uso (SINGER, 1978). Sendo assim, para Singer (1978, p.22) “o capital imobiliário é, portanto, um falso capital” a origem da valorização do capital imobiliário “não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável aquela atividade”.

Balestrini (2016) afirma que o mercado imobiliário é especulativo, sendo assim, não aguarda as mudanças graduais das cidades, mas provoca que as mesmas aconteçam. Os especuladores criam novos loteamentos em áreas estratégicas que criam vazios urbanos, e aguardam a valorização que acontece por meio das externalidades positivas feitas na maioria das vezes pelo Poder Público

Municipal. Assim, a recuperação das mais valias urbanas pode equilibrar o lucro do empreendedor com o gasto do Poder Público nas externalidades.

Para Marx (1982) a mais valia é o processo de exploração de mão de obra assalariada utilizada para produção de mercadoria, em que o capitalista recolhe o excedente da produção como lucro, considera-se o “intercâmbio entre o capital e o trabalho, é o que serve de base para produção capitalista” (MARX, 1982, p. 164). No cenário urbano compreende-se por “mais-valia urbanística” a valorização de uma gleba decorrente da atividade do Poder Público e que, como medida de igualdade, deve ser recuperada e revertida em favor da coletividade (SOTTO, 2015).

“A captura de mais-valias se refere ao processo pelo qual o todo ou parte dos incrementos de valor da terra, atribuídos ao esforço da comunidade, são recuperados pelo setor público, seja pela sua conversão em receitas públicas através de impostos, contribuições, exações e outros meios fiscais, ou diretamente em melhorias locais para o benefício da comunidade” (SMOLKA; AMBORSKI, 2000, p.2).

Para Sotto (2015, p. 98) “o valor econômico de um imóvel urbano não é determinado apenas pelos traços ínsitos do bem em si mesmo considerado, mas também e principalmente por características decorrentes de sua inserção na cidade”. Características e benfeitorias que não dependem do investimento do proprietário, e, sim do Poder Público, e acabam valorizando uma gleba, como por exemplo: localização na malha urbana; equipamentos comunitários; infraestrutura (sistema de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais, energia elétrica, pavimentação, entre outros); vias de acesso fácil; parques; supermercados; comércios; escolas; shopping center; entre outros. As transformações urbanísticas podem produzir a valorização ou desvalorização de um imóvel, essas transformações independentes da atuação do Poder Público são chamadas de externalidades.

Na maioria das vezes, os incrementos que resultam na valorização do imóvel são ações realizadas pelo setor público, por meio de investimentos na infraestrutura, modificação do uso do solo ou até na autorização do aumento das densidades de ocupação, entre outros. Percebe-se que a valorização resulta das atividades exercidas pelo setor público, assim “pode ser socialmente desejável

capturar todo ou parte do incremento de valor para o setor público” (SMOLKA e AMBORSKI, 2000, p.2).

Cabe ao Poder Público orientar a sua atuação urbanística no intuito de garantir que os custos, ou externalidades negativas, sejam internalizados por suas atividades geradoras e que as externalidades positivas, em contrapartida, possam beneficiar a sociedade como um todo. É o que determina o princípio da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” prescrito pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 2º inciso IX (SOTTO 2015, p. 100).

O Estatuto da Cidade possui um capítulo para tratar dos assuntos relativos ao Plano Diretor, e impõe aos municípios a “definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público” (BRASIL, 2001, art. 42-B, inciso VII).

Existem instrumentos urbanísticos que amparam a recuperação de mais valias, considerando as externalidades positivas feitas pelo Poder Público que valorizam uma determinada gleba, e que na maioria das vezes essa valorização é usufruída somente pelo proprietário e não pela coletividade. O artigo 4º do Estatuto da Cidade regulamenta como instrumento da política urbana a “contribuição de melhoria”, sendo um tributo cobrado pelo município em decorrência de obra pública que gerou valorização do imóvel. Outra forma de recuperação de mais valias urbanísticas são os tributos imobiliários, visto que incidem sua cobrança sobre o valor de um imóvel, e quando acontecem externalidades positivas na área, as mesmas geram valorização da área, o que reflete no aumento do tributo.

Para Smolka e Amborski (2000) qualquer imposto sobre o valor da terra, pode ser considerado uma forma de captura de mais valias, uma vez que por definição, o valor da terra é formado pelos incrementos ou externalidades de valor acumulado.

A alteração do uso do solo e a construção acima dos coeficientes urbanísticos permitidos, tem por consequência a valorização do imóvel. Assim, a

cobrança de contrapartida por meio da outorga onerosa, podem ser uma forma de “captar em favor da coletividade, parte das mais valias urbanísticas a serem experimentadas pelo novo empreendimento” (SOTTO, 2015, p.189).

Como forma de recuperação de mais valia e de garantir o acesso à moradia da população mais carente, o município de São Paulo estabelece em seu Plano Diretor a “cota de solidariedade”, os empreendimentos que se enquadram na exigência devem colaborar com a cota de solidariedade, com o intuito da produção de HIS – Habitação de Interesse Social, os recursos recebidos devem ser encaminhados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB. Outra forma, seria por meio das taxas de aprovações de novos parcelamentos do solo, de acordo com Sotto (2015) na França, nos Estados Unidos e no Canadá esses valores cobrados por aprovações costumam ser elevados em relação aos cobrados no Brasil, esses países percebem nessas taxas uma maneira de cobrar dos empreendedores a valorização da gleba pelo parcelamento.

No caso do parcelamento do solo, a legislação brasileira prevê que fique a cargo do município decidir a obrigatoriedade e percentuais de áreas públicas que devem ser doadas ao município. Para Smolka e Amborski (2000) podem ser vistos como instrumentos regulatórios para recuperação de mais valias a doação por parte do loteador de uma porcentagem da área do terreno para usos públicos.

Existem também pagamentos de contrapartidas pelos empreendedores para reparação ou prevenção de danos diagnosticados nos estudos de impacto de vizinhança. O município de São Paulo possui a Lei 15.150, de 6 de maio de 2010, a qual regulariza a aprovação de projeto considerado polo gerador de tráfego (PGT), por meio das diretrizes será fixado os parâmetros a serem seguidos e as medidas mitigadoras de impacto de tráfego decorrente da implantação do empreendimento, e os custos com as medidas citadas não podem ultrapassar 5% do valor do empreendimento, de acordo com o orçamento apresentado pelo empreendedor. No caso de não ser necessário nenhuma obra viária, o valor da contrapartida será de 1% do valor do empreendimento, a serem depositados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito para a realização de projetos específicos de trânsito e transporte.

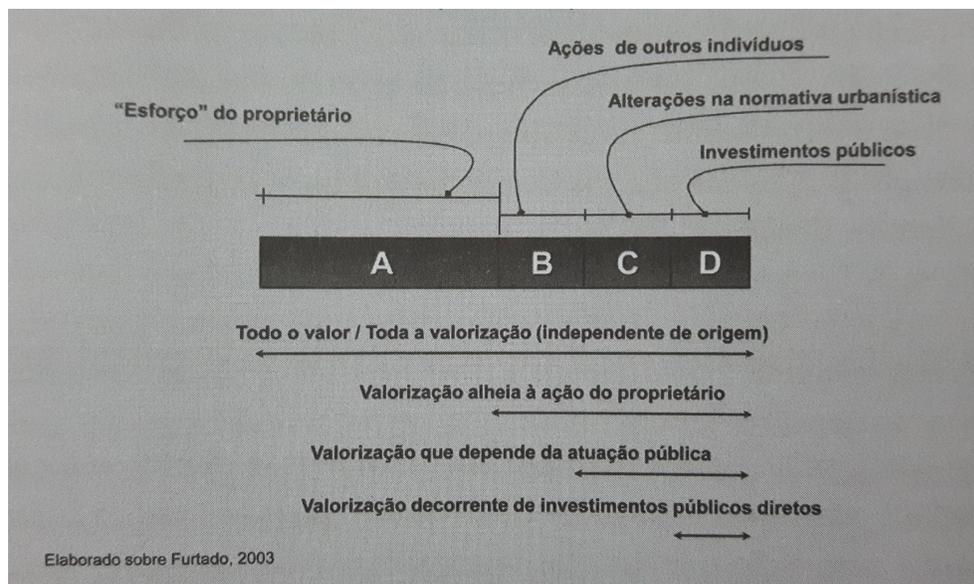
Para Sotto (2015) as medidas mitigadoras de impactos gerados por novos parcelamentos, são contrapartidas que promovem a absorção das externalidades negativas geradas pelo empreendedor, evitando que sejam

absorvidas pela sociedade. Sendo assim, não possuem qualquer ligação com a justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização, de acordo com o fundamento jurídico esse tipo de contrapartida deve ser tratado como o princípio da prevenção e do poluidor-pagador.

Variados esquemas de captação de mais valias imobiliárias podem ser reconhecidos em diferentes partes da América Latina, por meio da viabilização de grandes projetos de recuperação de áreas centrais pelas parcerias públicos privadas, ou em benfeitorias como pavimentação de vias públicas ou até mesmo em melhorias no sistema de transportes (FURTADO, 1997).

Quando se aborda a recuperação da valorização da terra objeto de parcelamento do solo para a sociedade, admite-se que haverá a valorização imobiliária gerada pelo incremento daquela região e que, principalmente, os moradores do entorno são merecedores de usufruírem de melhorias. Pode-se tomar como base, que a construção de um novo loteamento em uma gleba, até então não urbanizada, gera para a região um aumento significativo de moradores, causando aumento no volume do esgoto sanitário, áreas mais impermeáveis que causam maior volume nas redes de drenagem urbana, aumento no volume de carros que transitam pela região, sem contar os impactos gerados durante a execução. O empreendedor e ou proprietário da gleba após sua transformação em lotes viabilizará um montante de lucro muito maior que se a terra fosse vendida no seu estado bruto, sem tais alterações, portanto é de responsabilidade do mesmo arcar com parte dos transtornos gerados para a região. Silva et al (2014) exemplifica essa valorização por meio do fluxograma a seguir:

**FLUXOGRAMA 7: Componentes de Formação do Valor da Terra Urbana  
(A+B+C+D)**



Fonte: SILVA (2014, p.419).

Apesar das captações de mais valias urbanas possuírem amparo legal desde a Constituição de 1934, e por meio de sua exigência, a sociedade poder receber o retorno dos impactos gerados por consequência do parcelamento do solo, sua aplicação ainda é muito ineficiente nos municípios brasileiros.

O Estatuto propõe que seus instrumentos urbanísticos sejam utilizados como ferramenta dos Planos Diretores dando legitimidade à exigência das contrapartidas. Fato é, no entanto, que para sua aplicação é necessário ainda uma capacitação institucional dos municípios, participação social e principalmente leis municipais que tragam diretrizes indicando como e onde devem ser aplicadas as contrapartidas de maneira que as mesmas não percam a essência do cumprimento da função social da propriedade. Na visão de Duarte (2013) para que os méritos das leis sejam concretizados, é preciso que os profissionais saibam utilizá-las com eficiência e, desse modo, a sociedade seja beneficiada.

