

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

DIREITO DO URBANISMO
OBSERVAÇÕES À LEI DE ZONEAMENTO URBANO DE CURITIBA

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em Direito,
Setor de Ciência Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná.

Orientador: Professor Pedro Henrique Xavier.

Curitiba
2.001

TERMO DE APROVAÇÃO

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

DIREITO DO URBANISMO OBSERVAÇÕES À LEI DE ZONEAMENTO URBANO DE CURITIBA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito,
Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Pedro Henrique Xavier

Banca examinadora:

Presidente

Examinador

Examinador

Curitiba, 05 de novembro de 2.001.

Para meu avô, Kiyossi, pelos livros.
Para meu pai, Renato, pelo auxílio jurídico e literário.
Para minha mãe, Regina, pela paciência.

“Para as nossas cidades metálicas, que melhor ornamentação que os cactos? Se não por outros motivos, já bastava o seu próprio nome – cacto – tão adequadamente cacofônico.”

(Mário Quintana)

Sumário

Introdução.....	1
1. Noções.....	3
1.1. Conceito de urbanismo.....	3
1.2. Um ramo novo: Direito do Urbanismo.....	5
1.2.1. Conceito de direito do urbanismo.....	5
1.2.2. Relações do direito do urbanismo com outras disciplinas.....	6
2. Intervenção do Poder Público na propriedade privada.....	8
2.1. Poder de polícia.....	9
2.2. Limitações administrativas.....	11
2.3. Diferença entre limitação e restrição.....	13
2.4. Direito de construir, direito de propriedade e função social.....	15
2.5. Licença para construir.....	16
3. Os princípios constitucionais urbanísticos.....	19
3.1. Normas e competências.....	21
4. O plano.....	24
4.1. O plano urbanístico.....	24
4.1.1. Natureza do plano urbanístico.....	25
4.1.2. Tipos de planos urbanísticos.....	26
4.1.2.1. Plano urbanístico federal.....	27
4.1.2.2. Plano urbanístico municipal.....	28
4.1.2.3. Planos específicos.....	29
5. Zoneamento.....	31
5.1. Tipos de zonas de uso.....	32
5.2. Vícios na Lei de Zoneamento.....	36
5.3. Alterações na Lei de Zoneamento – causas e efeitos.....	38
5.4. Medidas preventivas no direito comparado.....	43
Conclusão.....	44
Bibliografia.....	45
Anexo–Lei Municipal n.º 9.800 de 3 de janeiro de 2.000 (Lei de Zoneamento de Curitiba)...	48

Resumo

O direito do urbanismo é um dos ramos do direito que mais cresce no mundo devido ao crescimento desordenado dos grandes centros urbanos. E para que haja um crescimento ordenado, agindo eficazmente o direito urbanístico, é imprescindível a intervenção do Poder Público na esfera do administrados. Assim, temos o poder de polícia, que manifesta-se em forma de limitações administrativas, as quais são provenientes de textos legais. Existem, pois, vários planos urbanísticos que limitam a atuação do particular para que haja um desenvolvimento organizado dos centros urbanos. A Lei de Zoneamento Urbano é um plano específico que deve estar de acordo com o Plano Diretor da cidade. Em Curitiba é a Lei 9.800/2.000, que define as zonas de uso da cidade. No entanto, apesar da lei organizar adequadamente as zonas, há muitos vícios que poderão causar danos aos particulares. Além disso, existem outros pontos a serem discutidos, como o problema da mudança de lei de zoneamento e direito adquirido, temas muito controvertido na doutrina e jurisprudência, hipóteses já previstas na Lei de Zoneamento de Curitiba.

4. Introdução.

O zoneamento urbano é um instrumento indispensável para perfeita harmonia dos centros urbanos, que atualmente sofrem com o caos. É um dos pontos mais importantes do urbanismo, que é uma das disciplinas que mais cresce no mundo. Os problemas sociais nos grandes centros urbanos não param de crescer e é imprescindível um planejamento detalhado, que procure sempre diminuir as desigualdades.

Atualmente, o ordenamento brasileiro já prevê, desde o âmbito constitucional, a necessidade de planejamento em todos os atos da Administração Pública. Sem o plano, não conseguir-se-á um desenvolvimento adequado da sociedade.

O planejamento urbano, inédito numa Constituição brasileira, vem ordenar o crescimento das cidades, já que isso é inevitável. Para tanto, existem muitas ferramentas legais que, se forem utilizadas adequadamente, poderão trazer melhorias consideráveis, tendo como fim sempre os princípios constitucionais, como o bem-estar, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais.

