

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO

JOELSON MARTINS

**INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO PELO
ADMINISTRADOR PÚBLICO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE EM SUA UTILIZAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

CURITIBA

2012

JOELSON MARTINS

**INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO PELO
ADMINISTRADOR PÚBLICO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE EM SUA UTILIZAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

Monografia de conclusão de curso apresentada no Curso de Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Karin Kässmayer

Curitiba
2012

TERMO DE APROVAÇÃO

JOELSON MARTINS

**INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO PELO
ADMINISTRADOR PÚBLICO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE EM SUA UTILIZAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof.^a Dra. Karin Käsmayer
Orientadora – Departamento de Direito Público, UFPR

Prof.^a Dra. Angela Cassia Costaldello
Primeiro Membro - Departamento de Direito Público, UFPR

Prof. Me. Leandro Franklin Gorsdorf
Segundo Membro - Núcleo de Prática Jurídica, UFPR

Curitiba, 14 de dezembro de 2012

Aos meus amigos, pelos anos de convívio, nos quais compartilhamos as pedras e as flores do caminho.

À minha família, pelo amor e carinho, além de todo o apoio e incentivo em cada etapa de minha formação, pessoal e profissional.

*"O lar deve ser o tesouro da vida".
(Le Corbusier)*

*"Não pode existir harmonia urbana ou
melhoria ambiental real sem paz e
garantia da aplicação dos direitos
humanos básicos".
(Richard Rogers)*

*"No interior da grande cidade de todos
está a cidade pequena em que
realmente vivemos".
(José Saramago)*

SUMÁRIO

RESUMO.....	V
INTRODUÇÃO	1
1 ASPECTOS GERAIS DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO	4
1.1 Algumas considerações preliminares sobre o direito à propriedade	4
1.2 A propriedade urbana	5
1.3 Caracterização das normas urbanísticas	6
1.4 Competência em matéria urbanística.....	7
2 INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO	10
2.1 Instrumentos de planejamento municipal e o Estatuto da Cidade	12
2.2 Instrumentos jurídicos, políticos e tributários	14
2.2.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.....	15
2.2.2 IPTU Progressivo no tempo	16
2.2.3 Desapropriação-sanção e desapropriação para fins urbanísticos	17
2.2.4 Contribuição de melhoria	19
2.2.5 Outorga onerosa do direito de construir.....	20
2.2.6 Operações urbanas consorciadas	21
3 O URBANISMO E O MUNICÍPIO DE CURITIBA	24
3.1 Histórico do urbanismo no Município de Curitiba	24
3.2 O atual Plano Diretor de Curitiba	30
3.3 A utilização dos instrumentos urbanísticos em Curitiba	31
3.3.1 Uso de instrumentos de planejamento municipal.....	32
3.3.2 Uso de instrumentos jurídicos, políticos e tributários	33
CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS.....	41

RESUMO

Trata-se da análise da efetividade na utilização, pelo atual planejamento e ordenamento urbano do Município de Curitiba, dos instrumentos de indução de desenvolvimento urbano consolidados pelo Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, condicionando o direito de propriedade e a propriedade urbana ao cumprimento de sua função socioambiental. A partir do reconhecimento dos instrumentos urbanísticos sistematizados pelo Estatuto da Cidade, que objetivam oferecer condições ao pleno exercício da função social da propriedade urbana, à melhoria das condições de equilíbrio socioambiental das cidades e ao bem-estar de seus habitantes, destacando-se aqueles instrumentos que apresentam maior potencial de cumprir ativamente a função pública do urbanismo pelos Municípios, pretende-se avaliar se a atividade urbanística da capital paranaense atende aos preceitos constitucionais e possibilitam que a propriedade urbana cumpra sua função na sociedade.

INTRODUÇÃO

A evolução da cidade implica na evolução do urbanismo. O Brasil vislumbrou, a partir de meados do século XX, um processo acelerado, embora prematuro, de urbanização, que transformou as cidades tradicionais em novas formas de assentamento urbano, dando origem a conurbações, metrópoles e mesmo megalópoles, formadas, de modo geral, mediante a ocupação desordenada do solo urbano¹.

Portanto, conforme leciona José Afonso da Silva, a cidade contemporânea não pode mais ser considerada, meramente, uma versão ampliada da cidade tradicional, pois traz consigo uma série de questões jurídico-urbanísticas específicas, decorrentes desta urbanização, tais como a deterioração do ambiente urbano, a desorganização social, com carência habitacional, desemprego, dificuldades no saneamento e, evidentemente, a transformação da própria paisagem urbana². Neste contexto, se faz necessária a intervenção do Poder Público, visando ordenar os espaços habitáveis, por meio da atividade urbanística.

Esta interferência na propriedade privada gera conflitos com os interesses dos proprietários e sua concepção individualista, cabendo à lei realizar a composição destes conflitos. À medida que a atividade urbanística se faz mais intensa, surgem novas normas jurídicas para regulá-la e fundamentar sua atividade, bem como indicar os objetivos a serem alcançados.

Por muito tempo, esta intervenção e os planos urbanísticos se limitaram ao policiamento do cumprimento das normas pelas construções e à regulamentação urbanística local. Entretanto, conforme aponta André de Laubadère³, este modelo foi progressivamente superado pelo que, atualmente, se denomina “urbanismo ativo” ou “urbanismo operacional” em que, além de definir as regras a serem observadas pelos proprietários na realização do urbanismo, o Poder Público deve tomar para si

¹ Em relação à urbanização prematura da maioria das cidades brasileiras, conforme leciona José Afonso da Silva, este processo não decorreu propriamente de fatores desenvolvimentistas, mas de problemas sociais, tais como as péssimas condições de vida no campo, da ociosidade da mão de obra por consequência da mecanização das lavouras e pela substituição das plantações pela criação de gado, que impulsionaram o êxodo rural no país (SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 27).

² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 23 e 27.

³ LAUBADÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6. ed. t. 2, p. 400, apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

a tarefa de realizá-lo. Neste contexto, fica evidente que esta atividade urbanística é uma função do Poder Público, conforme complementa José Afonso da Silva, importando assim em uma nova perspectiva e configuração das normas jurídicas urbanísticas⁴.

Diversos dispositivos em matéria urbanística foram trazidos pela Constituição Federal de 1988, de modo inaugural, abrangendo diretrizes para o desenvolvimento urbano, questões ambientais, planos urbanísticos e, especialmente, o princípio da função social ao qual a propriedade urbana deve se submeter.

O Estatuto da Cidade, instituído pela União por meio da Lei 10.257/2001, sistematizou e unificou esta matéria urbanística, regulamentando o art. 182 da CF e apresentando as diretrizes gerais que objetivam ordenar o desenvolvimento das funções sociais da urbe e estimular bem-estar de seus cidadãos. Ao disciplinar figuras e institutos urbanísticos, além de instrumentos a serem utilizados no planejamento e indução do desenvolvimento urbano, os grandes destinatários do Estatuto da Cidade são os Municípios, mediante a elaboração de seus respectivos planos diretores.

Neste contexto, o Município de Curitiba, que dispõe de Plano Diretor desde 1966, incorporou nele muitas inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade⁵. Considerada referência em matéria urbanística, há décadas a cidade se utiliza de diversos instrumentos de indução de desenvolvimento no ordenamento urbano municipal.

Entretanto, tendo em vista as alterações na atividade urbanística, em especial aquelas relacionadas ao urbanismo ativo, será que os objetivos da propriedade e seus valores constitucionalmente previstos, e reiterados pelo Estatuto da Cidade, estão sendo realizados pelo município de Curitiba? Afinal, compreendendo que se tratam, mais do que meros indicadores e limitadores de atuação, verdadeiras imposições aos administradores públicos de todo o país no sentido de possibilitar o pleno exercício da função social pela propriedade urbana, é responsabilidade dos municípios dar efetividade a tais diretrizes urbanísticas.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

⁵ O Plano Diretor de Curitiba foi instituído, originalmente, pela Lei 2.828/1966, tendo sido adequado, por meio da Lei n. 11.266/2004, à nova sistematização trazida pelo Estatuto da Cidade, em 2001.

Neste sentido, este estudo pretende avaliar a efetividade com que a capital paranaense, em sua atividade urbanística atual, realiza as funções públicas relacionadas ao ordenamento e planejamento da cidade, por meio dos instrumentos de indução de desenvolvimento urbano fundamentados na carta Magna de 1988 e sistematizados pelo Estatuto da Cidade.

Com este intuito, dedica-se, inicialmente, um capítulo a analisar a relação entre o direito urbanístico e a propriedade urbana, bem como alguns pressupostos relacionados à caracterização das normas urbanísticas e à distribuição de competências para sua elaboração, de modo a compreender o papel municipal na determinação das cidades.

Na sequência, são apresentados os instrumentos urbanísticos oferecidos pelo Estatuto da Cidade, realizando-se algumas considerações acerca das tipologias destes instrumentos, por meio de distinções em seus perfis, separando-os entre aqueles que refletem o urbanismo tradicional e, outros, o urbanismo ativo ou operacional, que busca dar efetividade a princípios como a funcionalização da propriedade urbana. Deste modo, pretende-se identificar os instrumentos que, potencialmente, apresentam melhores condições ao Poder Público Municipal na realização dos objetivos constitucionais da propriedade urbana.

Por fim, ao analisar a atividade urbanística do Município de Curitiba, procura-se identificar a utilização dos instrumentos urbanísticos previamente destacados, ou mesmo a ausência de sua aplicação, na atividade urbanística atual da cidade. Assim, pretende-se realizar uma avaliação quanto à efetividade desta atuação urbanística pela capital paranaense, de modo a perceber se a função pública de urbanização, constitucionalmente atribuída aos Municípios e que objetiva realizar a adequada destinação da propriedade urbana, está sendo satisfatoriamente realizada pela cidade de Curitiba.