Smolka e Amborski (2000) realizaram um estudo sobre a captação de mais valias urbanas na América do Norte e América Latina. Estes autores concluíram que embora os planejadores alegam que não possuem acesso aos instrumentos de captação de mais valias urbanísticas, na verdade muitas vezes os instrumentos não são inteiramente compreendidos e quando são entendidos, não são implementados ou utilizados devido à falta de vontade política

Segundo Furtado (1997), estudos indicam a necessidade da inserção de instrumentos destinados à recuperação, pelo setor público, das mais valias resultantes da sua atuação no espaço urbano. Depois do Estatuto das Cidades, as administrações locais ficaram mais fortalecidas para atuarem na arrecadação. Mas, para isso, é importante investir no aprimoramento da capacitação dos técnicos gestores de planejamento, para que os mesmos sejam capazes de identificar os momentos de estorno da contrapartida a ser paga pelo setor privado ao setor público.

---

## ***CAPÍTULO 5***

### **5. ESTUDO DE CASO**

Foram estudados os municípios de Araraquara (SP) e São Carlos (SP), selecionou-se processos municipais de licenciamento de parcelamento do solo nos anos de 2010 a 2015. Sendo assim, analisou-se seis parcelamentos em cada município.

#### **5.1. O município de Araraquara**

Localizada na região central no Estado de São Paulo, distante aproximadamente 270 quilômetros da cidade de São Paulo, capital do Estado. O município de Araraquara é considerado uma cidade de porte médio, com 228.664 habitantes (estimativa do IBGE de 2016), área territorial de 1.003,625 quilômetros quadrados e densidade demográfica de 207,90 habitantes por quilômetros quadrados (estimativa do IBGE de 2010).

Mapa 1: Localização do Município de Araraquara no Brasil e no Estado de São Paulo



Fonte: IBGE (2017)

Araraquara assim como muitos municípios paulistas, começou a expandir a produção de café a partir da segunda metade do século XIX. Com o declínio da produção de café em 1930 a produção do algodão e da cana de açúcar passam a ter destaque na região. Atualmente, as agroindústrias representam 60% da transformação industrial de Araraquara, sendo a cana de açúcar e a laranja a vertente agrícola predominante, o município de Araraquara é considerado um dos mais importantes pólos citrosucroalcooleiros do país (VALE, 2005).

A expansão urbana no município iniciou-se a partir da década de 1940. Na década de 1960, a população urbana era aproximadamente três vezes maior que o número da população rural, e, segundo dados coletados pelo IBGE na década de 1980 a população total de Araraquara era de 128.109 habitantes, sendo que 118.778 ocupavam as áreas urbanas. A cidade sofreu uma intensa e contínua expansão urbana, cresceu de forma desordenada se apropriando das áreas rurais mais próximas, resultando no aumento da segregação espacial e criando bairros mais distantes da área central (VALE, 2005).

Em decorrência da segregação espacial, é possível verificar espaços urbanos com infraestruturas ociosas, ou seja, existem locais com 100% de

infraestrutura mas com apenas 30% de ocupação, “situação que reflete o desperdício do investimento público não aproveitado e encarecimento do valor do solo urbano, proporcionando valorização dos lotes e áreas vazias de proprietários privados” (CINTRÃO, 2004, p.69).

Como acontece na maioria dos municípios brasileiros as legislações urbanísticas municipais admitem que o parcelamento do solo seja feito em áreas urbanas ou de expansão urbana, mas pouco utilizam dos instrumentos previstos no estatuto para conter os vazios urbanos.

### **5.1.1. Regras para Licenciamento de Parcelamento em Araraquara**

Para parcelar uma gleba no município de Araraquara devem ser atendidas as legislações federais, estaduais e municipais. A partir de 2014, o município conta com uma legislação específica para regulamentar o parcelamento do solo, a lei complementar nº 851 de 11 de fevereiro de 2014.

No período dos parcelamentos estudados houve a revisão do Plano Diretor Municipal, a Lei nº 850 de 11 de fevereiro de 2014 revoga a Lei nº 350 de 27 de dezembro de 2005, até então legislação que regulamentava também o parcelamento do solo.

Em Araraquara são previstas como formas de lotear uma gleba: loteamento; desmembramento; desdobro e condomínio urbanístico. Sendo que, o loteamento pode ser implantado como loteamento aberto ou fechado, para loteamentos fechados e condomínios urbanísticos as áreas verdes públicas municipais podem estar localizadas no interior do fechamento, desde que seja concebida a permissão por meio de um decreto à associação de moradores ou condomínio, em troca do uso as mesmas devem ser conservadas e mantidas (ARARAQUARA, 2014b, art.9).

Na implantação de loteamento ou condomínio fica sob responsabilidade do empreendedor toda a execução da infraestrutura urbana. Compreende-se por infraestrutura urbana a arborização e paisagismo; os equipamentos urbanos de abastecimento de água e hidrantes, de esgoto e drenagem urbana; o sistema viário incluindo guias, sarjetas, pavimentação e sinalização horizontal e vertical; a iluminação pública, a rede de energia elétrica, a rede de telecomunicações e qualquer equipamento que a administração pública entender necessário para aprovação do projeto.

Com base nos estudos ambientais e no estudo de impacto de vizinhança quando houver a necessidade o Poder Público Municipal poderá exigir do empreendedor a execução, às suas expensas, das seguintes medidas:

Mitigatórias: medidas adequadas para evitar ou superar os efeitos prejudiciais do empreendimento nos aspectos ambiental, urbanísticos, de vizinhança, de trânsito, acessibilidade e econômica (ARARAQUARA, 2014b, art. 17);

Compensatórias: medidas que visem compensar a cidade como um todo, preferencialmente a região, pela implantação do empreendimento (ARARAQUARA, 2014b, art. 17).

De acordo com a Lei nº 851 de 11 de fevereiro de 2014, as etapas de análise e aprovação de projetos de parcelamento do solo no município de Araraquara são: viabilidade; diretrizes; anteprojeto; aprovação provisória e aprovação definitiva.

- ✓ Viabilidade: é a etapa em que o empreendedor apresentará ao Poder Público Municipal a intenção do parcelamento do solo e principalmente através de qual modalidade, será analisado e expedida uma certidão de viabilidade constando o zoneamento da área e as restrições de parcelamento.
- ✓ Diretrizes: nessa etapa o Poder Público Municipal expedirá uma certidão de diretrizes, a qual norteará o projeto do parcelamento do solo. Nas diretrizes devem conter a localização das áreas públicas a serem doadas ao município, a continuidade do sistema viário já existente, faixas não edificantes e outras interferências relativas à gleba que forem necessárias.
- ✓ Anteprojeto: análise do projeto urbanístico apresentado pelo empreendedor ao órgão competente, será verificado se o mesmo atende todas as exigências das leis federais, estaduais e municipais, além das exigências das diretrizes. Será expedida a certidão de aprovação prévia, para fins de encaminhamento aos órgãos estaduais (GRAPROHAB).
- ✓ Aprovação Provisória: análise pelo Poder Público Municipal do parcelamento do solo como um todo, a partir dos projetos complementares e cronograma físico financeiro de execução das obras de infraestrutura. Será expedida a certidão de aprovação provisória.

- ✓ **Aprovação Definitiva:** nessa etapa o parcelamento do solo deve estar aprovado por todos os órgãos estaduais competentes, o município analisará os projetos complementares de infraestrutura, o cronograma físico financeiro e a proposta de caução, quando for necessário, em seguida publicará o decreto de aprovação definitiva e o termo de aceitação da caução para fins de registro do parcelamento do solo no Cartório de Registro de Imóveis.

### **5.1.2. Estudos de Caso no Município de Araraquara.**

Por meio da Secretária de Desenvolvimento Urbano houve o acesso de todos os parcelamentos do solo licenciados no período de 01 de janeiro de 2010 à 31 de dezembro de 2015, com a posse dos nomes dos empreendimentos, todos os decretos de aprovação foram analisados. Foram excluídos os parcelamentos do solo com fins industriais ou de interesse social, chegando a dezoito parcelamentos do solo.

Quadro 2: Parcelamentos do solo com as características necessárias para o estudo de caso, aprovados de 2010 a 2015 no município de Araraquara.

<b>Nome</b>	<b>Ano</b>
Jardim Marialice	2010
Jardim Maria Luiza V	2010
Jardim Boa Vista	2011
Residencial Village Damha II	2011
Loteamento Residencial e Comercial Agre Nebis Araraquara	2011
Jardim Maria Luiza II	2011
Jardim Estância das Rosas	2012
Jardim Esmeralda	2013
Residencial Veredas do Campo	2013
Loteamento Residencial e Comercial Quinta e Portal das Tipuanas	2013
Vila Santa Marta	2013
Jardim Boa Vista II	2013
Jardim Jacarandá	2013
Residencial Village Damha Araraquara III	2013
Atlanta	2014
Residencial Ravena	2014
Residencial Campos de Piemonte	2014
Loteamento Jardim Boa Vista III	2015

Fonte: Elaborada pela autora

Por meio de sorteio foi selecionado um empreendimento por ano, totalizando seis parcelamentos do solo.

Quadro 3: Parcelamentos do solo sorteados como objetos do estudo de caso no município de Araraquara.

<b>Nome</b>	<b>Ano</b>
Jardim Marialice	2010
Jardim Maria Luiza V	2010
Jardim Boa Vista	2011
Residencial Village Damha II	2011
Loteamento Residencial e Comercial Agre Nebis Araraquara	2011
Jardim Maria Luiza II	2011
Jardim Estância das Rosas	2012
Jardim Esmeralda	2013
Residencial Veredas do Campo	2013
Loteamento Residencial e Comercial Quinta e Portal das Tipuanas	2013
Vila Santa Marta	2013
Jardim Boa Vista II	2013
Jardim Jacarandá	2013
Residencial Village Damha Araraquara III	2013
Atlanta	2014
Residencial Ravena	2014
Residencial Campos de Piemonte	2014
Loteamento Jardim Boa Vista III	2015

Fonte: Elaborado pela autora.

Foram analisados os processos administrativos municipais de licenciamento dos empreendimentos escolhidos, e, a partir disso foram catalogados de acordo com suas características. O objetivo foi analisar em quais condições e parâmetros as contrapartidas urbanísticas foram solicitadas. Seguem os quadros elaboradas para os parcelamentos do solo.

- ✓ 2010: Loteamento Jardim Marialice;
- ✓ 2011: Loteamento Residencial Village Damha II;
- ✓ 2012: Loteamento Estância das Rosas;
- ✓ 2013: Loteamento Residencial Village Damha III;
- ✓ 2014: Loteamento Residencial Campos De Piemonte;
- ✓ 2015: Loteamento Jardim Boa Vista III.

Quadro 04: Araraquara - Loteamento Jardim Marialice

ARARAQUARA 2010 DATA: 02/05/2017	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Marialice Empreendimento Imobiliário SPE LTDA
NOME DO EMPREENDIMENTO	Loteamento Jardim Marialice
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	Empresa do Grupo Teddework, de Araraquara, atua no mercado desde o ano 2000, no ramo de segurança, corretagem de imóveis e seguros, incorporação e loteamentos. Empreendimentos para todos os tipos de classe social.
ANO DO PROCESSO	2008
ANO DE APROVAÇÃO	2010
PROCESSO MUNICIPAL	1.982/2010
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 9.605 de 29 de outubro de 2010 (para permissão de uso de bens públicos) Decreto 9.604 de 29 de outubro de 2010 (aprovação)
MATRICULA CRI	105.020
TIPOLOGIA	Loteamento Fechado
ZONEAMENTO	ZOEMI - AEIRA
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
NÚMERO DE LOTES	480
NÚMERO DE HABITANTES	1.920 (480*4)
ÁREA TOTAL	245.336,95 m2
ÁREA DE LOTES (VENDÁVEL)	105.275,38 m2
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	66.033,19 m2
SISTEMA DE LAZER	49.472,22 m2 (área verde)
ÁREA INSTITUCIONAL	24.556,16 m2
APROVAÇÕES CONSELHOS	Não foi identificada nenhuma no processo
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU OBRAS	Não foi identificada nenhuma no processo
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Não foi identificada nenhuma no processo
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 3.904.203,97
TERMO DE RECEBIMENTOS DAS OBRAS	Expedido
TERMO DE RECEBIMENTO DO SAAE	Expedido
LICENÇA DE OPERAÇÃO DA CETESB	Expedido

Quadro 05: Araraquara - Loteamento Residencial Village Damha Araraquara II.