O direito do urbanismo, mesmo sendo um ramo ainda novo e pouco desenvolvido, tornou-se rapidamente um instrumento eficiente e indispensável, sem dúvida um dos mais importantes para o alcance das normas programáticas constitucionais.

Inicialmente, antes de adentrarmos no objeto do trabalho, veremos como surgiu o urbanismo e como a disciplina ganha um ramo próprio no direito. São noções introdutórias, que facilitarão o entendimento dos capítulos subseqüentes.

Após, observaremos a necessidade da intervenção estatal para que sejam alcançados os princípios urbanísticos constitucionais e para posteriormente analisarmos como essa intervenção é imprescindível à sociedade moderna. É um tema de importância indiscutível, pois todos os planos urbanísticos são atuações do poder de polícia estatal, que se manifesta em forma de limitações administrativas.

E, por último, estudaremos os planos urbanísticos e a lei de zoneamento de Curitiba (Lei 9.800/2.000).

Como veremos, o zoneamento urbano da capital paranaense foi bem planejado. No entanto, ignorou-se, em muitos artigos, o cumprimento do ordenamento jurídico brasileiro. Por isso, contém muitos vícios, acarretando inseguranças e possíveis prejuízos ao particulares. Há muitos pontos que devem ser corrigidos, já que o Poder Público está atuando, em

inúmeros dispositivos, de maneira ilegal e inconstitucional. O que devemos evitar é a arbitrariedade no exercício do urbanismo.

4. 1. Noções

Inicialmente é necessário situar o tema, haja vista ser o zoneamento pertencente à disciplina urbanística.

1.1. Conceito de Urbanismo.

A cidade modificou-se. O conceito modificou-se. As mudanças não foram somente estéticas ou físicas, mas houve profundas transformações sociais, nos hábitos, na vida política.

Não basta mais um aglomerado de casas e também não é apenas um núcleo urbano. É um conjunto complexo, interdisciplinar. Impossível ver a cidade apenas pelo traçado das ruas, pois imprescindível o estudo do impacto social - o bem-estar, na concepção da Constituição de 1988 - que tal “traçado” acarretará à população.

No Brasil, inicialmente, só havia a política de ocupação e povoamento da colônia. O problema é que essa ocupação dependia dos ciclos econômicos (produtos com valor econômico). Dessa forma, só ocorreram ocupações espontâneas no litoral, devido ao comércio exterior. No interior do território, as criações de vilas e cidades eram oficiais, pois não tinham tamanha importância econômica como as cidades do litoral.

Atualmente, segundo José Afonso da Silva¹, “um centro urbano só adquire a categoria de cidade quando o seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população”.

Assim, como continua o autor, considera-se cidade quando estão presentes os elementos essenciais: as unidades edilícias (o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; os equipamentos públicos (os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e para satisfazer as necessidades que não podem ser supridas pelo próprio cidadão, tais como estradas, parques, sistema de esgoto, escolas, hospitais).

Para estudo da cidade há o urbanismo, que vem do latim *urbs* (cidade), tem como pressuposto a organização dela, haja vista ser a desorganização um problema que cresce cada vez mais nas cidades do mundo. No entanto, somente no século XX foi que o urbanismo

¹ Idem. p. 20.

começa a se desvincular da cidade, pois preocupa-se com alguma coisa a mais do que apenas os aspectos físicos do território.

“A urbanização criou problemas urbanos que precisavam ser corrigidos pela urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis, de onde se originou o urbanismo como técnica e ciência”.²

O conceito de urbanismo alterou-se bastante. No início, era bastante restringido, pois era simplesmente uma disciplina da cidade. Dizia-se, limitadamente, que urbanismo se referia unicamente a alinhamentos, pavimentações. Passa a ser, assim, “uma série de técnicas e conhecimentos relacionados com construção, reforma e extensão das cidades, para projetos de estruturação regional e, posteriormente, a planos mais ambiciosos que abarcam a ordenação de todo o território de um país”.³ A preocupação não se esgota nesse ponto, pois atualmente observa-se que o urbanismo é imprescindível também para que o homem tenha uma vida digna.

Para Hely Lopes Meirelles⁴, “Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação”.

Fernando Alves Correia⁵ ensina que o conceito de urbanismo tem três acepções: urbanismo como fato social, como técnica e como ciência. O urbanismo como fato social seria o estudo do movimento populacional das áreas rurais para as urbanas. O urbanismo como técnica abrangeria as diversas formas de construção, reforma e desenvolvimento das cidades, como o alinhamento, o zoneamento, os planos urbanísticos. E por último, o urbanismo entendido como ciência, que tem por objeto a investigação e o ordenamento dos aglomerados urbanos, possibilitando desenvolvimento harmonioso e racional, havendo, necessariamente, a interdisciplinariedade.