1 ASPECTOS GERAIS DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

1.1 Algumas considerações preliminares sobre o direito à propriedade

A concepção tradicional do direito de propriedade, na condição de relação entre uma pessoa e uma coisa, em caráter absoluto, natural e imprescritível, foi progressivamente substituída pela ideia de relação entre um indivíduo e um sujeito passivo universal, que teria o dever de respeitar este direito, se revelando como um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito.

Esta concepção, entretanto, não alcança a complexidade do atual regime jurídico da propriedade, considerando elementos como a teoria do abuso do direito, o sistema de limitações negativas e de imposições positivas, deveres e ônus, e especialmente a concepção de propriedade como função social⁶.

Diferentemente da concepção tradicional da propriedade, que compreendia a função social como mero limitador do direito de propriedade, José Afonso da Silva destaca que é necessário considerar as profundas alterações trazidas à relação proprietária pela Constituição Federal, ao disciplinar o regime jurídico da propriedade pela lógica do direito público. Atualmente, mais que limitar o direito de propriedade, o princípio da função social incide em seu próprio conteúdo, impondo o conceito de propriedade.

Esta nova conformação da propriedade é evidenciada pelo art. 5º, XXIII, do texto constitucional, que determina que a propriedade atenderá a sua função social. Reafirmou o princípio da função social da propriedade privada como princípio da ordem econômica, nos incisos II e III do art. 170, além de prever sanções ao seu descumprimento, nos artigos 182, 184 e 186 da Carta Constitucional.

A doutrina de direito civil também absorveu estas alterações relativas ao conteúdo contemporâneo da propriedade. O Código Civil, instituído pela Lei n. 10.406/2002, em seu artigo 1.228, contempla o direito de usar, gozar e dispor, pelo proprietário, entretanto condiciona este exercício às finalidades econômicas e sociais da propriedade, visando preservar o meio ambiente⁷.

⁶ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 70.

⁷ Nos termos do art. 1.228 do Código Civil, instituído pela Lei n. 10.406/2002.

Neste sentido, Orlando Gomes destaca que a função social da propriedade incide diretamente no próprio direito, consistindo em princípio a ser observado pela atividade do proprietário, de modo que "o preceito constitucional que atribui função social à propriedade não tem valor normativo porque não se consubstancia nas normas restritivas do moderno direito de propriedade, mas simplesmente se constitui no seu fundamento, na sua justificação, na sua *ratio*".⁸

Portanto, a função socioambiental da propriedade compreende direitos e deveres que modulam o uso, o gozo, a disposição e a fruição do domínio ou da posse dos espaços públicos e privados pelo indivíduo proprietário, de modo que sejam cumpridos os interesses públicos socioambientais da sociedade, coletivamente considerada.

1.2 A propriedade urbana

As novas configurações do direito de propriedade ficam ainda mais evidentes no conteúdo da propriedade urbana, conforme os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que condicionam sua formação pelo direito urbanístico visando cumprir sua função social específica, relativa às funções urbanísticas de moradia, trabalho, recreação e circulação humana, que configuram as funções sociais da cidade⁹.

Estas diretrizes são ratificadas pelo Estatuto da Cidade, que em seu artigo 2º estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a "garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações", por meio da gestão democrática, da cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, visando o "planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área

⁸ GOMES, Orlando. Direitos Reais, 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.128.

⁹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 75.

de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”¹⁰.

Ainda, pode-se destacar as diretrizes que procuram evitar a utilização inadequada das propriedades urbanas, a proximidade de usos da propriedade incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, edificação ou uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana, além da retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização, bem como evitar a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambientais¹¹.

Ressalte-se, também, diretrizes voltadas ao equilíbrio socioeconômico em relação à propriedade urbana, ao prever a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, bem como a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” e a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”¹².

1.3 Caracterização das normas urbanísticas

As normas jurídicas de ordenação urbana, ou simplesmente normas urbanísticas, por tratarem da regulação de uma função pública - a atividade urbanística do Poder Público - consistem em normas de direito público e, conseqüentemente, tratam-se de normas cogentes, imperativas¹³.

Entretanto, as normas urbanísticas diferem das demais normas jurídicas pela sua característica denominada “coesão dinâmica”, uma vez que consistem em um modo de transformação da realidade, superpondo à realidade atual aquilo que será a realidade, futuramente, sendo necessário compreendê-las não estaticamente, mas numa perspectiva dinâmica, para extrair os valores que delas emergem. Além disso, esta coesão dinâmica exige considerar todo o complexo das normas e dos

¹⁰ Nos termos da Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º.

¹¹ Conforme artigo 2º, VI, da Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade.

¹² Nos termos da Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, incisos IX, XI e XIV.

¹³ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. O Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001, Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 15-16.

instrumentos urbanísticos que, apenas nesta perspectiva, fornecem a real dimensão das mudanças a serem realizadas na sociedade¹⁴.

O princípio da coesão dinâmica, nas palavras de Di Sarno:

surge justamente para que as modificações feitas pelas interferências urbanísticas sejam continuadas por ações que tenham pertinência e nexos com o contexto. As mesmas prioridades, o mesmo enfoque deverá ser dado para as ações urbanísticas de um certo local em certo tempo.¹⁵

Apenas por meio da análise deste complexo, pode-se conceber adequadamente os conjuntos de normas que transformam o objeto urbanístico, sejam normas de sistematização, intervenção ou controle urbanístico.

1.4 Competência em matéria urbanística

A repartição de competências para criação de normas jurídicas urbanísticas é determinada pelo texto constitucional brasileiro, que reserva, primeiramente, à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 22, XX), além de estabelecer o plano urbanístico nacional, planos urbanísticos macrorregionais e normas gerais sobre direito urbanístico, nos termos do art. 24, I e §1º.

Aos Estados é reservado dispor sobre normas urbanísticas regionais, elaborar o plano urbanístico estadual e planos urbanísticos regionais, além de suplementar as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I e §2º).

Finalmente, aos Municípios se confere a competência constitucional para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, conforme o art. 30 da Carta Magna, e também elaborar a política de desenvolvimento urbano, que “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme o art. 182, caput, do texto constitucional, além de suplementar as normas gerais e estaduais, no que couber. Ainda, possuem competência comum com a União e

¹⁴ MAZZONI, Pierandrea. La Proprietà-Procedimento: Pianificazione del Territorio e Disciplina della Proprietà, p.17-18, apud SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 61.

¹⁵ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri: Manole, 2004, p. 51.

Estados para setores específicos, tais como proteção de obras de valor histórico, artístico e cultural, paisagens e sítios arqueológicos, proteção ao meio ambiente e combate à poluição.

Vê-se, portanto, que, embora as normas urbanísticas municipais tenham de respeitar às diretrizes e objetivos gerais de desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e as regras gerais de coordenação estabelecidas pelos Estados, a competência própria dos Municípios para elaborar normas urbanísticas em geral afasta a competência dos demais entes federativos.

Neste sentido, conforme destaca José Afonso da Silva, a competência municipal não se limita a suplementar as demais normas nacionais e estaduais, pois os municípios têm competência própria, conferida pela Constituição Federal, materializando as normas urbanísticas mais características, uma vez que é na municipalidade que a atividade urbanística se manifesta de modo mais concreto e dinâmico¹⁶.

Este estabelecimento de competências, conforme leciona Hely Lopes Meireles, visa evitar a subordinação dos estados e municípios à repartição administrativa da União, autorizando a atividade desta apenas quanto a legislar sobre normas gerais, editando regras de conduta, sem interferir executivamente nas unidades federadas. Ou seja, a União pode apenas estabelecer normas gerais de urbanismo, sem atentar contra a autonomia estadual e municipal, o que consistiria em flagrante inconstitucionalidade¹⁷.

Diante desta distribuição de competências supramencionada, que confere à União a responsabilidade de oferecer diretrizes e normas gerais urbanísticas, referentes à utilização da propriedade urbana, desenvolvimento urbano, planejamento urbanístico, regular os instrumentos de intervenção urbanística e as bases do regime urbanístico do solo, foi instituído o Estatuto da Cidade, na condição de lei geral de direito urbanístico. Importante destacar que, além do Estatuto da Cidade, destacam-se, como normas urbanísticas gerais, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, recém instituído pela União, além do Plano Nacional de Saneamento Básico, em fase final de elaboração.

Ao sistematizar a matéria urbanística e consolidar o instrumental a ser utilizado no desenvolvimento das cidades, o Estatuto da Cidade reitera a exigência,

¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 63.

¹⁷ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.532.

já constitucionalmente prevista, de elaboração e aprovação de Plano Diretor para municípios acima de vinte mil habitantes, na condição de "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana", uma vez que o cumprimento da função da propriedade submete-se "às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor", bem como delimitar áreas sujeitas a sanções em hipótese, por exemplo, de subutilização¹⁸.

Estudos técnicos devem fundamentar o plano diretor, conforme se apreende do Estatuto da Cidade, que garante a "publicidade quanto aos documentos e informações produzidos", que devem ser observados tanto na elaboração do Plano Diretor, como "na fiscalização de sua implementação", de modo que se configure um "sistema de acompanhamento e controle"¹⁹.

Em consonância com a característica da coesão dinâmica, componente das normas urbanísticas, anteriormente mencionadas, o estatuto também prevê a necessidade de revisão, "pelo menos, a cada dez anos", da lei que instituir o plano diretor²⁰.

Deste modo, o Plano Diretor, subordinado aos princípios constitucionais e às diretrizes e regras gerais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, se constitui no principal mecanismo de efetivação da autonomia municipal, em matéria urbanística, devendo prever e regular, concretamente, a utilização dos instrumentos em determinado município, tendo em vista as especificidades locais.

¹⁸ Disciplinado pelo artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente em seus §§1º, 2º e 4º.

¹⁹ Conforme Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seus artigos 40, §4º, e 42, III.

²⁰ Nos termos da Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, §3º.