ARARAQUARA 2011 DATA: 02/05/2017	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Encalco Construções Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Loteamento Residencial Village Damha Araraquara II
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	O Grupo Encalco Damha, é um conglomerado empresarial atuante em Engenharia Civil Pesada, Agronegócios, Shopping Center, Concessão de Rodovias e Empreendimentos Imobiliários para classe social média e alto padrão. Com empreendimentos espalhados pelo Brasil, atua no mercado desde 1964.
ANO DO PROCESSO	2002
ANO DE APROVAÇÃO	2011
PROCESSO MUNICIPAL	3.934/2002
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 9.808 de 11 de julho de 2011 (aprovação) e Decreto nº 9.809 de 11 de julho de 2011 (concessão de uso de bens públicos)
MATRICULA CRI	105.962
TIPOLOGIA	Loteamento Fechado
ZONEAMENTO	ZOPRE AEIU
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
NÚMERO DE LOTES	343 (340 lotes residenciais e 3 lotes comerciais)
NÚMERO DE HABITANTES	1.372 (343*4)
ÁREA TOTAL	237.377,65 m2
ÁREA DE LOTES (VENDÁVEL)	108.967,50 m2
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	65.278,75 m2
SISTEMA DE LAZER E APP	62.528,40 m2
ÁREA INSTITUCIONAL	603,00 m2 (Permuta por Obra)
APROVAÇÕES CONSELHOS	Não foi identificada nenhuma no processo
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU OBRAS	Não foi identificada nenhuma no processo
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Não foi identificada nenhuma no processo
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 7.389.307,20
TERMO DE RECEBIMENTOS DAS OBRAS	Expedido
TERMO DE RECEBIMENTO DO DAAE	Expedido
LICENÇA DE OPERAÇÃO DA CETESB	Expedido

Quadro 06: Araraquara - Loteamento Jardim Estância das Rosas

ARARAQUARA 2012 DATA: 02/05/2017	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Mazza, Fregolente & Cia - Eletricidade e Construções Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Loteamento Jardim Estância das Rosas
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	Empresa com sede em São Paulo, atuante desde 2005 na construção de
ANO DO PROCESSO	2010
ANO DE APROVAÇÃO	2012
PROCESSO MUNICIPAL	9.926/2010
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto 10.091 de 13 de junho de 2012 (aprovação)
MATRICULA CRI	15.820
TIPOLOGIA	Loteamento
ZONEAMENTO	ZOEMI ACOP
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
NÚMERO DE LOTES	205
NÚMERO DE HABITANTES	820 (205*4)
ÁREA TOTAL	114.383,71 m <sup>2</sup>
ÁREA DE LOTES (VENDÁVEL)	46.209,27 m <sup>2</sup>
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	19.765,93 m <sup>2</sup>
SISTEMA DE LAZER	36.224,23m <sup>2</sup> (área verde)
ÁREA INSTITUCIONAL	11.680,96 m <sup>2</sup>
APROVAÇÕES CONSELHOS	não foi identificada nenhuma no processo
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU OBRAS	Termo de Compromisso de 18 de maio de 2015
	RECUPERAÇÃO DA FUNDAÇÃO DO PRÉDIO PRINCIPAL DA SECRETÁRIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTES
	Especificação: reforço da estrutura e correção das rachaduras nas paredes
	Menor valor obtido em orçamentos solicitados a empresas do ramo R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).
	Valor total estimado R\$ 20.000,00.
	SERVIÇO DE CAMINHÃO MUNCK COM OPERADORES PARA A IMPLANTAÇÃO DE SEMÁFOROS, RETIRADA/COLOCAÇÃO DE PLACAS DE SINALIZAÇÃO AÉREAS, PINTURA DE ESTRUTURAS AÉREAS E OUTROS SERVIÇOS
	Quantificação: 125 horas de serviço
	Menor valor obtido em orçamentos solicitados a empresas do ramo R\$ 160,00/hora
	Valor total estimado R\$ 20.000,00.
	TINTA PARA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL
	Especificações: tinta a base de solvente, primeira linha, para ser empregada na sinalização horizontal
	Menor valor do balde 18 litros obtido em orçamentos solicitados a empresas do ramo R\$ 110,00
Quantidade mínima a ser entregue = 182 baldes	
Valor total estimado R\$ 20.000,00.	
PLANTIO DE GRAMA TIPO ESMERALDA	
Especificações: limpeza do terreno, colocação e retirada de terra, regularização do terreno, colocação de adubo, plantio de grama tipo "esmeralda" e molhagem apropriada pelo prazo de duas semanas	
Locais: dispositivos viários e canteiro central na Av. Luíza Helena de Barros, dispositivos viários e canteiro central na Rua Francisco Aranha do Amaral, dispositivos viários, canteiro central e áreas de taludes na Av. Luiz Dosualdo, dispositivos viários e canteiro central na Alameda Paulista (trecho 1)	
Menor valor obtido em orçamentos solicitados a empresas do ramo = R\$ 90.000,00 (noventa mil reais)	
Valor total estimado = R\$ 90.000,00 (Noventa Mil Reais)	
<b>Valor estimado total dos materiais/serviços a serem fornecidos = R\$ 150.000,00 (Cento e Cinquenta Mil Reais)</b>	
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	A implantação do loteamento acarretará impacto no trânsito de veículos e pedestres nas vizinhanças e nas vias de acesso em virtude do aumento do número de viagens no sistema viário situado no entorno, o que irá exigir a readequação e modernização da sinalização vertical e horizontal de trânsito, bem como a readequação da infraestrutura viária
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 1.246.034,00
TERMO DE RECEBIMENTOS DAS OBRAS	Expedido
TERMO DE RECEBIMENTO DO SAAE	Expedido
LICENÇA DE OPERAÇÃO DA CETESB	Expedido

Quadro 07: Araraquara - Loteamento Residencial Village Damha Araraquara III.

ARARAQUARA DATA: 02/05/2017	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Encalco Construções Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Loteamento Residencial Village Damha Araraquara III
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	O Grupo Encalco Damha, é um conglomerado empresarial atuante em Engenharia Civil Pesada, Agronegócios, Shopping Center, Concessão de Rodovias e Empreendimentos Imobiliários para classe social média e alto padrão. Com empreendimentos espalhados pelo Brasil, atua no mercado desde 1964.
ANO DO PROCESSO	2002
ANO DE APROVAÇÃO	2013
PROCESSO MUNICIPAL	3.934/2002
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 10.464 de 01 de novembro de 2013 (permissão de uso de bens públicos e Decreto nº 10.463 de 01 de novembro de 2013 (aprovação)
MATRICULA CRI	123.352
TIPOLOGIA	Loteamento Fechado
ZONEAMENTO	ZOPRE AEIU
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
NÚMERO DE LOTES	339 (336 lotes residenciais e 3 lotes comerciais)
NÚMERO DE HABITANTES	1.344 (339*4)
ÁREA TOTAL	259.662,00 m2
ÁREA DE LOTES (VENDÁVEL)	104.002,50 m2
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	60.265,00 m2
SISTEMA DE LAZER E APP	69.282,00 m2
ÁREA INSTITUCIONAL	26.112,50 m2
APROVAÇÕES CONSELHOS	não foi identificada nenhuma no processo
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU OBRAS	Termo de Compromisso de 30/10/2013 Construção de passeio publico com mureta nas seguintes vias públicas do Jardim Maria Luiza: Av. Orlando Schitini; Av. Januário de Farias Jesus; Av. Alfeu Gonçalves Belquior e Rua Dr. José Augusto de Arruda Botelho.  <b>Valor estimado total dos materiais/serviços a serem fornecidos = R\$ 471.273,48 (Quatrocentos e setenta e um mil, duzentos e setenta e três reais e quarenta e oito centavos)</b>
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Todo empreendimento habitacional acarreta, de modo indireto e deferido no tempo, ônus ao município, pois aumenta a demanda por serviços públicos, tais como transporte coletivo, coleta de resíduos, saúde, educação e lazer.
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 7.389.307,20
TERMO DE RECEBIMENTOS DAS OBRAS	Expedido
TERMO DE RECEBIMENTO DO DAAE	Expedido
LICENÇA DE OPERAÇÃO DA CETESB	Não consta informação no processo

Quadro 08: Araraquara - Loteamento Residencial Campos De Piemonte.

<b>ARARAQUARA DATA: 02/05/2017</b>	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Athus Empreendimentos Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Loteamento Residencial Campos De Piemonte
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	Modal Empreendimentos foi fundada em 2004 no município de Araraquara, focada em loteamentos fechados e abertos para o público de alto padrão e médio
ANO DO PROCESSO	2012
ANO DE APROVAÇÃO	2014
PROCESSO MUNICIPAL	1.130/2012
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 10.729 de 08 de setembro de 2014 (permissão de uso de bens públicos e Decreto nº 10.728 de 08 de setembro de 2014 (aprovação)
MATRICULA CRI	128.175
TIPOLOGIA	Loteamento Fechado
ZONEAMENTO	ZOPRE APRM
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
NÚMERO DE LOTES	415 (402 Residenciais e 13 Comerciais)
NÚMERO DE HABITANTES	1608 (402*4)
ÁREA TOTAL	295.904,36 m2
ÁREA DE LOTES (VENDÁVEL)	149.644,55 m2
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	86.700,47 m2
SISTEMA DE LAZER	59.559,34 m2 (área verde)
ÁREA INSTITUCIONAL	Permuta por obra
APROVAÇÕES CONSELHOS	Não foi identificada nenhuma no processo
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU OBRAS	Não foi identificada nenhuma no processo
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Não foi identificada nenhuma no processo
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 2.276.018,34
TERMO DE RECEBIMENTOS DAS OBRAS	Não consta no processo
TERMO DE RECEBIMENTO DO DAAE	Não consta no processo
LICENÇA DE OPERAÇÃO DA CETESB	Não consta no processo