2 INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

O Estatuto da Cidade, ao sistematizar as normas gerais de urbanismo, trouxe uma série de instrumentos cuja utilização permite ao Poder Público exercer influência no ordenamento do desenvolvimento da cidade. Incluem-se neste rol os instrumentos em geral, mencionados em seu artigo 4º:

- I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões/;
- III - planejamento municipal (...);
- IV - institutos tributários e financeiros (...);
- V - institutos jurídicos e políticos (...);
- VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (...);²¹

Além destes instrumentos urbanísticos em geral, entre as Seções II a XII do Estatuto da Cidade são sistematizados, especificamente, os seguintes instrumentos:

- Seção II - Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (...);
- Seção III - Do IPTU progressivo no tempo (...);
- Seção IV - Da desapropriação com pagamento em títulos (...);
- Seção V - Da usucapião especial de imóvel urbano (...);
- Seção VII - Do direito de superfície (...);
- Seção VIII - Do direito de preempção (...);
- Seção IX - Da outorga onerosa do direito de construir (...);
- Seção X - Das operações urbanas consorciadas (...);
- Seção XI - Da transferência do direito de construir (...);
- Seção XII - Do estudo de impacto de vizinhança (...);²²

Destes instrumentos, é necessário limitar a análise àqueles cuja aplicação compete aos Municípios, tendo em vista o objeto deste estudo. Além disso, deve-se considerar o impacto potencial de cada instrumento na indução do desenvolvimento urbano, seja na conformação do perfil da ocupação e usos das edificações bem como na afirmação dos valores constitucionais, tais como o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do texto constitucional. Deste modo, foram

²¹ Conforme Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º.

²² As Seções II a XII Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade são constituídos pelos artigos 5º a 38. Os artigos 15 a 20, referentes à Seção VI (Da concessão de uso especial para fins de moradia) foram vetados, não se encontrando atualmente em vigor.

desconsiderados os instrumentos referentes a competências diversas da municipal, tais como os planos nacionais, regionais e estaduais, bem como das regiões metropolitanas.

Delimitado o estudo aos instrumentos voltados ao Poder Público Municipal, procurou-se, ainda, focar o estudo nos instrumentos que apresentam, potencialmente, melhores condições de realizar os objetivos constitucionais da propriedade urbana.

Neste sentido, optou-se por analisar os instrumentos de planejamento municipal, em decorrência da importância do estabelecimento das regras edilícias na formação das cidades, e também alguns instrumentos tributários, jurídicos e políticos que melhor exprimem a intenção de intervir na propriedade com o objetivo de cumprir sua função social.

Portanto, foram eleitos para análise, por tais características, os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, do IPTU Progressivo no tempo, da desapropriação-sanção e desapropriação para fins urbanísticos, além da contribuição de melhoria, da outorga onerosa do direito de construir e das operações urbanas consorciadas.

Adicionalmente, é conveniente agrupar estes instrumentos de política urbana de acordo com o perfil da atividade urbanística a ser obtida a partir de sua aplicação, utilizando-se como critério de distinção dos referidos instrumentos a diferenciação mencionada por André de Laubadère²³, que afirma que, tradicionalmente, a intervenção urbanística se limitava ao policiamento do cumprimento das regras estabelecidas pelas construções e à regulamentação urbanística local. Tal modelo de urbanismo foi, progressivamente, superado pelo que o autor denomina “urbanismo ativo” ou “urbanismo operacional” no qual, além da definição de regras a serem observadas na realização do urbanismo pelos proprietários, o Poder Público assume a tarefa de realizá-lo, evidenciando o caráter de função pública desta atividade urbanística, importando, portanto, em uma nova perspectiva e configuração destas normas jurídicas urbanísticas²⁴.

Portanto, torna-se relevante separar o estudo dos instrumentos nestas duas categorias, uma vez que a primeira, voltada ao urbanismo tradicional, visa à

²³ LAUBADÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6. ed. t. 2, p. 400, apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

regulamentação e a ordenação das cidades, enquanto a segunda busca oferecer meios para que a atividade urbanística seja efetivamente realizada, cumprindo a propriedade sua função socioambiental.

Nesta ordem de ideias, e considerando os instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade, é possível reconhecer como pertencentes ao primeiro grupo, referente aos instrumentos voltados ao policiamento e à regulamentação urbanística, aqueles constantes do inciso III do artigo 4º do Estatuto da Cidade, que apresenta os instrumentos de planejamento municipal.

Por outro lado, pode-se reconhecer como pertencentes ao segundo grupo, referente aos instrumentos voltados ao urbanismo ativo ou operacional, aqueles constantes, especialmente, dos incisos IV e V do mesmo artigo, que tratam, respectivamente, dos instrumentos tributários e financeiros e dos instrumentos jurídicos e políticos, bem como demais instrumentos específicos descritos no Estatuto da Cidade.

2.1 Instrumentos de planejamento municipal e o Estatuto da Cidade

Os instrumentos de planejamento urbano municipal são trazidos pelo inciso III do artigo 4º do Estatuto da Cidade, a saber:

- III – planejamento municipal, em especial:
 - a) plano diretor;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental;
 - d) plano plurianual;
 - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - f) gestão orçamentária participativa;
 - g) planos, programas e projetos setoriais;
 - h) planos de desenvolvimento econômico e social;

Pode-se perceber que estes instrumentos tratam, de modo geral, do ordenamento e uso do solo, mediante a regulamentação da atividade de urbanização realizada pelos proprietários. Neste sentido, refletem a forma de intervenção tradicional do urbanismo, apontada por Laubadère²⁵, limitada ao policiamento e regulamentação urbanística local, anteriormente mencionados.

²⁵ LAUBADÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6. ed. t. 2, p. 400, apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

O Plano Diretor, atualmente, apresenta-se como instrumento básico da política urbana do Município, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes²⁶. Será no Plano Diretor que poderão ser previstas áreas especiais de urbanização ou sujeitas à promoção obrigatória de seu adequado aproveitamento, bem como estabelecidos projetos de desenvolvimento desvinculados de mandatos eletivos ou decisões meramente políticas, visando o planejamento permanente de determinada cidade²⁷. Diante da exigência de sua atualização decenal, prevista no artigo 40, §3º, verifica-se o caráter dinâmico, em consonância com a “coesão dinâmica” das normas urbanísticas²⁸, que objetivam superpor à realidade atual a realidade futura, projetando a transformação da realidade.

O parcelamento urbanístico do solo é o processo de divisão ou redivisão de uma gleba, “em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”²⁹, e realiza-se por diversas operações, tais como o arruamento, planos de loteamento, desmembramentos, desdobro de lotes ou mesmo reparcelamentos, que se configuram como seus institutos.

Por meio da disciplina do uso e da ocupação do solo, o planejamento urbanístico “procura obter uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos”³⁰, utilizando-se, em geral, do conceito de zoneamento do solo, no qual são determinadas a forma e a densidade da ocupação do solo para efetuar um determinado uso. Ou seja, por meio do zoneamento, é possível coibir ou induzir determinadas formas de ocupação e uso em cada área da cidade, bem como estabelecer limites e padrões para as edificações a serem implantadas em cada zona ou setor do território municipal.

Ressalte-se, como mencionado anteriormente, que este grupo de instrumentos urbanísticos apresenta maior afinidade com o ordenamento urbano, e menor potencial de intervenção e coerção quanto à atividade dos proprietários, de modo que refletem o perfil do urbanismo tradicional, descrito por Laubadère³¹.

²⁶ Conforme artigo 182, caput e §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 99.

²⁸ MAZZONI, Pierandrea. *La Proprietà-Procedimento: Pianificazione del Territorio e Disciplina della Proprietà*, p.17-18, apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 61.

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 324.

³⁰ SILVA, José Afonso da. *Op.Cit.*, p. 235.

³¹ LAUBADÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6. ed. t. 2, p. 400, apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

2.2 Instrumentos jurídicos, políticos e tributários

Os instrumentos seguintes compõem o rol apresentado pelo Estatuto da Cidade nos incisos IV e V de seu artigo 4º, que relacionam os instrumentos fundados, respectivamente, em institutos tributários e financeiros e em institutos jurídicos e políticos.

Estes instrumentos se aproximam, em suas potencialidades, do urbanismo ativo ou operacional, mencionado por Laubadère³², no qual o Poder Público assume a tarefa de realizar a atividade urbanística, que passa a ser reconhecida como função pública³³.

Os três primeiros instrumentos a serem analisados, além de sua previsão pelo Estatuto da Cidade, encontram seu fundamento, consecutivamente, nos três incisos do §4º do artigo 182 da Constituição Federal que facultam ao Poder Público, por meio de lei específica, em relação a determinadas áreas incluídas em seu Plano Diretor:

§4º (...) exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (...).³⁴

Trata-se de instrumentos que a Constituição colocou à disposição do Poder Público Municipal para impor o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do artigo 182, respeitando, portanto, à ordem indicada nos incisos do dispositivo: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) IPTU Progressivo no tempo e c) desapropriação. Deste modo, verifica-se a autorização constitucional para aplicação de uma das sanções previstas, bem como a indicação, nos incisos, da sequência a ser observada pelo Poder Público no exercício desta atividade, inerente à função pública³⁵ de vincular a ordenação da

³² LAUBADÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6. ed. t. 2, p. 400, apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

³³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

³⁴ Redação do artigo 182, §4º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

³⁵ SILVA, José Afonso da. *Op Cit.*, p. 423.

cidade expressa no plano diretor à função social que forma e condiciona a propriedade urbana, objetivando realizar as funções urbanísticas de habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação.

2.2.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Os institutos do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios realizam o aproveitamento adequado da propriedade, consistindo em instrumentos de forte intervenção na propriedade privada urbana³⁶. Portanto, deve-se reiterar que os fundamentos desta intervenção encontram-se estabelecidos no texto constitucional que, assim como assegura o direito de propriedade, também condiciona esta propriedade à sua função social³⁷, além das disposições do artigo 182, §4º, da Constituição Federal, consolidadas pelo Estatuto da Cidade, que faculta ao Poder Público exigir do “proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento”, sob pena de lhe serem aplicadas algumas penalidades, das quais o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios configuram a primeira etapa.