<b>ARARAQUARA DATA: 02/05/2017</b>	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Boa Vista Empreendimentos e Participações Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Jardim Boa Vista III
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	Empresa atuante na região de Araraquara desde 2011
ANO DO PROCESSO	2011
ANO DE APROVAÇÃO	2015
PROCESSO MUNICIPAL	9.789/2011
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 10.984 de 18 de setembro de 2015
MATRICULA CRI	121.312
TIPOLOGIA	Loteamento
ZONEAMENTO	ZOPRE APRM
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
NÚMERO DE LOTES	316
NÚMERO DE HABITANTES	1.264 (316*4)
ÁREA TOTAL	146.276,70 m2
ÁREA DE LOTES (VENDÁVEL)	66.132,71 m2
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	34.842,97 m2
SISTEMA DE LAZER	30.673,34 m2 (área verde)
ÁREA INSTITUCIONAL	14.627,68 m2
APROVAÇÕES CONSELHOS	não foi identificada nenhuma no processo
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU OBRAS	<p>Termo de Compromisso - 10/08/2015.</p> <p>Obriga-se a empresa Boa Vista Empreendimentos e Participações Ltda, a fornecer ao município de Araraquara, os materiais e/ou serviços orçados pela Prefeitura a seguir descritos:</p> <p><b>PLANTIO DE GRAMA TIPO ESMERALDA,</b></p> <p>Especificações: limpeza do terreno, colocação e retirada de terra, regularização do terreno, colocação de adubo, plantio de grama tipo "esmeralda" e molhagem apropriada pelo prazo de duas semanas</p> <p>Locais: praça rotatória localizada na Av. Dr. Edson Baccarin, com área de 10.000 m2</p> <p>Menor valor obtido em orçamentos solicitados a empresas do ramo = R\$ 9,00/m2</p> <p>Valor total estimado = R\$ 90.000,00 (Noventa Mil)</p> <p><b>CONTADOR DIGITAL PARA SEMÁFORO</b></p> <p>Especificações: dimensões externas 0,80m x 0,50m, proteção frontal de policarbonato anti-impacto, dígitos: 380mm, 4 dígitos de 210 leds de alto brilho por dígito, total de 840 leds, lógica: contador por controle processado e ajuste de tempo automático pela central de comando semafórico</p> <p>Menor valor unitário obtido em orçamentos solicitados a empresas do ramo = R\$ 2.888,00</p> <p>Quantidade mínima a ser entregue = 14 unidades</p> <p>Valor total estimado = R\$ 40.000,00</p> <p><b>Valor estimado total dos materiais/serviços a serem fornecidos = R\$ 130.000,00 (Cento e Trinta Mil Reais)</b></p>
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	A implantação do empreendimento causará significativo impacto no trânsito de veículos e pedestres nas vizinhanças e nas vias de acesso em virtude do aumento do número de viagens, o que irá exigir a readequação e modernização da sinalização vertical e horizontal de trânsito
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 2.475.575,26
TERMO DE RECEBIMENTOS DAS OBRAS	Expedido
TERMO DE RECEBIMENTO DO DAAE	Expedido
LICENÇA DE OPERAÇÃO DA CETESB	Não consta no processo

### 5.1.3. Evidências encontradas no Parcelamentos do Solo estudados em Araraquara.

Os parcelamentos do solo aprovados no município em 2010, 2011 e 2014 não possuem nenhuma solicitação de contrapartida urbanística.

Para os empreendimentos aprovados nos anos de 2012, 2013 e 2015, Loteamento Jardim Estância das Rosas, Loteamento Residencial Village Damha Araraquara III e Loteamento Jardim Boa Vista III, foram solicitadas contrapartidas financeiras ou em obras. A solicitação da contrapartida foi justificada pelo Poder Público Municipal, com o argumento que a implantação de um novo loteamento acarreta impacto no trânsito de veículos e pedestres nas vizinhanças, e nas vias de acesso em virtude do aumento do número de viagens no sistema viário situado no entorno, o que irá exigir a readequação e modernização da sinalização vertical e horizontal de trânsito, bem como a readequação da infraestrutura viária. Também justificou que todo empreendimento habitacional acarreta, de modo indireto e deferido no tempo, ônus ao município, pois aumenta a demanda por serviços públicos.

Comparando os valores aplicados para os três empreendimentos encontramos os seguintes valores.

Tabela 3: Comparação de valores das contrapartidas exigidas no município de Araraquara.

Valores	Loteamento Jardim Estância das Rosas	Loteamento Resid. Village Damha Araraquara III	Loteamento Jardim Boa Vista III
		205 lotes 820 habitantes	336 lotes 1.344 habitantes
<b>Valor da Contrapartida</b>	<b>R\$ 150.000,00</b>	<b>R\$ 471.273,48</b>	<b>R\$ 130.000,00</b>
Valor por lote	R\$ 731,71	R\$ 1.402,60	R\$ 411,39
Valor por habitante	R\$ 182,93	R\$ 350,65	R\$ 102,85
Valor por m <sup>2</sup> da área total parcelada	R\$ 1,04	R\$ 1,81	R\$ 0,89
Valor por m <sup>2</sup> da área total dos lotes (vendável)	R\$ 3,25	R\$ 4,53	R\$ 0,89
Porcentagem em relação ao valor do cronograma	12%	6,30%	5,25%

Fonte: Elaborada pela autora

## 5.2. O município de São Carlos

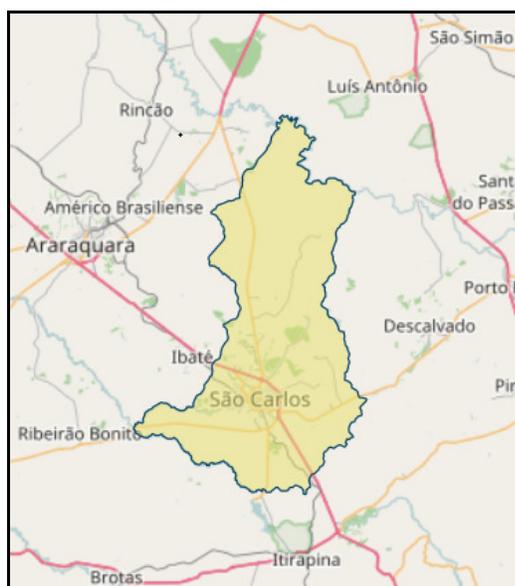
Localizada na região central do Estado de São Paulo, distante aproximadamente 240 quilômetros da cidade de São Paulo, capital do Estado. Considerada uma cidade de porte médio, com 243.765 habitantes (estimativa do IBGE de 2016), área territorial de 1.136,907 quilômetros quadrados e densidade demográfica de 195,15 habitantes por quilômetros quadrados (estimativa do IBGE de 2010).

Mapa 2: Localização de São Carlos no Estado de São Paulo.



Fonte: LIMA (2007, p. 9).

Mapa 3: Perímetro de São Carlos



Fonte: IBGE (2017).

São Carlos teve início no século XVIII com demarcação da Sesmaria do Pinhal. A cidade surgiu com a expansão da lavoura cafeeira, a qual foi sua primeira atividade econômica, a crise cafeeira de 1929 fez com que muitos fazendeiros aplicassem os lucros obtidos no café na constituição de novas indústrias. Assim, muitos trabalhadores da região deixaram a atividade rural, passando a trabalhar no centro urbano nas indústrias e no comércio (São Carlos - SP Prefeitura, 2017).

A indústria se consolidou como a principal atividade econômica de São Carlos e na década de 1950, destacou-se como um centro manufatureiro, com relevante expressão industrial entre as cidades do interior do Estado de São Paulo (São Carlos - SP Prefeitura, 2017). Vale destacar que em 1953 foi implantada na cidade a Escola de Engenharia de São Carlos, e na década de 1970, foi implantada a Universidade Federal de São Carlos, importantes conquistas na área educacional e de criação de tecnologias.

Assim como no município de Araraquara, em São Carlos, o processo de expansão urbana decorrente da migração campo-cidade se acentuou nos anos de 1940, em 1950 a taxa de urbanização chegou a 64,70%. O êxito das indústrias contribuiu para a aceleração do processo de expansão urbana, tornando a terra cada dia mais disputada. Os loteamentos para população de baixa renda cresceram rapidamente, mas de forma precária e em terras baratas e distantes do centro urbano, fato que causou a longo prazo valorização das glebas remanescentes que ficam entre o centro urbano e os novos loteamentos (LIMA, 2007).

Para Dozena (2001) não houve planejamento em São Carlos na medida que aumentou a exigência por infraestrutura e modificou os padrões de uso do solo, o descaso de sucessivas gestões municipais intensificaram o congestionamento nas áreas centrais, os impactos ao meio ambiente e a implantação de loteamentos clandestinos e irregulares. Esses problemas apontam para a necessidade de um planejamento proeficiente, tarefa exclusiva dos governantes e moradores, evitando assim que a cidade vivencie o caos nos bairros mais pobres.

### **5.2.1. Regras para Licenciamento de Parcelamento em São Carlos**

O parcelamento no município de São Carlos é feito por meio das leis federais, estaduais e municipais. Os parcelamentos do solo que foram licenciados no período de 25 de novembro de 2005 até 19 de dezembro de 2016, foram regulamentados pelo Plano Diretor Municipal, Lei nº 13.691 de 25 de novembro de 2005. Sendo assim, todos os parcelamentos objeto do estudo de caso em São Carlos foram conduzidos pela Lei nº 13.691/2005 e pela Lei nº 6.808 de 26 de agosto de 1971, a qual dispõe sobre loteamento e abertura de vias de circulação.

Para iniciar um processo de parcelamento do solo no município de São Carlos, o empreendedor deve solicitar ao Poder Público Municipal as diretrizes para parcelamento do solo. A Prefeitura por meio de seu órgão de Planejamento fornecerá as seguintes informações:

- ✓ Parecer sobre a viabilidade do parcelamento do solo;
- ✓ Esquema viário a ser obedecido;
- ✓ Localização e dimensões das áreas públicas a serem doadas;
- ✓ Indicação das obras e dos serviços públicos cujos projetos deverão ser fornecidos pelo interessado;
- ✓ Indicação das obras e serviços públicos que deverão ser executados pelo interessado e o prazo para essa execução.

Com as diretrizes para parcelamento do solo, o empreendedor poderá iniciar a confecção do projeto urbanístico e demais complementares (localização, planialtimétrico, terraplenagem, acessibilidade, sinalização horizontal e vertical, sistema de rede de drenagem urbana, arborização viária e demais projetos ambientais). Com os projetos finalizados, a próxima etapa é protocolar a aprovação prévia.

- ✓ Aprovação Prévia: análise pelo Poder Público Municipal do parcelamento do solo como um todo, a partir dos projetos complementares e cronograma físico financeiro de execução das obras de infraestrutura, ao final será expedida a certidão de aprovação prévia nos moldes do exigido pelo GRAPROHAB.

Conjuntamente com o protocolo da aprovação prévia municipal, o empreendedor deverá solicitar junto ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, as diretrizes para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, a qual orienta o empreendedor na confecção dos projetos relativos ao sistema de

abastecimento de água potável e sistema de esgotamento sanitário. Estes projetos finalizados devem ser encaminhados para análise do corpo técnico do SAAE.

Após a aprovação do Poder Público Municipal, o projeto urbanístico e demais complementares devem ser encaminhados para a análise dos órgãos estaduais e federais competentes. Emitidos os pareceres favoráveis dos órgãos competentes, o empreendedor deverá dar início na aprovação definitiva municipal.

Na etapa da aprovação definitiva, todos os projetos devem ser analisados novamente, junto com o cronograma físico e financeiro e a proposta de caução. Aprovado o parcelamento pelo Poder Público Municipal, será publicado o decreto de aprovação no diário oficial do município, podendo assim o novo parcelamento ser registrado pelo Cartório de Registro de Imóveis - CRI.

### 5.2.2. Estudos de Caso no Município de São Carlos

Para alcançar aos parcelamentos do solo, objeto do estudo de caso, foram verificados no período de 01 de janeiro de 2010 à 31 de dezembro de 2015 todos os decretos publicados no Diário Oficial de São Carlos, a partir disso foram selecionados todos os parcelamentos do solo aprovados no município nesse período. Desse todo, foram excluídos os parcelamentos do solo para fins industriais ou de interesse social, chegando a dezenove parcelamentos do solo.

Quadro 10: Parcelamentos do Solo com as características necessárias para o estudo de caso, aprovados de 2010 a 2015 no município de São Carlos.