A destinação do solo urbano decorre da ordenação da propriedade, vinculando-lhe uma determinada natureza, conforme explica José Afonso da Silva. Portanto, sua utilidade é consequência da predeterminação dada pela legislação ou pelos planos urbanísticos, que lhe atribuem a destinação urbanística, acrescentando-lhe uma utilidade.

Deste modo, é necessário verificar se existe previsão, em lei municipal específica, que faculte ao Município exigir determinado aproveitamento, cuja área e mecanismo estejam previstos no Plano Diretor Municipal, em consonância com as normas gerais de urbanismo, constantes do Estatuto da Cidade, nos termos, por sua vez, da Constituição Federal.

Confirmado o atendimento de tais condições, é necessário verificar se a propriedade pode ser considerada solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de acordo com o aproveitamento considerado adequado e definido pelo

³⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 423.

³⁷ O Direito de propriedade encontra-se garantido pelos artigos 5º, XXII, e 170, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto o condicionamento desta propriedade à sua função social encontra amparo nos artigos 5º, XXIII, e 170, III do mesmo diploma legal.

Plano Diretor. Caso o solo não apresente edificação ou utilização, ou na hipótese de sua subutilização, quando inferior ao aproveitamento mínimo definido no Plano Diretor ou lei dele decorrente, o Poder Público Municipal poderá impor sua regularização pelo proprietário.

Primeiramente, o Poder Executivo municipal deverá notificar o proprietário, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis³⁸, de modo que seja dado conhecimento a terceiros quanto ao ônus que recai sobre o imóvel, em caso de sua eventual negociação.

Os prazos para o proprietário providenciar o cumprimento das regularizações exigidas serão estipulados pela lei municipal, respeitados os valores mínimos já estabelecidos no §4º do artigo 5º do Estatuto da Cidade, de um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado projeto no órgão municipal competente, e de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Em caso de descumprimento das regularizações exigidas na notificação, nos prazos estipulados pela lei municipal, o Município procederá à aplicação do próximo instrumento, o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

2.2.2 IPTU Progressivo no tempo

Descumpridos os prazos estipulados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, será aplicado, pelo Município, o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, por meio da majoração sucessiva da alíquota, pelo período de cinco anos.

O valor das alíquotas anuais a serem aplicadas será fixado na lei municipal, não podendo exceder ao dobro daquela aplicada no ano anterior, respeitando ainda o limite máximo da alíquota de quinze por cento, conforme §1º do artigo 7º do Estatuto da Cidade.

Cabe ressaltar o apontamento de José Afonso da Silva quanto à incidência do IPTU progressivo³⁹ que, embora se refira ao imposto sobre

³⁸ Conforme Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seu artigo 5º, §2º.

³⁹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 426.

propriedade predial e territorial urbana, aplica-se unicamente ao solo, ou seja, apenas à propriedade territorial, e não à propriedade predial, uma vez que se trata da obrigação de adequado aproveitamento do solo.

Em caso de continuidade do descumprimento das regularizações anteriormente exigidas, pelo prazo de cinco anos, o Município manterá a alíquota máxima do imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana, até que se cumpra a obrigação, sendo vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas a esta tributação.

Ainda, decorrido o referido período, o Município poderá proceder à aplicação do próximo instrumento, a desapropriação do imóvel com pagamento da indenização por meio de título da dívida pública.

2.2.3 Desapropriação-sanção e desapropriação para fins urbanísticos

Inicialmente, é necessário distinguir duas espécies de desapropriação previstas pelo direito urbanístico: a desapropriação para fins de reforma urbana e a desapropriação como sanção ao proprietário⁴⁰.

As duas formas de desapropriação encontram previsão constitucional, quando se determina que sua realização seja precedida por justa e prévia indenização em dinheiro, e também ao possibilitar a desapropriação como forma de sanção a proprietário de imóvel que não cumpra sua função social⁴¹.

A desapropriação-sanção, decorrente da penalidade ao proprietário de terreno urbano pelo descumprimento de obrigação ou ônus urbanístico, é a terceira etapa do processo resultante dos dois instrumentos anteriormente estudados, e poderá ser aplicada caso as duas medidas anteriores – o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a aplicação do imposto progressivo no tempo – não tenham sido eficazes no aproveitamento adequado da propriedade⁴².

Alguns autores, como José Afonso da Silva, afirmam que esta hipótese de desapropriação-sanção, decorrente do descumprimento das imposições anteriores, é de difícil aplicação, uma vez que a Constituição, ao assegurar a garantia da

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 427.

⁴¹ Nos termos do artigo 182, §§3º e 4º, III da Constituição da República Federativa do Brasil, respectivamente.

⁴² SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.*, p. 427.

propriedade e cercá-la de cautelas excessivas, segundo o referido doutrinador, acabou por tornar a utilização dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, subsequente IPTU progressivo no tempo e, por fim, sua desapropriação, praticamente inviável⁴³.

A outra hipótese desapropriatória, denominada desapropriação urbanística, ou desapropriação para fins urbanísticos, refere-se ao instituto da desapropriação como instrumento a ser utilizado pelo Poder Público na realização da atividade urbanística.

Entretanto, se o Estatuto regulamentou a desapropriação-sanção supramencionada em seu art. 8º, deixou-se de disciplinar adequada e abrangentemente o instrumento da desapropriação urbanística, uma vez que nada acrescentou ao instituto⁴⁴, deixando-o regido pela Lei Geral das Desapropriações⁴⁵. Deste modo, deixou de ajustar o instituto à realidade urbana, contexto em que seria extremamente útil e eficaz na ordenação dos espaços habitáveis ao promover o adequado uso do solo e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população.

Assim, diante do silêncio de lei específica nacional sobre o tema, se faz necessário recorrer ao direito urbanístico estrangeiro, por meio do direito comparado, para melhor delimitar o conteúdo do referido instituto.

Diferentemente da desapropriação tradicional, que consiste na transferência de um imóvel de um proprietário privado para outro proprietário, normalmente público, a desapropriação urbanística contempla um instrumento destinado à obtenção de uma utilidade positiva deste imóvel, nos termos a serem fixados nas normas do plano urbanístico⁴⁶. Diante do conflito entre a vontade do proprietário, ao eleger o uso desejado por ele ao imóvel, e o interesse coletivo da ordenação adequada do espaço físico, encontrar-se-á solução na desapropriação daquela propriedade.

A desapropriação urbanística, entretanto, extrapola o caráter individualizado do instituto tradicional, diante da possibilidade de abranger grandes

⁴³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 428.

⁴⁴ Segundo José Afonso da Silva, apesar do Estatuto da Cidade prever a desapropriação como instituto da política urbana, não se passou dessa previsão, regulamentando apenas a hipótese de desapropriação-sanção, prevista em seu artigo 8º. (SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 409).

⁴⁵ A Lei Geral das Desapropriações, instituída pelo Decreto-Lei 3.365/1941, é mais adequada para as desapropriações tradicionais.

⁴⁶ SPANTIGATTI, Federico. *Manual de Derecho Urbanístico*, p. 376, apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 410.

setores urbanos, afetando-os ao domínio público com o intuito de reurbanizá-los e, posteriormente, devolvê-los ao setor privado, com nova configuração, edificações, instalações urbanísticas e, mesmo, novos usos⁴⁷.

Neste sentido, conforme leciona José Afonso da Silva, a desapropriação urbanística apenas seria legítima diante da resistência do proprietário em realizar a destinação e configuração urbanística ordenadas pelo plano urbanístico e pela política de uso do solo do Município.

Portanto, apesar da ausência de maior delineamento do instituto pela legislação brasileira e, especificamente, ausência de definição de adequado regime jurídico pelo Estatuto da Cidade, a desapropriação para fins urbanísticos ainda pode se verificar, amparada pela Lei das Desapropriações, mediante a declaração de utilidade pública pelo plano urbanístico municipal, aprovado por lei, dos imóveis de determinada área, uma vez que a referida lei permite hipótese de sua desapropriação por via legislativa⁴⁸.

2.2.4 Contribuição de melhoria

A contribuição de melhoria seria o instrumento mais adequado a ser utilizado pelo Poder Público para recuperação dos investimentos na execução de obras de urbanismo, por meio da apropriação de parte da valorização das propriedades por elas beneficiadas⁴⁹.

Este instrumento trata-se, essencialmente, de elemento de arrecadação de tributo, já previsto na Constituição Federal, configurando-se, portanto indiretamente, como instrumento a serviço da política urbana⁵⁰.

Em relação ao direito urbanístico, encontra fundamento a partir do inciso IX do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que estabelece como diretriz da política urbana a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, de modo que a atividade urbanística não venha a beneficiar determinados cidadãos pela realização de obras públicas, custeadas por toda a

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 411.

⁴⁸ Tal possibilidade está prevista no artigo 8º da Lei Geral das Desapropriações, instituída pelo Decreto-Lei 3.365/1941.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 457.

⁵⁰ DEXHEIMER, Marcus Alexander. *Estatuto da Cidade e Democracia Participativa*. Florianópolis: OAB/SC, 2006, p. 143.

população. Assim, por meio da contribuição de melhoria, na condição de tributo essencialmente extrafiscal, é possível exigir, de proprietários que venham a ser beneficiados por determinada obra pública, a restituição da valorização imobiliária percebida pela propriedade, proporcionando significativa promoção da função de justiça social⁵¹.

Portanto, considerando que o Poder Público resgate, mesmo que parcialmente, os valores investidos em obras que valorizem determinadas propriedades, além dos benefícios fiscais, estará também, indiretamente, reduzindo a especulação imobiliária, uma vez que serão reduzidos os benefícios financeiros decorrentes das obras aos proprietários, minimizando as vantagens financeiras indevidas.