Nome	Ano
LOTEAMENTO SANTA JULIA	2010
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL QUEBEC	2010
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL VILA VERDE SABARÁ	2010
LOTEAMENTO JARDIM SANTA JULIA	2011
CONDOMÍNIO ECO ESPORTIVO DAMHA III FASE I	2011
CONDOMÍNIO ECO ESPORTIVO DAMHA III FASE II	2011
LOTEAMENTO PARQUE DOS FLAMBOYANT	2011
LOTEAMENTO JARDIM DO BOSQUE	2011
LOTEAMENTO RECANTO DO BOSQUE	2012
CONDOMÍNIO ECO ESPORTIVO DAMHA V	2012
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL AQUARELA	2013
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL RECANTO DO BOSQUE	2013
LOTEAMENTO JARDIM DOS IPÊS	2013
LOTEAMENTO PARQUE DOS PÁSSAROS	2014
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL FABER III	2015
LOTEAMENTO SANTA MARIA DO LEME	2015
CONDOMÍNIO VILLAGE SÃO CARLOS IV	2015

Por meio de sorteio foram selecionados um empreendimento por ano, totalizando seis parcelamentos do solo.

Quadro 11: Parcelamentos do Solo sorteados como objetos do estudo de caso no município de São Carlos.

Nome	Ano
LOTEAMENTO SANTA JULIA	2010
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL QUEBEC	2010
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL VILA VERDE SABARÁ	2010
LOTEAMENTO JARDIM SANTA JULIA	2011
CONDOMÍNIO ECO ESPORTIVO DAMHA III FASE I	2011
CONDOMÍNIO ECO ESPORTIVO DAMHA III FASE II	2011
LOTEAMENTO PARQUE DOS FLAMBOYANT	2011
LOTEAMENTO JARDIM DO BOSQUE	2011
LOTEAMENTO RECANTO DO BOSQUE	2012
CONDOMÍNIO ECO ESPORTIVO DAMHA V	2012
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL AQUARELA	2013
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL RECANTO DO BOSQUE	2013
LOTEAMENTO JARDIM DOS IPÊS	2013
LOTEAMENTO PARQUE DOS PÁSSAROS	2014
CONDOMÍNIO RESIDENCIAL FABER III	2015
LOTEAMENTO SANTA MARIA DO LEME	2015
CONDOMÍNIO VILLAGE SÃO CARLOS IV	2015

Fonte: Elaborado pela autora

Foi analisado os processos administrativos municipais de licenciamento dos empreendimentos escolhidos, e, a partir disso foram catalogados de acordo com suas características. O objetivo foi analisar em quais condições e parâmetros as contrapartidas urbanísticas foram solicitadas. Seguem os quadros elaboradas para os parcelamentos do solo.

- ✓ 2010: Condomínio Residencial Quebec;
- ✓ 2011: Condomínio Eco-Esportivo Damha III – Fase I;
- ✓ 2012: Loteamento Recanto do Bosque;
- ✓ 2013: Condomínio Residencial Aquarela;
- ✓ 2014: Loteamento Parque dos Pássaros;
- ✓ 2015: Condomínio Village São Carlos IV.

Quadro 12: São Carlos - Condomínio Residencial Quebec.

<b>SÃO CARLOS 2010 DATA: 19/09/2016</b>	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Condomínio Residencial QUEBEC
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	O Grupo Bandeirantes nasceu em São Carlos e atua no mercado a mais de 50 anos nas áreas de Engenharia, Pedreira, Concreteira, Agropecuária e Empreendimentos Imobiliários.
ANO DO PROCESSO	2001
ANO DE APROVAÇÃO	2010
PROCESSO MUNICIPAL	16.700/01
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 350 de 09/06/2010
MATRICULA CRI	117.750
TIPOLOGIA	Condomínio Residencial
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
ZONEAMENTO	Zona 02 - Zona de Ocupação Condicionada
NÚMERO DE LOTES	465
NÚMERO DE HABITANTES	1.860 (465*4)
ÁREA TOTAL	223.933,83 m <sup>2</sup>
ÁREA DE LOTES (VENDÁVEL)	147.063,79 m <sup>2</sup>
ÁREA DE USO COMUM	76.870,04 m <sup>2</sup>
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	58.975,90 m <sup>2</sup>
SISTEMA DE LAZER	17.894,14 m <sup>2</sup>
ÁREA INSTITUCIONAL	70.158,09 m <sup>2</sup> (externa)
APROVAÇÕES CONSELHOS	Aprovado pelo COMDEMA
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU OBRAS	Não foi identificada nenhuma no processo
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Não foi identificada nenhuma no processo
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	Não consta tal informação no projeto
HABITE-SE MUNICIPAL	Expedido
TERMO DE RECEBIMENTO DO SAAE	Expedido
LICENÇA DE OPERAÇÃO DA CETESB	Expedido

Quadro 13: São Carlos - Condomínio Eco-Esportivo Damha III – Fase I  
(Condomínio Village Damha III).

SÃO CARLOS 2011 DATA: 19/09/2016	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Encalco Construções Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Condomínio Eco-Esportivo Damha III - Fase I ou Condomínio Village Damha III
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	O Grupo Encalco Damha, é um conglomerado empresarial atuante em Engenharia Civil Pesada, Agronegócios, Shopping Center, Concessão de Rodovias e Empreendimentos Imobiliários para classe social média e alto padrão. Com empreendimentos espalhados pelo Brasil, atua no mercado desde 1964.
ANO DO PROCESSO	2010
ANO DE APROVAÇÃO	2011
PROCESSO MUNICIPAL	19.396/10
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 260 de 16/06/2011
MATRICULA CRI	127.915
TIPOLOGIA	Condomínio Residencial
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
ZONEAMENTO	Zona 02 - Zona de Ocupação Condicionada
NÚMERO DE LOTES	276
NÚMERO DE HABITANTES	1.104 (276*4)
ÁREA TOTAL	140.994,50 m <sup>2</sup>
ÁREA DE LOTES	83.953,00 m <sup>2</sup>
ÁREA DE USO COMUM	57.041,50 m <sup>2</sup>
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	35.915,50 m <sup>2</sup>
SISTEMA DE LAZER	15.031,00 m <sup>2</sup>
ÁREA INSTITUCIONAL	Doadas no parcelamento do solo junto com a área do Damha III
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	Parecer Favorável
APROVAÇÕES CONSELHOS	COMDEMA E CONDUSC
CONTRAPARTIDA OBRA (Solicitada na aprovação pelo COMDUSC E SMTT)	Execução do prolongamento da Rua Kenneth Gilbert Herrick e o melhoramento do sistema viário existente.
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Melhorias no sistema viário do entorno em decorrência do aumento do fluxo de veículos
PRAZO	Até expedição do habite-se (executada)
CUSTO DA CONTRAPARTIDA	R\$ 298.702,89
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 3.868.769,39 (Dados planilha NBR - CRI)
HABITE-SE MUNICIPAL	Expedido
TERMO DE RECEBIMENTO DO SAAE	Expedido
LICENÇA DE OPERAÇÃO CETESB	Expedido

Quadro 14: São Carlos - Condomínio Residencial Aquarela.

SÃO CARLOS 2012 DATA: 19/09/2016	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Inpar Projeto 105 SPE Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Condomínio Residencial Reserva Aquarela
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	Empresa do Grupo Viver Incorporadora e Construtora S.A., no mercado imobiliário desde 1992, dedica-se a incorporação imobiliária em empreendimentos de padrão econômico ao altíssimo padrão
ANO DO PROCESSO	2011
ANO DE APROVAÇÃO	2012
PROCESSO MUNICIPAL	33.009/11 - 48.642/2012
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 677 - 19/12/2012
MATRICULA CRI	134.432
TIPOLOGIA	Condomínio Residencial
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
ZONEAMENTO	Zona 01 - Zona de Ocupação Induzida
NÚMERO DE LOTES	240
NÚMERO DE HABITANTES	960 (240*4)
ÁREA TOTAL	91.485,39 m2
ÁREA DE LOTES	63.701,3 m2
ÁREA DE USO COMUM	27.564,57 m2
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	22.355,59 m2
ÁREA DO PISCINÃO	1.256,85 m2
SISTEMA DE LAZER	3.952,13 m2
ÁREA INSTITUCIONAL	Não consta no processo e nem no decreto.
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	Parecer Favorável
APROVAÇÕES CONSELHOS	COMDEMA E CONDUSC
CONTRAPARTIDA OBRA (Solicitada na aprovação pelo COMDUSC)	Prolongamento da Av. João Stella em pista simples até dispositivo viário a ser implantado na transposição do Córrego do Mineirinho, que irá conectar-se à Rua Passeio das Magnólias. Não foi executada. Os argumentos encontrados no processo é que a área necessária para o prolongamento é de propriedade da união, possui invasão para moradias, e seria necessário atravessar grande área de reserva de vegetação.
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Permitir a conexão com as diretrizes viárias da gleba e as diretrizes apresentadas no Plano Diretor, oferecendo uma alternativa de acesso à região do Jd. Santa Felícia.
CONTRAPARTIDA TRÂNSITO (Solicitada na análise e aprovação do projeto de sinalização)	4 painéis semafóricos com contador regressivo e grupos focais com lâmpada LED Substituída por: 10 latas de 18 litros de solvente; 50 latas de 18 litros de tinta para demarcação viária padrão DNIT/DER na cor branca; 10 latas de 18 litros de tinta para demarcação viárias padrão DNIT/DER nas cores amarelas. <b>Custo da Contrapartida: R\$ 20.008,00</b> (de acordo com as notas fiscais apresentadas pela incorporadora)
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	O projeto é enquadrado como passível de cumprimento de contrapartida financeira em relação ao trânsito.
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	Não consta essa informação no processo
HABITE-SE MUNICIPAL	Expedido
TERMO DE RECEBIMENTO DO SAAE	Expedido
LICENÇA DE OPERAÇÃO CETESB	Expedido

Quadro 15: São Carlos - Condomínio Residencial Recanto do Bosque.

SÃO CARLOS 2013 DATA: 19/09/2016	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Rosignolo Empreendimentos e Participações Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Condomínio Residencial Recanto do Bosque
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	Empresa do Ergil Construções e Comércio Ltda, atuante no mercado desde 1990, consolidou-se como construtora e incorporadora com empreendimentos do padrão econômico ao alto padrão
ANO DO PROCESSO	2008
ANO DE APROVAÇÃO	2013
PROCESSO MUNICIPAL	23.414/08
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 22 e 21 de 27/02/2013
MATRICULA CRI	94.664
TIPOLOGIA	Condomínio Residencial
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
ZONEAMENTO	Zona 01 - Zona de Ocupação Induzida
NÚMERO DE LOTES	110
NÚMERO DE HABITANTES	440 (110*4)
ÁREA TOTAL	56.809,00 m2
ÁREA DE LOTES	19.811,21 m2
ÁREA DE USO COMUM	28.947,50 m2
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	6.053,79 m2
ÁREA VERDE (APP)	12.232,83 m2
ÁREA DO RESERVATÓRIO DE RETENÇÃO	3.110,37 m2
SISTEMA DE LAZER	7.212,21 m2
ÁREA INSTITUCIONAL	6.392,09 m2
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	Parecer Favorável
APROVAÇÕES CONSELHOS	COMDEMA E COMDUSC
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU DE OBRAS	Não foi identificada nenhuma no processo
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 617.666,00 (Planilha orçamentária das obras de infraestrutura urbana de acordo com a Lei nº 6766/79 aprovada pelo município)

Quadro 16: São Carlos - Loteamento Residencial Parque dos Pássaros.