Entretanto, conforme leciona José Afonso da Silva, este mecanismo ainda não dispõe de adequada sistematização e regulamentação pelos Municípios, sendo seu mecanismo complicado e, portanto, ainda não se encontra adequadamente utilizado pelo Poder Público⁵².

2.2.5 Outorga onerosa do direito de construir

O proprietário, em princípio, tem direito de construir, em sua propriedade, área edificada nos limites determinados pelo coeficiente de aproveitamento⁵³, por meio da obtenção da licença para construir, unicamente, mediante o pagamento da respectiva taxa de polícia e do atendimento das exigências estipuladas⁵⁴.

Entretanto, é possível que a lei de zoneamento permita ao proprietário construir acima deste coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário⁵⁵. Este mecanismo pelo qual o Município concede direito de construir, acima do coeficiente de aproveitamento básico e nos limites previstos pela lei de zoneamento ou plano diretor, se denomina outorga onerosa do direito de construir.

⁵¹ DEXHEIMER, Marcus Alexander. Estatuto da Cidade e Democracia Participativa. Florianópolis: OAB/SC, 2006, p. 144.

⁵² DEXHEIMER, Marcus Alexander. Op. Cit., p. 143.

⁵³ O coeficiente de aproveitamento de um determinado terreno ou zona é o índice que, multiplicado pela área do lote, limita a área máxima permitida da edificação a ser construída.

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 264.

⁵⁵ Conforme Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seu artigo 28, caput.

Portanto, tem-se como um dos pressupostos da outorga onerosa do direito de construir a necessidade de previsão, pelo Plano Diretor do Município, de áreas ou zonas passíveis de construção acima do seu coeficiente básico. Esta exigência visa garantir que a ampliação da área a ser construída não descaracterize o zoneamento planejado para uma determinada área ou zona urbana ou a proporcionalidade entre a infra-estrutura e o aumento da densidade desejado para a área, evitando que possa criar deformações no processo de urbanização⁵⁶.

A utilização deste instrumento caracteriza, juridicamente, o solo criado, para a qual lei municipal específica deverá fixar o preço e condições de sua concessão, conforme previsão constante do artigo 30 do Estatuto da Cidade.

Importante, ainda, mencionar a previsão para a destinação dos recursos auferidos com a utilização da outorga onerosa do direito de construir, exclusivamente, para a:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;⁵⁷

Segundo José Afonso da Silva, assim como a vinculação dos recursos financeiros obtidos, a vinculação ao zoneamento também serve para disciplinar sua utilização, impedindo que o instrumento da outorga onerosa do direito de construir adquira perfil meramente arrecadatório pelo Poder Público Municipal⁵⁸.

2.2.6 Operações urbanas consorciadas

Uma das novidades trazidas pelo Estatuto da Cidade, este instrumento destina-se a promover intervenções pontuais, coordenadas pelo Poder Público Municipal com a participação da iniciativa privada, moradores e demais usuários da

⁵⁶ Conforme Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seu artigo 28, §3º.

⁵⁷ O artigo 29 da Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, condiciona os recursos obtidos com a outorga onerosa do direito de construir aos casos mencionados nos incisos I a IX do artigo 26.

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 265.

área, com o objetivo de promover transformações urbanísticas, sociais e ambientais em determinado trecho da cidade.

Sua previsão consta do artigo 32 do Estatuto da Cidade, em que se autoriza a instituição de operações urbanas consorciadas, por meio de lei municipal específica, baseada no plano diretor, definindo tais operações como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”⁵⁹.

Podem ser objeto de operações urbanas consorciadas a “modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente”, e também a “regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente”, conforme termos do artigo 32, §1º, do Estatuto da Cidade.

As operações urbanas consorciadas exigem, em cada caso de aplicação, sua aprovação por lei municipal específica, inclusive de seu plano composto pelos seguintes elementos mínimos:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.⁶⁰

Conforme previsto no Estatuto da Cidade, em seu artigo 34, a lei específica que aprova a operação urbana usualmente autoriza, também, a emissão de determinada quantidade de certificados de potencial adicional de construção, que podem ser negociados em leilão ou utilizados, diretamente, no pagamento das obras da operação. Estes certificados, embora sejam livremente negociáveis, apenas

⁵⁹ Conforme Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade, em seu artigo 32, §1º.

⁶⁰ Nos termos do artigo 33 da Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade.

podem ser utilizados para obter área adicional de construção no perímetro delimitado da própria operação urbana que lhe deu origem.

Em relação aos recursos obtidos a partir da contrapartida dos proprietários, em caso de “modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente” ou de “regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente”, o Poder Público deverá, obrigatoriamente, aplicar tais recursos na execução da própria operação urbana consorciada.

Considerando estes aspectos, em especial que sua área de abrangência compreende apenas determinada região do município, diferentemente do Plano Diretor e da lei de zoneamento, que apresentam parâmetros generalizantes, especialmente nas grandes cidades, pode-se inferir que as operações urbanas consorciadas são instrumentos potencialmente aptos a promover a qualificação do espaço urbano, de modo pontual e detalhado, atendendo às demandas específicas do trecho urbano em que está inserido, além de distribuir entre os beneficiários o ônus decorrentes do processo de urbanização⁶¹.

⁶¹ Conforme diretriz constante do artigo 2º, IX, da Lei n. 10.257: Estatuto da Cidade.

3 O Urbanismo e o Município de Curitiba

A cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná, região sul do Brasil, aos seus 319 anos e população de 1.746.896 habitantes, constitui a oitava cidade mais populosa do país, e pólo da Região Metropolitana de Curitiba, a RMC, formada atualmente por 29 municípios e cuja população já totaliza 3.172.357 habitantes⁶².

O urbanismo em Curitiba, quanto às normas regendo as edificações e a ocupação e o uso do solo, remonta às origens históricas da capital paranaense, de modo que a compreensão de sua formação e evolução tornam-se necessárias ao adequado entendimento da forma como a cidade se desenvolveu, e das influências que estas normas urbanísticas tiveram na atual conformação do Município.

3.1 Histórico do urbanismo no Município de Curitiba

A povoação de Nossa Senhora da Luz e Bom Jesus dos Pinhais era constituída, no final do século XVII, por uma população de menos de 100 homens, cujas casas se reuniam ao redor da capelinha no centro da Praça Tiradentes. Entretanto, o aumento desta população levou alguns moradores a exigirem o estabelecimento de regras de regulação da sociedade, requerendo a realização de eleições e a criação da Câmara, pelo que foi elevada, em 1693, à condição de vila. Deste modo, considerando que as vilas eram correicionadas por ouvidores ligados ao reino português, que reuniam documentos e as primeiras ordenações, em 1721 o Ouvidor Rafael Pires Pardini chegou à vila, documentando e demarcando para orientar o seu crescimento. Determinava, por exemplo, a ocupação do solo urbano por meio de ruas contínuas e retilíneas e edificações contíguas, sem corredores entre construções, resultando em quadras compactas e fechadas, de forma a garantir a segurança de seus moradores. O uso do solo também era ordenado, limitando à vila apenas atividades comerciais, artesanais e religiosas, impondo aos agricultores a ocupação dos roçados, separando as áreas da cidade e do campo⁶³.

⁶² IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estimativa populacional 2011.

⁶³ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.78.

Com o início do tropeirismo pela estrada do Viamão, aberta em 1753 e que ligava o Rio Grande do Sul a São Paulo, muitas transformações foram trazidas às localidades às margens da estrada, incluindo-se o então distrito de Curitiba. O crescimento populacional se mantém, sendo que, em meados do século XVIII, o distrito já contava com cerca de 2.500 habitantes, número que se eleva para 3.194 no ano de 1780, incluindo-se a vila e o rocio, além de mais de uma dezena de localidades que compunham o distrito, dentre as quais alguns dos atuais bairros de Curitiba, chegando a uma população de aproximadamente 10.500 habitantes em 1817, cinco anos depois de sua ascensão à condição de sede da Comarca de Paranaguá e Curitiba⁶⁴.

Sua elevação à categoria de cidade ocorreu em 1842, sendo que as mudanças se intensificaram a partir do ano de 1853, em decorrência da emancipação política do Paraná que, ao tornar-se independente de São Paulo, demandou uma série de adaptações às exigências do Império, dentre as quais a adequação de Curitiba à condição de capital da província recém-criada. Ao longo do Século XIX, a capital assistiu à chegada de muitos imigrantes, de composição bastante heterogênea, verificando-se o primeiro surto de desenvolvimento da cidade⁶⁵. A política imigratória do estado do Paraná, a partir de Lamenha Lins, procurava ordenar o assentamento destes imigrantes ao redor da cidade, com o fito de incrementar a agricultura de subsistência e a produção de hortigranjeiros para abastecimento da população, em antigos quarteirões e colônias que, futuramente, dariam origem a diversos bairros de Curitiba. A fiscalização em relação ao crescimento desordenado, especialmente nas regiões próximas ao centro da Cidade, era realizado rigorosamente pela municipalidade, tendo sido contratado, em 1885, o engenheiro Ernesto Guaita para levantar os dados do crescimento da cidade e do rocio e evitar a expansão desordenada, além de conceber o arruamento, a estação ferroviária e o centro urbano de Curitiba⁶⁶.

⁶⁴ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.79.

⁶⁵ Além dos imigrantes alemães, provenientes de Santa Catarina, e que já tinham ocupado a região desde a década de 1830, italianos, poloneses e ucranianos e, em menor número, russos, franceses, austríacos, holandeses e suíços se instalaram nos arredores de Curitiba (BALHANA, Altiva et alii. História do Paraná. Curitiba: Grafipar, 1969, p.184).

⁶⁶ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Op. Cit., p.81.