SÃO CARLOS 2014 DATA: 18/12/2016	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Parque dos Pássaros SPE Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Loteamento Parque dos Pássaros
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	Empresa do Grupo BS Engenharia, iniciou suas atividades em 1977 na cidade de São Paulo, com objetivo de atender a região de São Carlos em 2007 abriu filial no município, dedicada à construção civil, setor habitacional na incorporação de casas e apartamentos.
ANO DO PROCESSO	2010
ANO DE APROVAÇÃO	2014
PROCESSO MUNICIPAL	27.868/2010
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 335 de 08/12/2014
MATRICULA CRI	106.802
TIPOLOGIA	Loteamento Residencial
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
ZONEAMENTO	Zona 2 - Zona de Ocupação Condicionada
NÚMERO DE LOTES	137
NÚMERO DE HABITANTES	548 (137*4)
ÁREA TOTAL	115.437,00 m <sup>2</sup>
ÁREA DE LOTES	41.178,22 m <sup>2</sup>
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	26.340,02 m <sup>2</sup>
ÁREA VERDE (APP)	23.959,77 m <sup>2</sup>
SISTEMA DE LAZER	11.728,70 m <sup>2</sup>
ÁREA INSTITUCIONAL	12.230,29 m <sup>2</sup>
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	Não se aplica pelo número de lotes (informação descrita no processo)
APROVAÇÕES CONSELHOS	Aprovado pelo COMDUSC e COMDEMA
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA OU OBRAS	Não foi identificada nenhuma no processo
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 985.890,82 (Planilha orçamentária das obras de infraestrutura urbana de acordo com a Lei nº 6766/79 aprovada pelo município)
HABITE-SE MUNICIPAL	Até o presente momento as obras do empreendimento não foram iniciadas
TERMO DE RECEBIMENTO DO SAAE	Até o presente momento as obras do empreendimento não foram iniciadas
LICENÇA DE OPERAÇÃO CETESB	Até o presente momento as obras do empreendimento não foram iniciadas

Quadro 17: São Carlos: Condomínio Residencial Village Damha IV.

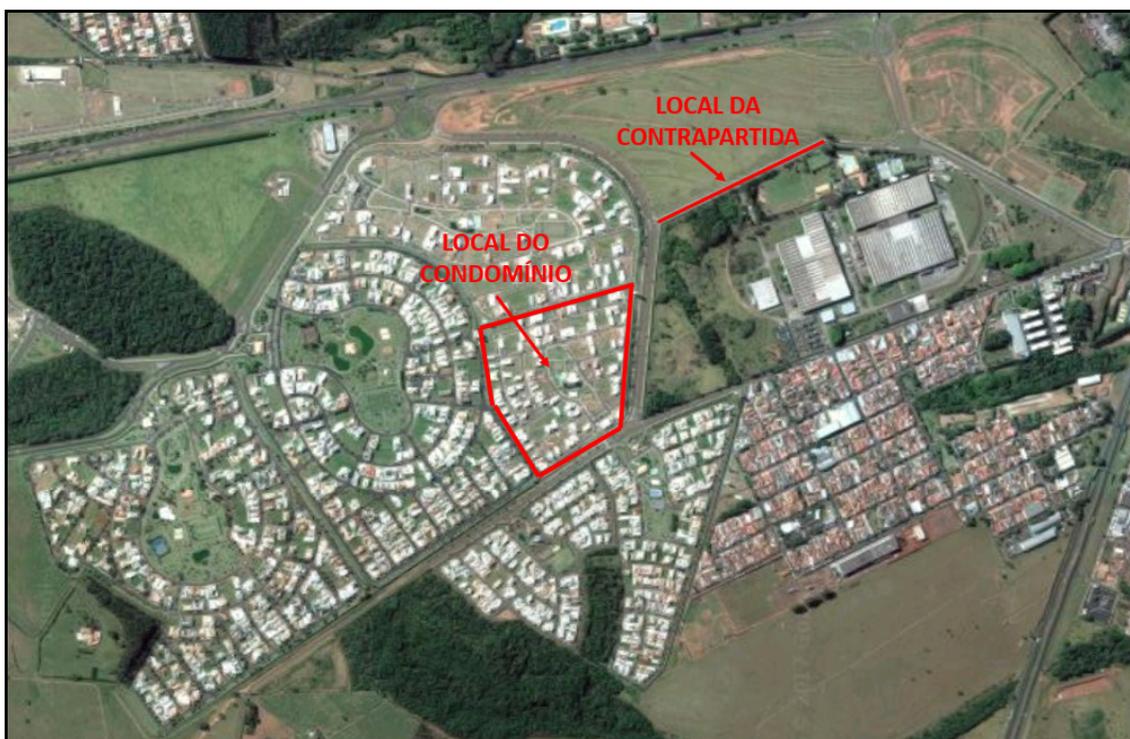
SÃO CARLOS 2015 DATA: 19/09/2016	
NOME DO PROPRIETÁRIO	Empreendimentos Imobiliários Damha São Carlos IV SPE Ltda
NOME DO EMPREENDIMENTO	Condomínio Residencial Village Damha IV
CARACTERIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO	O Grupo Encalco Damha, é um conglomerado empresarial atuante em Engenharia Civil Pesada, Agronegócios, Shopping Center, Concessão de Rodovias e Empreendimentos Imobiliários para classe social média e alto padrão. Com empreendimentos espalhados pelo Brasil, atua no mercado desde 1964.
ANO DO PROCESSO	2013
ANO DE APROVAÇÃO	2015
PROCESSO MUNICIPAL	3.399/2013
DECRETO DE APROVAÇÃO	Decreto nº 257 de 10/11/2015
MATRICULA CRI	142.396
TIPOLOGIA	Condomínio Residencial
PRIVADO/PÚBLICO	Privado
ZONEAMENTO	Zona 2 - Zona de Ocupação Condicionada
NÚMERO DE LOTES	361
ÁREA TOTAL	207.714,82 m2
ÁREA DE LOTES	107.627,93 m2
ÁREA DE USO COMUM	5.305,46 m2
ÁREA SISTEMA VIÁRIO	65.261,05 m2
SISTEMA DE LAZER	29.520,38 m2
ÁREA INSTITUCIONAL	não constam no processo
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	Sim
APROVAÇÕES CONSELHOS	Sim - COMDEMA E COMDUSC
CONTRAPARTIDA FINANCEIRA	Contrapartida Financeira SAAE (solicitada nas diretrizes de implantação emitidas em março de 2012 por meio do processo nº 9293/2011)
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Para a substituição dos emissários e interceptores existentes, pois o mesmo estão no limite
PRAZO	Até a expedição do Termo de Vistoria de Obras referentes ao SAAE
CUSTO DA CONTRAPARTIDA	R\$ 947.277,88 (11% do valor do empreendimento)
CONTRAPARTIDA OBRA (Solicitada na aprovação pelo COMDUSC)	Implantação de uma pista marginal a SP-318 de acesso as áreas institucionais. Contemplando pavimentação asfáltica, guias, sarjetas, drenagem pluvial e iluminação.
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Acesso as áreas institucionais
PRAZO	Até a expedição do habite-se do Condomínio
CUSTO DA CONTRAPARTIDA	R\$ 2.043.268,22 (25% - valor total do empreendimento)
CONTRAPARTIDA OBRA (Solicitada pela SMTT)	Contrapartida mitigadora de trânsito no município de São Carlos, 6.257 metros de sinalização horizontal com pintura termoplástica hot-spray mecânica. Locais a serem definidos pelo Município
JUSTIFICATIVA MUNICÍPIO	Não constam
PRAZO	Até a expedição do habite-se do Condomínio
CUSTO DA CONTRAPARTIDA	R\$ 331.120,44 (4% - valor total do empreendimento)
CUSTO DO EMPREENDIMENTO	R\$ 8.061.334,03 (Planilha orçamentária das obras de infraestrutura urbana de acordo com a Lei nº 6766/79 aprovada pelo município)

### 5.2.3. Evidências encontradas no Parcelamentos do Solo estudados em São Carlos.

Os parcelamentos do solo aprovados no município em 2010, 2013 e 2014 não possuem nenhuma solicitação de contrapartida urbanística.

O empreendimento aprovado em 2011, denominado de Condomínio Eco-Esportivo Damha III Fase I, possui como contrapartida urbanística o prolongamento e melhoramento do sistema viário da Rua Kenneth Gilbert Herrick, a solicitação foi feita pelo COMDUSC, durante a aprovação prévia municipal. A justificativa do conselho foi que a implantação do empreendimento aumentaria o fluxo de veículos e pedestres na região. O custo da obra apresentado pelo empreendedor é de R\$ 750.000,00.

Mapa 4: Localização do Condomínio e do Prolongamento da Rua Kenneth Gilbert Herrick



Fonte: Elaborado pela autora por meio do Google Maps (10/05/2017).

Analisando que a contrapartida urbanística foi exigida em decorrência de um impacto causado pelo empreendimento, tem-se os seguintes parâmetros.

- 1). R\$ 2.717,40 valor pago lote.

- 2). R\$ 679,40 valor pago por habitante.
- 3). R\$ 5,30 valor pago por metro quadrado da área total parcelada.
- 4). R\$ 8,94 valor pago por metro quadro da área dos lotes ou vendável.

O empreendimento aprovado em 2012, denominado de Condomínio Reserva Aquarela, primeiramente teve como contrapartida exigida pelo COMDUSC durante a aprovação prévia, o prolongamento da Avenida João Stella em pista simples até dispositivo viário a ser implantado na transposição do Córrego do Mineirinho, que irá conectar-se à Rua Passeio das Magnólias. O empreendedor apresentou justificativa que seria inviável o prolongamento visto que para o mesmo acontecer seria necessário a desapropriação de uma área pertencente a União e com moradias clandestinas, além de se fazer necessário a supressão de uma reserva ambiental. O Poder Público Municipal considerou favorável a justificativa do empreendedor e anulou a exigência.

Para o mesmo empreendimento foi solicitado pela Secretária Municipal de Transporte e Trânsito – SMTT durante a aprovação prévia, a doação de quatro painéis semaforicos com contador regressivo e grupos focais com lâmpada LED como contrapartida mitigadora. A solicitação foi substituída pela mesma Secretária, sem qualquer justificativa, por dez latas de dezoito litros de solvente, cinquenta latas de dezoito litros de tinta para demarcação viária padrão Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT/ Departamento de Estradas e Rodagem - DER na cor branca e dez latas de 18 litros de tinta para demarcação viárias padrão DNIT/DER nas cores amarelas, contabilizando o valor total de R\$ 20.008,00, de acordo com as notas fiscais apresentadas pelo empreendedor e anexas ao processo administrativo nº 33.009/2011.

Considerando o mesmo padrão do empreendimento aprovado em 2011 para os valores, temos os seguintes parâmetros.

- 1). R\$ 83,37 valor pago lote.
- 2). R\$ 20,84 valor pago por habitante.
- 3). R\$ 0,22 valor pago por metro quadrado da área total parcelada.
- 4). R\$ 0,31 valor pago por metro quadro da área dos lotes ou vendável.

O empreendimento aprovado em 2015, denominado de Condomínio Residencial Village Damha IV, teve nas diretrizes para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário uma contrapartida financeira no valor de R\$ 947.277,88 para substituição dos emissários e interceptores, pois os existentes

estão no limite, e, a implantação do novo empreendimento aumentaria os dejetos despejados nos mesmos fazendo necessária a substituição.