Em 1895, durante o mandato do prefeito Cyro Velloso, foi decretado um novo Código de Posturas Municipais para Curitiba, regendo temas de essencial importância para as relações urbanas, desde a organização da limpeza e segurança pública, passando pela regulamentação do quadro urbano, higiene e salubridade, edifícios ruinosos, comércio, fábricas, oficinas e curtumes, casas de jogos e entretenimentos e cemitérios. Embora os primeiros regulamentos para a organização das cidades brasileiras datassem da época das ordenações manuelinas, quando o Brasil ainda era considerado colônia portuguesa, o Código de Posturas Municipais de Curitiba, de 1895, se destaca por ser o primeiro legislado pela Câmara Municipal sob o amparo técnico especializado de engenheiros e médicos, quanto às diretrizes para as construções e obras de urbanização⁶⁷.

No início do século XX, com o crescimento populacional, teve início o processo de hierarquização da cidade, dividindo-se os locais de moradia de acordo com as classes sociais, por meio da vedação da construção de casas térreas ou de madeira em determinadas áreas da cidade⁶⁸, e destinando a função dos bairros, reservando o Alto da Glória e o Batel para as residências dos Barões do Mate, o Rebouças e o Portão para as fábricas e moradias dos operários, e a rua da Liberdade, atual rua Barão do Rio Branco, para a administração pública. A partir de 1912, com o segundo mandato do prefeito Cândido de Abreu, grandes projetos foram implementados, tais como a construção do Paço Municipal, calçamento e alinhamento do sistema viário, canalização e retificação de rios, inauguração de sistema de transporte coletivo por bonde elétrico e doação do terreno para a futura construção do edifício central da Universidade Federal do Paraná⁶⁹.

O Código de Posturas foi reformulado, em 1919, pelo prefeito João Antônio Xavier, tendo como principais alterações a inclusão da regulamentação do tráfego de veículos, em função da importância que o sistema viário passou a assumir nos centros urbanos, além de melhor delimitação das zonas da cidade,

⁶⁷ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.83-84.

⁶⁸ Em 1905, uma lei municipal definiu, como padrões mínimos, casas com construção em alvenaria e dois ou três pavimentos, para o eixo delimitado pelas ruas da Liberdade, atual Barão do Rio Branco, XV de Novembro e pela Praça Tiradentes, visando “elitizar” estes espaços, uma vez o custo elevado da construção em alvenaria e a necessidade de mão de obra especializada, que ainda era escassa. Em 1906, este perímetro foi expandido para toda a região central. (IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.85).

⁶⁹ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Op. Cit., p.86.

separando zonas urbana, suburbana e rocio. Os mandados do engenheiro Moreira Garcez, na década de 1920, por sua vez, foram marcados pelo direcionamento do crescimento da cidade, por meio do planejamento e da reformulação e construção de largas avenidas, especialmente em direção à região sul da cidade, tais como as avenidas Visconde de Guarapuava, Sete de Setembro, Silva Jardim, Iguazu e Getúlio Vargas e suas transversais, alterando profundamente a ocupação da região. A tendência hierarquizadora dos planos urbanísticos, sob influência européia, ganhou destaque a partir da década de 1930, dividindo a cidade em três zonas, a Zona I, na região central, destinada a comércio e moradias de alto padrão, a Zona II, para fábricas e moradias de operários qualificados, e a Zona III, para demais operários e pequenos sítiantes⁷⁰.

Entretanto, até o final da década de 1930, os instrumentos utilizados para ordenar o uso e a ocupação do solo refletem as funções atribuídas a cada área, ou sua classe ou setor social, de modo que a atividade estatal se restringe à gestão desta realidade, baseadas em critérios técnicos, funcionais e estéticos, sem a existência de um macroplano voltado à gestão urbana ou à análise crítica da ocupação social do espaço urbano. A política de higienização aprofundou o controle sobre o modo de vida dos cidadãos, visando afastar, para os subúrbios, aqueles indivíduos que subvertiam a ordem estabelecida e incomodavam ou ameaçavam a elite curitibana⁷¹.

A partir de 1940, com sua população atingindo cerca de 127 mil habitantes e o crescimento da capacidade de investimento estadual impulsionada pela produção de café, teve início um novo processo de transformação urbana em Curitiba. A prefeitura encomendou a elaboração de um plano urbanístico para a cidade, cuja responsabilidade foi delegada ao arquiteto francês Alfredo Agache. Como resultado, o Plano Diretor de Urbanização de Curitiba, mais conhecido pela denominação Plano Agache, estabeleceu as diretrizes para o crescimento físico, urbano e espacial da cidade, ordenando o trânsito e a funcionalização urbana, por meio da coordenação e zoneamento das atividades e codificação das edificações,

⁷⁰ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.86.

⁷¹ GOUVEIA, Regina R.; SHAAF, Marisa B. Significados da Urbanização: Traços e Fontes do Historiador. In: SA, Cristina (org.). Olhar Urbano, Olhar Humano. São Paulo: Ibrasa, 1991, p.74 apud IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.86.

estimulando e orientando o crescimento de Curitiba. O Plano previa a criação de centros funcionais especializados, tais como o centro militar no bairro Bacacheri, o centro esportivo no Tarumã, o centro de abastecimento na região do mercado municipal, um centro educacional no Centro Politécnico, um centro industrial no Rebouças, um centro administrativo no Centro Cívico e centros de lazer, como o Parque Barigüi. O Plano Agache propunha, também, em seu Plano de Avenidas, a circulação interligando estes centros, privilegiando espaços livres, tais como jardins, praças e parques⁷².

Em 1950, contando com uma população de aproximadamente 180 mil habitantes, o crescimento acelerado começava a trazer novos problemas para Curitiba, tais como a construção de grandes edifícios em áreas impróprias, fábricas em áreas destinadas ao uso residencial e loteamentos irregulares, além de novos núcleos de favelamento, demonstrando que o Plano Agache se tornara obsoleto e insuficiente para as demandas da cidade, levando à sua alteração, em 1953, tendo sido modificado o zoneamento da cidade, mediante a subdivisão das zonas anteriormente previstas, com maiores especificidades e regulamentações. Na sequência, foi realizado o primeiro levantamento aerofotogramétrico da cidade, permitindo melhor projeção das vias e integração. Em 1960, com a população saltando para mais de 350 mil habitantes, e diante da necessidade de maior controle e organização espacial do Município, foi criada a Comissão de Planejamento de Curitiba, com a missão de elaborar um novo Plano Diretor que contemplasse os conceitos do urbanismo moderno, que atribuía ao Departamento de Urbanismo um papel inovador. Assim, em 1963, também foi criada a Companhia de Urbanização de Curitiba, a Urbs, com o objetivo de promover estudos para elaboração do planejamento econômico, social e territorial para subsidiar o novo Plano Diretor⁷³.

Em 1965, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, ou IPPUC, além da Companhia de Habitação Popular de Curitiba, ou Cohab, duas instituições de importância fundamental para a urbanização de Curitiba. No mesmo período, foi elaborado, pela empresa paulista Serete Engenharia e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados o Plano Preliminar de Urbanismo, mais conhecido como Plano Serete, que originou o Plano Diretor de Curitiba, aprovado pela Câmara

⁷² IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.89.

⁷³ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Op. Cit., p.90.

Municipal em 1966, contemplando um urbanismo humanizado, ainda baseado na funcionalização modernista dos espaços, mas também na visão pós-modernista de revitalização de áreas tradicionais, criação de novos pontos de encontro e privilégio do uso do transporte coletivo em detrimento do automóvel particular. Deste modo, definiu-se um novo sistema viário, vinculado à indução e ao desenvolvimento urbano, por meio de vias estruturais, prioritárias e conectoras, bem como a interdição de vias centrais ao trânsito de veículos, tornando-o mais acessível aos pedestres e transformando-o em referência histórica, pela grande concentração de casarões do final de século XIX, especialmente na XV de Novembro e na região do Largo Coronel Eneas. Previu, também, a instalação de parques lineares ao longo dos cursos d'água, destinados ao lazer e recreação mas, principalmente, a auxiliar o sistema de drenagem por meio da contenção de enchentes. Além disso, permitiu a criação da Cidade Industrial de Curitiba, em 1973. Entretanto, a principal inovação do Plano era a definição dos eixos estruturais de desenvolvimento, evitando a deteriorização da região central, já povoada⁷⁴.

A implantação do Plano Diretor foi efetivada, a partir de 1970, com destaque para o sistema de transporte coletivo implantado nos eixos estruturais, onde circulavam os ônibus expressos, combinados com terminais de transporte utilizados como centros irradiadores da rede, em áreas intermediárias ou nas extremidades das vias estruturais. Radialmente, linhas de ônibus denominados interbairros interligaram os terminais, e ônibus convencionais, denominados alimentadores, atendiam às regiões vizinhas aos terminais. Em 1975, aprovou-se a divisão de Curitiba em 75 bairros, baseados em elementos viários. Em 1985, elaborou-se o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano, definindo novas diretrizes para o desenvolvimento e administração da cidade, mediante a criação de Administrações Regionais, além da atualização da legislação de uso do solo. Na década de 1990, foi implantado o instrumento do Solo Criado, transferindo recursos ao Fundo Municipal de Habitação, e incorporou-se ao planejamento urbanístico, com

⁷⁴ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.89-90.

maior ênfase, as questões ambientais, sendo verificada a criação e ampliação dos parques do Município⁷⁵.

3.2 O atual Plano Diretor de Curitiba

Com o advento do Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n. 10.257/2001, o Plano Diretor de Curitiba, visando adequar seus dispositivos às novas previsões e instrumentos urbanísticos, por meio da Lei Municipal Ordinária n. 11266,/2004, atualizou seu Plano Diretor de Curitiba, de modo a garantir a orientação e o controle do desenvolvimento integrado do Município, de acordo com as diretrizes gerais trazidas pelo Estatuto.