Para o mesmo empreendimento foi solicitado na aprovação prévia, durante a aprovação pelo COMDUSC, a implantação de uma pista marginal a Rodovia Thales de Lorena Peixoto (SP-318) para acesso as áreas institucionais, as quais foram doadas em local diferente do empreendimento, a via deve contemplar pavimentação asfáltica, guias, sarjetas, drenagem pluvial e iluminação.

Mapa 5: Localização do Condomínio, da Pista Marginal a SP-318 e das Áreas Públicas.



Fonte: Elaborado pela autora por meio do Google Maps (10/05/2017).

Ainda para o Condomínio Residencial Village Damha IV, durante a aprovação definitiva foi solicitada pela SMTT uma contrapartida mitigadora de trânsito no valor de R\$ 120.000,00 para melhoramento da sinalização viária horizontal e vertical da Avenida São Carlos, visto que a implantação do novo parcelamento causa significativo impacto no trânsito de veículos e pedestres, o que aumenta a demanda de serviços públicos municipais.

De acordo com a Lei 6766/1979 o sistema de abastecimento de água potável e o sistema de esgotamento sanitário fazem parte dos itens de infraestrutura básica, a serem implantados pelo incorporador no parcelamento do solo. O Plano Diretor, Lei nº 13.691/2005, exige que as áreas de uso institucional e lazer devem ter acesso por uma via pública. Sendo assim, nesse trabalho vamos considerar como contrapartida somente a exigida pela SMTT no valor de R\$ 120.000,00, e, assim

como foi feito com os outros dois empreendimentos para esse valor temos os parâmetros.

- 1). R\$ 332,40 valor pago lote.
- 2). R\$ 83,10 valor pago por habitante.
- 3). R\$ 0,57 valor pago por metro quadrado da área total parcelada.
- 4). R\$ 1,12 valor pago por metro quadro da área dos lotes ou vendável.

Comparando os valores aplicados para os três empreendimentos encontramos os seguintes valores.

Tabela 4: Comparação de valores das contrapartidas exigidas no município de São Carlos.

Valores	Cond. Eco-Esportivo Damha III Fase I	Cond. Reserva Aquarela	Cond. Residencial Village Damha IV
	276 lotes	240 lotes	361 lotes
	1.104 habitantes	960 habitantes	1.444 habitantes
<b>Valor da Contrapartida</b>	<b>R\$ 750.000,00</b>	<b>R\$ 20.008,00</b>	<b>R\$ 120.000,00</b>
Valor por lote	R\$ 2.714,40	R\$ 83,37	R\$ 332,40
Valor por habitante	R\$ 679,00	R\$ 20,84	R\$ 83,10
Valor por m2 da área total parcelada	R\$ 5,30	R\$ 0,22	R\$ 0,57
Valor por m2 da área total dos lotes (vendável)	R\$ 8,94	R\$ 0,31	R\$ 1,12
Porcentagem em relação ao valor do cronograma	19%		1,50%

Fonte: Elaborada pela autora

### 5.3. Análise dos Dados.

Nenhum padrão foi observado em relação a documentação apresentada nos processos de parcelamento de ambos os municípios. Em Araraquara, em nenhum dos processos estudados, observou-se a presença das aprovações pelos conselhos municipais e do Relatório de Impacto de Vizinhança. Em São Carlos, em um dos processos não se observou o Relatório de Impacto de Vizinhança, enquanto, em outros três, não se observou o custo de execução do empreendimento.

Apesar de regulamentado pelo Estatuto da Cidade que os documentos apresentados no EIV devem ficar disponíveis para consulta pública no processo de licenciamento, fato que amplia a transparência do mesmo, isso não foi observado. Vale destacar aqui, que este instrumento urbanístico se faz necessário no

parcelamento do solo, amparando o gestor público na distinção das externalidades negativas geradas pelo novo empreendimento.

Em relação ao zoneamento, no município de Araraquara, os empreendimentos que possuíam exigência de contrapartida não estão localizados na mesma zona urbana. De acordo com a Lei nº 350/2005 o Jardim Estância das Rosas está inserido na ZOEMI-ACOP Zonas Especiais Miscigenadas – Áreas da Cidade Compacta de Ocupação Prioritária, o Residencial Village Damha Araraquara III está inserido na ZOPRE-AEIU Zona Predominantemente Residencial - Áreas de Especial Interesse Urbanístico e o Residencial Boa Vista III está inserido na ZOPRE-APRN Zona Predominantemente Residencial - Áreas de Proteção de Recursos Naturais. Já em São Carlos, dos empreendimentos que possuíam exigência de contrapartida dois deles, de mesmo proprietário, encontram-se na mesma zona urbana. De acordo com a Lei nº 13.691/2005 o Condomínio Eco-Esportivo Damha III – Fase I e o Condomínio Residencial Village Damha IV estão inseridos na Zona 2 – Ocupação Condicionada e o Condomínio Residencial Aquarela está inserido na Zona 1 – Ocupação Induzida.

Outro fator a ser estudado como recuperação de mais valias pelo Poder Público é a doação de áreas públicas. Inicialmente a lei 6.766/79, que no âmbito federal rege o parcelamento do solo urbano, previa que fossem deixados no mínimo 35% da gleba para destinação de áreas públicas, mas esse parágrafo foi alterado em 1999 pelo Lei nº 9785 de 29 de janeiro de 1999, ficando sob responsabilidade da legislação municipal o zoneamento territorial, o qual indicará os usos permitidos, a porcentagem de doação de áreas públicas, índices urbanísticos, coeficientes máximos de aproveitamento e uso e ocupação do solo. Em decorrência dessa alteração, a exigência de destinar parte da gleba parcelada em áreas públicas é um dos instrumentos do Poder Público de recuperação de mais valias (SOTTO, 2015).

De acordo com o artigo 22 da Lei 6766/79 as áreas públicas do parcelamento do solo, passam a ser propriedade do Município a partir do registro do mesmo. Trata-se de uma transferência por força de lei, que não requer qualquer título de transmissão para que isso ocorra (BRASIL, 1979). Nos dois municípios estudados a doação das áreas públicas devem ser feitas por meio do sistema viário, da área institucional e do sistema de lazer. Entretanto, em nenhum dos artigos da

Lei 6766/79 encontramos a definição do que seja sistema de lazer e área institucional.

Em Araraquara na ocasião do licenciamento dos objetos de estudo de caso, a doação das áreas públicas foi regulamentada pelo Anexo X da Lei nº 350/2005, o qual exigia 10% (dez por cento) de área institucional, 10% (dez por cento) de sistema de lazer e 20% (vinte por cento) de sistema viário. Quando o sistema viário não atingir o percentual exigido sua complementação deverá ser feita em área institucional, e, nos casos de loteamentos fechados ou condomínios horizontais, foi exigido uma complementação de mais 5% (cinco por cento) de sistema de lazer interno. É importante citar que a legislação estadual prevê que o parcelamento do solo deve deixar no mínimo 20% (vinte por cento) da gleba total de área permeável, para o cômputo dessa área pode-se incluir o sistema de lazer, reserva legal ou áreas de preservação permanente, desde que façam parte das áreas públicas.

Ainda, no município de Araraquara o cálculo para as áreas públicas deve ser sobre a área passível de lotear. Assim, quando as áreas públicas não são trocadas por obras ou doadas em área diferente da gleba parcelada, deparamos com o máximo de 50% (cinquenta por cento) de área vendável, excluindo qualquer empecilho na área. Quando observamos os parcelamentos do solo, objetos do estudo de caso, por ordem cronológica crescente encontramos os seguintes percentuais de áreas vendáveis: 42% (quarenta e dois por cento), 45% (quarenta e cinco por cento), 40% (quarenta por cento), 40% (quarenta por cento), 50% (cinquenta por cento) e 45% (quarenta e cinco por cento). Do qual o empreendimento que apresentou 50% (cinquenta por cento) de área vendável, fez uma permuta em obra pela doação da área institucional.

Os parcelamentos do solo licenciados no município de São Carlos de 2010 a 2015 atendem a Lei nº 13.691/05. Referente ao cômputo das áreas públicas, além da área destinada ao sistema viário, deve-se destinar o mínimo de 18% (dezoito por cento) para as demais áreas públicas, sendo 10% (dez por cento) para áreas de lazer e 8% (oito por cento) para áreas de uso institucional.

Ainda em São Carlos, nos licenciamentos objeto do estudo de caso, encontramos as áreas vendáveis em ordem cronológica crescente de 65% (sessenta e cinco por cento), 59% (cinquenta e nove por cento), 69% (sessenta e nove por cento), 35% (trinta e cinco por cento), 35% (trinta e cinco por cento) e 52%

(cinquenta e dois por cento). Mas, nos empreendimentos licenciados nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2015 suas áreas institucionais foram doadas em áreas fora da gleba parcelada, portanto se as mesmas tivessem sido doadas na mesma gleba encontraríamos as seguintes áreas vendáveis 55% (cinquenta e cinco por cento), 49% (quarenta e nove por cento), 59% (cinquenta e nove por cento), 35% (trinta e cinco por cento), 35% (trinta e cinco por cento), e 42% (quarenta e dois por cento).

Outro fator importante de pontuar é que no município de São Carlos as três exigências de contrapartidas encontradas foram solicitadas para condomínios e em Araraquara duas foram para loteamentos aberto e uma para loteamento fechado. No caso de loteamentos fechados e condomínios toda infraestrutura interna ao fechamento, exceto o sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, são de responsabilidade da associação de moradores ou condomínio. Sendo assim, em ambos municípios, não foi encontrado embasamento para a solicitação não ter ocorrido também nos loteamentos.

Analisando os parcelamentos percebeu-se a falta de regramento para a exigência da contrapartida, e que todas as exigências foram solicitadas com a justificativa das externalidades negativas geradas pelo parcelamento do solo. Em nenhum momento foram fundamentadas pela função social da cidade e da propriedade urbana, mesmo constando como diretrizes gerais em ambos os planos diretores “a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e também “a recuperação dos investimentos do Poder público que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

**6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.**

Devido à falta de políticas públicas eficazes as cidades brasileiras continuam sofrendo com a falta de moradia adequada e com a especulação imobiliária produzida pelos grandes loteadores. O que de fato se observa é que a valorização de grandes áreas por meio de investimentos públicos tornou-se prática de investimento seguro para os proprietários de glebas urbanas, porém, viola a função social da propriedade.

Os municípios possuem como meios de arrecadações próprias, as conhecidas receitas tributárias, formadas basicamente dos seguintes tributos: Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU; Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis Inter-Vivos ITBI; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ISSQN; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores IPVA. Além das taxas e multas de trânsito que variam de município para município, mas vale lembrar, que alguns impostos possuem uma porcentagem repassada ao Estado e a União.

Fato é, que apesar dos municípios brasileiros terem suas fontes próprias de arrecadação, na maioria das vezes as despesas cotidianas e emergenciais não são supridas por estas arrecadações, ficando o município sem recurso financeiro para manutenção preventiva ou melhoramento do sistema básico.

Assim, os gestores públicos precisam encontrar meios de viabilizar recursos financeiros. Embora a captação de mais valias urbanas serem regulamentadas desde a Constituição Federal de 1934, sua aplicação ainda é muito ineficiente nos municípios brasileiros.

Dos doze processos de licenciamentos estudados encontrou-se a solicitação da contrapartida urbanística somente para seis. Ambos os municípios justificaram as exigências visto que um novo parcelamento do solo gera impactos por meio do aumento de viagens de veículos e pedestres, e do aumento da demanda de serviços públicos como transporte público, tratamento de resíduos, limpeza pública, e outros. Baseado nos argumentos apresentados pelo Poder Público Municipal a exigência da contrapartida urbanística deveria ter sido solicitada para todos os empreendimentos licenciados e não somente para alguns.