Em relação aos instrumentos oferecidos pela referida lei geral urbanística, o Plano Diretor de Curitiba, em seu artigo 3º, §3º, estabelece que, no processo de planejamento municipal serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I - de planejamento municipal, em especial:
 - a) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - b) zoneamento ambiental;
 - c) plano plurianual;
 - d) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - e) gestão orçamentária participativa;
 - f) plano de mobilidade e de transporte urbano integrado;
 - g) plano de habitação;
 - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
 - i) planos, programas e projetos setoriais.
- II - institutos tributários e financeiros, conforme disposto no art. 4º, item IV, da Lei Federal nº 10.257;
- III - institutos jurídicos e políticos, conforme disposto no art. 4º, item V, da Lei Federal nº 10.257;
- IV - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).⁷⁶

Além disso, o dispositivo constante do artigo 50 do Plano Diretor de Curitiba também contém previsão acerca dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade:

⁷⁵ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.90-91.

⁷⁶ Conforme Lei Ordinária de Curitiba-PR n. 11.266/2004, que adequou o Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, em seu artigo 3º, §3º.

Art. 50. Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de Curitiba adotará os instrumentos previstos no art. 4º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, sem prejuízo de outros instrumentos de política urbana.⁷⁷

Portanto, pode-se perceber que o Plano Diretor de Curitiba, em sua adequação realizada em 2004, tratou de incorporar previsão expressa aos instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade.

Deste modo, previstos no Plano Diretor Municipal, e mediante eventual regulamentação por lei específica, estão aptos a serem instituídos alguns dos instrumentos de indução de desenvolvimento urbano mais importantes à concretização dos preceitos constitucionais inerentes à função da propriedade, tais como o seu parcelamento, edificação e utilização compulsórios, sob pena de aplicação de IPTU progressivo e desapropriação, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

3.3 A utilização dos instrumentos urbanísticos em Curitiba

Seguindo o critério de distinção mencionado por André de Laubadère, para analisar os instrumentos de indução de desenvolvimento urbano utilizados pelo Município de Curitiba, também é conveniente agrupá-los entre os dois grupos anteriormente informados, sendo o primeiro referente aos instrumentos de policiamento do cumprimento das regras estabelecidas pelas construções e à regulamentação urbanística local, que representam o que o autor denomina “urbanismo ativo” ou “urbanismo operacional”, e o segundo grupo composto pelos instrumentos pelos quais o Poder Público assume a tarefa de realizar a função pública de intervir e assegurar a adequada atividade urbanística, mediante o denominado “urbanismo ativo” ou “urbanismo operacional”⁷⁸.

Neste sentido, é possível retomar a associação anterior, reconhecendo como pertencentes ao primeiro grupo os instrumentos de planejamento municipal, e ao segundo grupo, aqueles que tratam dos instrumentos tributários e financeiros e

⁷⁷ Conforme Lei Ordinária de Curitiba-PR n. 11.266/2004, que adequou o Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, em seu artigo 50.

⁷⁸ LAUBADÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6. ed. t. 2, p. 400, apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 41.

dos instrumentos jurídicos e políticos, bem como alguns instrumentos específicos trazidos pelo Estatuto da Cidade.

3.3.1 Uso de instrumentos de planejamento municipal

Conforme se pode verificar pelo histórico da atividade urbanística em Curitiba, a experiência em planejamento urbano visível no Município a partir de 1970 remonta, na verdade, ao início da década de 1940, por ocasião da proposição do Plano Agache. Pautado no tripé apoiado pelo sistema viário, transporte coletivo e uso do solo, os instrumentos do urbanismo tradicional, que visam ao policiamento e cumprimento das regras urbanísticas estabelecidas para as construções, tais como o zoneamento, as regras de uso e ocupação do solo e a organização viária, conseguiram induzir o crescimento da cidade, por meio do setor estrutural integrado com o sistema de transporte de massa troncalizado, alterando a forma de ocupação radial, que acabaria por sobrecarregar a infraestrutura e concentrar população excessiva na região central, para a ocupação linearizada de ocupação, ao longo dos eixos trinários, otimizando a utilização da infraestrutura sem concentrar excessivamente a demanda. Por meio da inserção das diretrizes do planejamento urbano municipal no Plano Diretor, foi possível a sua manutenção, mesmo diante de mudanças de gestão administrativa. Além disso, o estabelecimento de diferentes parâmetros de ocupação e usos permitiram diversificar, em cada região da cidade, as condições apropriadas de seu uso e ocupação⁷⁹.

Dentre as principais zonas urbanas previstas pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba, estão as Zonas Residenciais (ZR-1, ZR-2, ZR-3, ZR-4, ZEH E ZR-REC), Zonas de Serviços (ZS), Zona Industrial (ZI), Zona Central (ZC), Zonas Especiais (ZE), além dos Setores Especiais (Setor Estrutural, Conectores, Vias Coletoras, Setor Histórico, entre outros).

Entretanto, algumas disfunções podem ser apontadas em relação à utilização dos instrumentos de planejamento urbanos pelo Município de Curitiba, tais como a excessiva valorização imobiliária de algumas áreas da cidade, tornando-as

⁷⁹ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.91 e p.207.

inacessíveis à população de baixa renda, especialmente nas regiões próximas aos eixos norte-sul e oeste⁸⁰.

Apesar das ressalvas supramencionadas, pode-se perceber que os instrumentos referentes ao urbanismo tradicional, que objetivam o policiamento e cumprimento das regras urbanísticas estabelecidas para as construções, são efetivamente utilizados no Município de Curitiba, tendo em, vista a existência, há mais de quatro décadas, de vigência de plano diretor municipal, além da desenvolvida disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, que ordenou, hierarquizou e induziu o desenvolvimento urbano de Curitiba ao longo de seus eixos estruturais.

3.3.2 Uso de instrumentos jurídicos, políticos e tributários

Inicialmente, cabe lembrar que os instrumentos deste grupo eleitos para análise quanto à efetividade, por serem de competência municipal e, potencialmente, apresentarem maiores condições de realizar os objetivos constitucionais da propriedade urbana, foram os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, sob pena de aplicação de IPTU progressivo e desapropriação, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

Em relação ao trio de instrumentos referentes ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, seguido da aplicação de IPTU progressivo no tempo em caso de descumprimento, e, ainda, posterior sujeição à desapropriação-sanção, previstos pelo §4º do artigo 182 da Constituição Federal e reiterados pelo Estatuto da Cidade, sua previsão consta também do Plano Diretor de Curitiba, que em seu artigo 52, estabelece os critérios para o enquadramento do lote como não-utilizado ou subutilizado:

§ 1º. Considera-se não edificado o lote ou gleba onde o coeficiente de aproveitamento é igual a zero.

§ 2º. Considera-se subutilizado, o lote ou gleba edificados, nas seguintes condições:

⁸⁰ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.91.

- a) situados em eixos estruturais e de adensamento, áreas com predominância de ocupação residencial e áreas de ocupação mista que contenham edificação cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento inferior a 5,0% (cinco por cento) do coeficiente de aproveitamento previsto na legislação de uso e ocupação do solo;
- b) situados em áreas com destinação específica e que contenham edificação de uso não residencial, cuja área destinada ao desenvolvimento da atividade seja inferior a 1/3 (um terço) da área do terreno, aí compreendidas áreas edificadas e não edificadas necessárias à complementação da atividade;
- c) imóveis com edificações paralisadas ou em ruínas situados em qualquer área.⁸¹

Entretanto, embora estes instrumentos estejam previstos desde 2004 no Plano Diretor, o dispositivo foi regulamentado pela Câmara Municipal apenas em 2009, especificamente para a região da Rua Riachuelo, situada no Centro da cidade e em processo de revitalização, e ainda não houve efetiva aplicação no Município. Atualmente, a prefeitura se encontra em fase de notificação de alguns proprietários para que promovam a adequada utilização dos lotes, sob pena de posterior cobrança de IPTU progressivo no tempo e eventual desapropriação.

Em relação à contribuição de melhoria, que poderia ser utilizada pelo Poder Público para recuperar investimentos dispendidos na execução de obras de urbanismo por meio da apropriação de parte da valorização das propriedades beneficiadas⁸², reduzindo a especulação imobiliária, não se verifica qualquer aplicação do instrumento pelo Município.

Quanto à outorga onerosa do direito de construir, o tema é tratado entre os artigos 59 a 64, sendo definidas as macrozonhas em que a outorga onerosa do direito de construir poderá ser utilizada:

- I - eixos estruturantes;
- II - eixos de adensamento;
- III - áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade;
- IV - áreas de ocupação mista de alta, média e baixa densidade;
- V - áreas com destinação específica.⁸³

O instrumento, também denominado solo criado, é utilizado no Município desde a década de 1990, possibilitando o acréscimo de potencial construtivo ou de pavimentos permitidos em edifícios em diversas zonas, mediante pagamento em

⁸¹ Conforme Lei Ordinária de Curitiba-PR n. 11.266/2004, que adequou o Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, em seu artigo 52, §§1º e 2º.

⁸² SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 457.

⁸³ Conforme artigo 61 da Lei Ordinária de Curitiba-PR n. 11.266/2004.

dinheiro efetuados diretamente à Cohab-CT, cujos recursos são utilizados para a implantação de programas habitacionais de interesse social destinados às famílias de baixa renda⁸⁴. O Plano Diretor de Curitiba prevê, ainda, que os recursos poderão ser utilizados:

- I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária;
- II - promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental;
- III - ordenamento e direcionamento da ocupação urbana;
- IV - criação de espaços de uso público de lazer e áreas verdes;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários.⁸⁵

Em relação às Operações Urbanas Consorciadas, o Plano Diretor de Curitiba, prevê, em seu artigo 75, que:

- Art. 75. Ficam indicadas as seguintes áreas para as operações urbanas consorciadas:
- I - Centro;
 - II - Prado Velho;
 - III - Parolin;
 - IV - Eixos de Adensamento;
 - V - Unidades de Conservação.
 - VI - a área da Rodoferroviária e a faixa que inclui as áreas do ramal da RFFSA para Almirante Tamandaré e terrenos limítrofes, da Rodoferroviária até o limite do Município.⁸⁶

Atualmente, este instrumento está em fase inicial de utilização, por meio do projeto denominado Operação Urbana Linha Verde, avenida que sucedeu à antiga Rodovia BR-116 no perímetro urbano de Curitiba tendo sido emitidos os primeiros lotes de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), para aquisição pela iniciativa privada, sendo que os recursos obtidos com a venda destes títulos serão utilizados para promover transformações urbanísticas, sociais e ambientais no trecho específico da Operação Urbana. Trata-se, até o presente momento, da única utilização do referido instrumento no Município de Curitiba..

Portanto, ao analisar a efetividade dos instrumentos deste segundo grupo, pode-se perceber que, em resumo, os primeiros quatro instrumentos (parcelamento, edificação e utilização compulsório, IPTU progressivo, desapropriação-sanção e

⁸⁴ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 5: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002, p.120.

⁸⁵ Nos termos do artigo 60 da Lei Ordinária de Curitiba-PR n. 11.266/2004.

⁸⁶ Conforme artigo 75 da Lei Ordinária de Curitiba-PR n. 11.266/2004.

contribuição de melhoria) não foram utilizados pelo Município, embora sejam potenciais realizadores e indutores da função socioambiental da propriedade, o quinto instrumento (outorga onerosa do direito de construir) é efetivamente utilizado na cidade, enquanto o sexto instrumento avaliado (operações urbanas consorciadas) encontra-se, pela primeira vez, em utilização pelo Poder Público Municipal.

CONCLUSÃO

Diante do fenômeno urbano, que provocou o acelerado crescimento das cidades brasileiras e o seu conseqüente adensamento populacional, torna-se evidente que o conteúdo do direito de construir, de cada cidadão, necessita ser moldado em face do interesse público e dos valores constitucionais, especialmente pela função socioambiental inerente ao direito de propriedade, de modo que os anseios individuais de tantos e tão diversos componentes não causem prejuízo à sociedade, coletivamente considerada.

Trata-se, portanto, de disciplina de ordem pública, cabendo ao Poder Público reger a atividade urbanística, mediante o planejamento e o ordenamento da urbe, inclusive por meio de intervenções na propriedade privada e na estrutura econômica e social das cidades. Para tanto, faz-se necessário determinar os limites jurídicos nos quais esta atividade será desenvolvida, bem como os valores a serem observados e os objetivos a serem atingidos com tal urbanificação.

Neste sentido, os fundamentos do direito urbanístico encontram-se amparados, primeiramente, pelo direito constitucional, no qual são especificadas as competências de cada ente federativo, das quais destacamos aquela conferida à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, e aos Municípios, para o planejamento urbanístico local.

A sistematização e unidade da matéria urbanística foram obtidas com a promulgação do Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257/2001 – portanto, em vigor há mais de uma década - que, assumindo características de lei geral de direito urbanístico, estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, nos termos do dispositivo legal. O Estatuto da Cidade disciplinou diversas figuras e institutos, além de indicar instrumentos da política urbana a serem utilizados, em sua maior parcela, pelos Municípios, em seus planos diretores, visando o adequado planejamento e indução do desenvolvimento urbano.

A cidade de Curitiba, cujas qualidades urbanísticas costumam ser referenciadas internacionalmente, adequou em 2004 seu Plano Diretor, originalmente elaborado em 1966, às diretrizes e inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade. Embora muitos dos instrumentos apresentados pelo Estatuto já compusessem o rol instrumental anteriormente disponível e utilizado no urbanismo curitibano, outros elementos foram incorporados e, desta forma, passaram a merecer a devida atenção pela Administração Pública municipal.

Entretanto, deve-se ter em mente que as diretrizes gerais de urbanismo previstas no Estatuto da Cidade não se limitam a fornecer o instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, tratando-se, pois, de imposições de caráter genérico, cuja aplicação indiscriminada se estende por todo o território nacional.

Em relação aos instrumentos avaliados, limitados àqueles cuja aplicação compete aos Municípios, optou-se por focar o estudo nos instrumentos que apresentam maiores condições potenciais de realizar os preceitos constitucionais da propriedade urbana.

Assim, foram analisados dois grupos de instrumentos, sendo o primeiro referente a instrumentos do urbanismo tradicional, voltados ao policiamento e cumprimento das normas urbanísticas, compostos pelos instrumentos de planejamento municipal, e o segundo grupo composto por instrumentos de urbanismo ativo ou operacional, englobando instrumentos tributários, jurídicos e políticos que melhor exprimem a intenção de intervir na propriedade com o objetivo de cumprir sua função social, tendo sido selecionados para análise os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, do IPTU Progressivo no tempo, da desapropriação-sanção e desapropriação para fins urbanísticos, além da contribuição de melhoria, da outorga onerosa do direito de construir e das operações urbanas consorciadas.

Ao analisar a utilização destes instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, previstos no Estatuto da Cidade, pelo município de Curitiba, foram percebidas algumas disfunções que merecem considerações.

Por um lado, algumas instituições de direito urbanístico em Curitiba possuem respeitável efetividade e qualidade técnica urbanística, tais como o zoneamento de uso e ocupação do solo, os institutos do arruamento e o sistema viário. O conjunto destes elementos favoreceu o controle do adensamento ao longo

da cidade, evitando a concentração radial e induzindo o adensamento linear, ao longo dos eixos estruturais, de modo integrado ao sistema viário, por meio de seus trinários, nos quais se estruturou a urbanização da cidade, distribuindo os pólos de desenvolvimento pelo território e evitando concentração excessiva de edificações numa única região, o que poderia ocasionar insuficiência de infra-estrutura urbana e de áreas de circulação e lazer, além de prejudicar a insolação e ventilação naturais. Estes instrumentos referem-se àqueles relacionados ao urbanismo tradicional, cuja utilização e efetividade no Município de Curitiba remonta à década de 1970.

Outro instrumento que apresenta efetiva utilização pela cidade é a outorga onerosa do direito de construir, por meio da aquisição de potencial construtivo, bem como a transferência de potencial construtivo entre imóveis. Tais recursos possibilitam tentar compensar ao proprietário eventual perda de potencialidade de seu lote, diante de um tombamento histórico de edificação, por exemplo, ou também repassar ao município, mediante o pagamento de determinado valor ou entrega de um bem, parte da valorização obtida pelo proprietário em decorrência do aumento da potencialidade de seu lote.

Outros instrumentos, por outro lado, encontram-se ainda em processo inicial de experimentação pelo Município, ou mesmo carecem de qualquer efetividade. As operações urbanas consorciadas tiveram a primeira aplicação em Curitiba neste ano, mediante o lançamento do lote inicial de CEPACS, à venda na Bolsa de Valores de São Paulo, referentes a projeto de urbanização para a Linha Verde. A utilização do IPTU progressivo no tempo para induzir o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e que poderia ensejar a desapropriação após decurso dos prazos sem a regularização imposta, por sua vez, resume-se a uma experiência inicial e ainda restrita a poucos imóveis de região histórica na Rua Riachuelo, em processo de revitalização. Estas duas medidas, embora merecedoras de reconhecimento, são incipientes e reduzidas diante das potencialidades que seus instrumentos urbanísticos apresentam. A contribuição de melhoria, no extremo desta escala, juntamente com a desapropriação para fins urbanísticos, continuam plenamente inutilizadas pela administração municipal, não havendo, até o presente momento, registros de sua aplicação em Curitiba.

Neste sentido, e visando dar efetividade a tais instrumentos, poderiam ser adotadas, por parte da municipalidade, medidas de identificação de propriedades subutilizadas ou que descumpram a sua função social, que permitissem sua

notificação para, no prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, realizar a devida regularização. Deste modo, conjuntamente com mecanismos de controle destas unidades notificadas, no caso de verificar-se a ausência da regularização pretendida, seria possível o parcelamento e edificação compulsórios ou, ainda, a desapropriação. Assim, além de fomentar a devida e desejável utilização adequada das propriedades urbanas, poderiam ser facilitados o acesso e a destinação dos imóveis à moradia, sobretudo para fins sociais.

Mediante tais constatações, percebemos que o Município de Curitiba, considerado referência em seu urbanismo, apresenta resultados urbanísticos admiráveis, sob o ponto de vista técnico e estético. Entretanto, alguns instrumentos de indução de desenvolvimento urbano, propostos pelo Estatuto da Cidade, embora tenham sido incorporados pelo Plano Diretor de Curitiba, deveriam ter sua efetividade expandida, visando, sobretudo, estender os benefícios sociais da urbanização do Município a todos os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 8 out. 1988. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2000.
- _____, **Decreto-Lei n. 3.365**, de 21 jun. 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 01 jul. 2012.
- _____, **Lei n. 10.257**, de 10 jul. 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 01 jul. 2012.
- _____, **Lei n. 10.406**, de 10 jan. 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 01 jul. 2012.
- CURITIBA. Lei Ordinária de Curitiba-PR n. 11.266, de 16 dez. 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Disponível em: www.cmc.pr.gov.br. Acesso em: 01 set. 2012.
- DALLARI, Adilson Abreu, e DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC, 2006.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.
- GASPARINI, Diogenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2002.
- GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade, Plano Diretor Estratégico**. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2004.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa populacional 2011**. Disponível em: <http://www.ibge.com.br>. Acesso em: 01 set. 2012.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. **Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Volume 1: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana em Aglomerações: Uma Análise Comparativa**. Brasília: IPEA, 2002.

- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; USP e IPPUC. **Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano**, Volume 5: **Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Curitiba**. Brasília: IPEA, 2002.
- IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Caracterização Geopolítica dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba**. Disponível em: <http://www.ippucnet.ippuc.org.br>. Acesso em: 01 set. 2012.
- MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **O Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001, Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MUKAI, Toshio. **Temas Atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- PRESTES, Vanêscia Buzelato (Org.). **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- SAINT-HILAIRE, Auguste de. **Viagem pela Comarca de Curitiba**. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 1995.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.