Por meio das justificativas encontradas nos processos para exigência da contrapartida, percebe-se que o Poder Público solicita a mesma com certo receio e falta de segurança em sua legitimidade. Felizmente, tal exigência pode e deve ser solicitada no licenciamento de novos parcelamentos, e os municípios devem utilizar a mesma como fonte de receita para transformar as cidades em ambientes sustentáveis para todos.

No município de São Carlos, durante o licenciamento pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano COMDUSC, foram constatadas a ausência de infraestruturas para o novo parcelamento. Mesmo previsto que a infraestrutura é responsabilidade do empreendedor, o Conselho solicitou a execução das mesmas como contrapartidas. As mesmas são obrigações do loteador, portanto, não devem ser confundidas como contrapartidas urbanísticas e sim somente como viabilidade para implantação dos próprios empreendimento.

O objetivo do Estatuto da Cidade é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e, por meio de suas diretrizes, recuperar os investimentos do Poder Público que tenham resultado na valorização de propriedade privada. O mercado imobiliário funciona de forma especulativa e inteligente, e seus investidores imobiliários frequentemente armazenam áreas urbanas aguardando que estas se valorizem. Esta valorização comumente ocorre, pois, cria-se uma urbanização descontínua obrigando o Poder Público a investir em infraestrutura urbana no entorno da área desejada, a aumentando assim o valor da gleba.

As cidades brasileiras apresentam graves desigualdades sociais decorrente da falta de planejamento. Nesse contexto, a solicitação da contrapartida urbanística para novos parcelamentos torna-se uma forma justa de distribuir a renda ao município, melhorando as condições da população como um todo, e transformando as cidades em ambientes sustentáveis.

O Poder Público deve agir como agente regulador e também como mediador dos interesses do mercado imobiliário, reparando os desequilíbrios do crescimento e desenvolvimento das cidades. Portanto, as diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade devem ser utilizados como artifícios para direcionar a ocupação do solo de maneira sustentável, principalmente conduzindo que a propriedade urbana cumpra sua função social em prol do bem de todos os cidadãos.

Vale pontuar, que a exigência da contrapartida urbanística não pode ser feita de maneira discricionária e subjetiva pelos gestores públicos, deve ser um procedimento objetivo e transparente, não pode se tornar uma ferramenta para resolver obras emergenciais do município. Deve sim tornar-se uma ferramenta de apoio ao planejamento urbano.

Para atingir esse objetivo recomenda-se que o município, por meio da Câmara Municipal dos Vereadores, crie uma lei ou decreto que regule a exigência do pagamento da contrapartida urbanística. Essa lei deverá contemplar um modelo de tarifação que corresponda às características do empreendimento e seus impactos, atentando-se principalmente à densidade de ocupação. Assim, o município alcançará o estorno de seus investimentos de maneira justa e o loteador se resguarda de exigências inesperadas durante o processo de licenciamento. Solidificando a viabilidade financeira para o parcelamento do solo, já que o empreendedor terá o conhecimento do valor a ser investido desde o estudo das leis municipais a serem atendidas.

Portanto, deve-se buscar consolidar a exigência da contrapartida urbanística regulamentada e transparente, evitando assim as exigências sejam discricionárias e subjetivas dependendo muitas vezes da capacitação do agente municipal em compreender a importância de se exigir a contrapartida.

## 6.1. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AMADEI, VICENTE CELESTE; AMADEI, VICENTE DE ABREU. Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo em seus aspectos essenciais – loteamento e desmembramento. 2. ed. São Paulo: Millennium Editora, 2003. 480p.

AMORIM, M. Glória O.; RUMEL, Cibele R. A Indústria de Loteamentos e o Planejamento Estratégico: Uma Proposta de Análise para Seleção de Municípios Alvo e Prospecção de Áreas para o Mercado Imobiliário de Médio e Alto Padrão. 13ª Conferência Internacional Latin American Real Estate Society, 2013.

BALESTRINI, Milton. O Programa Minha Casa Minha Vida e o Marco Regulatório do Município: o caso de Araraquara. 2016. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana UFSCar.

BARCELLOS, Paulo Fernando Pinto; BARCELLOS, Luiz Fernando Pinto. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. **Revista FAE, Curitiba**, v. 7, n. 1, p. 129-144, 2004.

BARREIROS, Mário Antônio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. São Paulo, p. 3, 1998.

BASSUL, José Roberto. O Estatuto da Cidade dez anos depois. Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.

BAZOLLI, João Aparecido. Os dez anos da vigência do estatuto da cidade no processo dialético das práxis da regularização fundiária urbana. *Jus Navigandi*, Teresina, ano, v. 17, 2011.

BRAGA, Roberto. Cidades médias e aglomerações urbanas no Estado de São Paulo: novas estratégias de gestão territorial. **Encontro de Geógrafos da América Latina**, v. 10, p. 2241-2254, 2005.

CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Claudia (organizadores). O Estatuto da Cidade: comentado/The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CAVALCANTE, José Luiz. A lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. S/dp, v. 7, 2005.

CINTRÃO, L.M. G. Os vazios urbanos na estruturação da cidade de Araraquara. 2004. 155f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2004.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula; POLLINI, Paula. Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores sociais. Artigo online, disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/267.pdf>>. Acesso em, v. 6, 2007.

CHOAY, Françoise. O Urbanismo: utopias e realidade, uma antologia. Trad. Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. O projeto Porto Maravilha e a operação urbana consorciada da região do porto do Rio de Janeiro. Revista Digital de Direito Administrativo. Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 115 – 146, dezembro 2013.

DE SOUZA, Maria Beatriz Silotto Dias; FRANCISCO, José. O parcelamento do solo urbano e a desconstrução espacial. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013.

DOZENA, Alexandre. São Carlos e seu “desenvolvimento”: contradições urbanas de um pólo tecnológico. 2001. Dissertação de Mestrado Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo.

DUARTE, Fabio. Planejamento Urbano. 1. Ed. Curitiba: Editora Ibpex, 2013.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. 2010.

FONTES, Mariana Levy Piza; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento. São Paulo: Annablume, 2007.

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. XI, n.1 e 2, p. 163-205, 1997.

GONÇALVES, Juliano Costa. A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso. Editora E-papers, 2002

GONZÁLEZ, Marco Aurélio Stumpf; FORMOSO, Carlos Torres. Análise de viabilidade econômico-financeira de construções residenciais. **Seminário de Doutorado, NORIE. Porto Alegre: UFRGS, 1999.**

JENSEN, Marcelo Lourenço. O negócio loteamento residencial e sua avaliação alternativa de investimento no mercado imobiliário: o estudo de caso de um loteamento. 2004. Tese de Doutorado. EPUSP.

JORDÃO, Renato da Silva Filho; OLIVEIRA, Tatiana Souto Maior. Planejamento e Sustentabilidade Urbana. Caderno Organizacional Sistêmica, volume 3, número 2, páginas 53 – 65, jul/dez 2013.

JUNIOR, Saule; UZZO, N. Y. K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. Cidades para tod@s, Experiencias, Marco Legal, 2009.

LEONELLI, Gisela 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. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LIMA, Renata Priori. O Processo e o (Des)Controle da Expansão Urbana de São Carlos (1857-1977). 2007. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XI, número 1 e 2, páginas 113 – 130, 1997.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. Estudos avançados, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar. Karl Marx; introdução de Jacob Gorender; traduções de Edgar Malagodi...[et al.]. – São Paul: Abril Cultural, 1982.

MEIRELES, Eduardo. Provisão do Programa "Minha Casa Minha Vida" em São José do Rio Preto - SP: inserção, adequação urbana e socioeconômica de empreendimentos habitacionais", 2016. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, UFSCar.

MOREIRA, Fernando Diniz. A formação do urbanismo moderno no Brasil: as concepções urbanísticas do engenheiro Saturnino de Brito. In: Espaço & Debates. São Paulo, n. 40, 1997.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de et al. Estatuto da Cidade: para compreender. Rio de Janeiro: Ibam/Duma, p. 64, 2001.

PEREZ, Renata Alves; KIMURA, Débora Sayuri. Análise de mercado como ferramenta para a abertura de novos loteamentos. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 3, n. 1, p. 129-141, 2015.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)*. São Paulo: Pioneira, 1968.

ROCCO, Rogério. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*. 2006.

ROLNIK, Raquel et al. *Estatuto da Cidade. Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para reformas urbanas*. *Caderno Polis*, n. 4, p. 64, 2001.

ROLNIK, Raquel; SAULE, N. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Polis, 2001.

ROLNIK, Raquel et al. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2004.

ROLNIK, Raquel. *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios*. 2006

ROSSINI, Rosa Ester. *La Baisse Recente de la Fecondite au Brèsil*. *ESPACE POPULATIONS SOCIETES*, 1988.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira e. Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana. COSTA, Maria de Lourdes Pinto Machado; SILVA, Maria Laís Pereira da. *Produção e Gestão do espaço – 10 anos de PPGAU/UFF*. Niterói. FAPERJ, Casa 8, 2014. p. 409-426.

Singer, Paul. Economia Política da Urbanização. 5. ed. São Paulo : Brasiliense, 1978.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, p. 21-36, 1982.

SMOLKA, Martim; AMBORSKI, David. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. Cidades em transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do solo urbano. IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

SMOLKA, Martim Oscar; FURTADO, Fernanda (Ed.). Recuperación de Plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

SMOLKA, Martin. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOTTO, Debora et al. A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. 2015.

STÉDILE, João Pedro; LOCONTE, Wanderley. A questão agrária no Brasil. Atual Editora, 1997.

TOMANIK, Raquel et al. Estudo de impacto de vizinhança e licenciamento urbanístico-ambiental: desafios e inovações. 2008.

VALE, Ana Rute. Expansão Urbana e Plurifuncionalidade no Espaço Periurbano no Município de Araraquara (SP). 2005. Tese de Doutorado do Instituto de Geociências Exatas Campus de Rio Claro.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. 2010.

VILLAÇA, Flavio. Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje. Campo Grande, junho de 2000.

Yin, Robert K. Estudo de Caso: planejamento e métodos; Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi – 2º ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **6.2. Legislações.**

ARARAQUARA. Lei nº 850 de 11 de fevereiro de 2014a. Estabelece a Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara – PDPUA, revoga a Lei Complementar nº 350/05 e alterações e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara – PDDPA, conforme estabelece o § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade.

ARARAQUARA. Lei nº 851 de 11 de fevereiro de 2014b. Estabelece o Plano Regulador de Parcelamento do Solo e dá outras providências.

ARARAQUARA. Lei nº 852 de 11 de fevereiro de 2014c. Regulamenta a aplicação do Instrumento Urbanístico de Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Araraquara, segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Política Ambiental de Araraquara - PDDPA.

BRASIL. Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. 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).

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.057 de 2000. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável em áreas urbanas e dá outras providências. Em tramitação no Congresso Nacional.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

SÃO CARLOS. Lei nº 13.691 de 25 de novembro de 2005. Institui o Plano Diretor do Município de São Carlos e dá outras providências.

SÃO PAULO. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.

SÃO PAULO. Lei nº 15.150 de 06 de maio de 2010. Dispõe sobre os procedimentos para a aprovação de projetos arquitetônicos e para a execução de obras e serviços necessários para a minimização de impacto no Sistema Viário

decorrente da implantação ou reforma de edificações e da instalação de atividades – Polo Gerador de Tráfego.