O urbanismo vem se modernizando, tornando a interdisciplinariedade indispensável. Atualmente, é preciso o contato com outras ciências de modo a servir melhor o cidadão. Sendo assim, o urbanismo recebe uma conotação social, sendo necessários os conceitos provenientes da sociologia, da geografia, do direito, da medicina. Ainda, como nos

² Idem. p. 22.

³ JARDI, Enrique. *In* MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. p. 4.

⁴ *Direito Municipal*. p. 376.

lembra Toshio Mukai⁶, o urbanismo também tem relação com a política, pois todas as decisões, democráticas, serão tomadas por representante do povo.

1.2. Um ramo novo: Direito do Urbanismo.

O Direito do Urbanismo é ainda bastante instável, mesmo para a doutrina estrangeira, pois é um ramo do direito bastante novo. Como nos diz António Cordeiro⁷, mesmo no caso do direito francês o desenvolvimento foi tardio: após a Primeira Guerra Mundial.

No direito brasileiro, o direito do urbanismo está muito aquém do que se poderia esperar. Sendo assim, somente na Constituição Federal de 1988 surgiu a regulação dos temas urbanísticos. O problema foi que sempre conheceu-se a situação das cidades do país, mas nada se fez.

Atualmente, os problemas sociais estão cada vez mais graves. A Constituição Federal passou, assim, a prever a função social da propriedade. Foi um avanço legislativo, que será analisado adiante.

1.2.1. Conceito do direito do urbanismo.

Até a sua definição é problemática. Há autores que querem simplesmente defini-lo como pertencente ao direito de propriedade, mas a verdade é que o direito urbanístico não se esgota aí.

Para Toshio Mukai⁸, o Direito do Urbanismo surgiu do Direito Administrativo. O autor se baseia no fato de ser imperativo a especialização dos campos do direito devido ao volume grande de normas jurídicas.

Hely Lopes Meirelles⁹ diz que o direito urbanístico não se confunde com o direito de construir, nem com o direito de vizinhança, embora mantenha relações com esses ramos. E em 1979 já admitia o “direito urbanístico como ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”. E, ainda, o direito urbanístico “ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em

⁵ O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade. p. 26.

⁶ Ob. cit. p. 6.

⁷ A Protecção da Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas. p. 17.

⁸ Ob. cit. p. 11.

⁹ Direito de Construir. p. 95/96.

normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou **enuncia** regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada”.

Segundo Lúcia Valle Figueiredo¹⁰, “Direito Urbanístico é, numa definição **singela**, o conjunto de normas disciplinadoras do ordenamento jurídico”. Não é possível esquecer, neste conceito, que o Direito do Urbanismo não pode ser resumido em normas jurídicas, pois, como vimos anteriormente, há uma grande relação com outras disciplinas que não o direito. Por isso, todo este ramo do direito deverá levar em conta as demais disciplinas citadas.

A autora continua ao dizer que o direito do urbanismo é mais que expropriação e direito das construções. Também leva-se em conta a preservação do patrimônio coletivo, histórico-cultural, estético e da “higidez do meio ambiente” (como diz Sérgio Ferraz), pois tudo isso irá influenciar a disciplina urbanística.

Sendo assim, Direito do Urbanismo é “aquele que se constitui prevalentemente de normas jurídicas de complementariedade, isto é, de normas que procuram realizar aquilo que não se realiza pelo livre jogo das forças sociais, e em número reduzido, por normas de paralelismo, que procuram assegurar e reforçar o que a sociedade faz (...)”.¹¹

Para Fernando Alves Correia¹², o direito urbanístico abrange “o conjunto de normas e de institutos que disciplinam não apenas a expansão e a renovação dos aglomerados populacionais, mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo (que dizem respeito à edificação, à valorização e protecção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação dos centros históricos, etc.)”.

Portanto, o direito do urbanismo é um conjunto de normas e princípios que visa a organização urbana, procurando sempre o bem estar das pessoas.

1.2.2. Relações do direito do urbanismo com outras disciplinas.

Não podemos, apesar de todos esses conceitos, tentar delinear perfeitamente os limites do direito urbanístico, pois, o fazendo, estaríamos incorrendo num grave erro. A relação do direito com as demais disciplinas é não só indispensável, mas inevitável. É mister, portanto, a interdisciplinariedade (relação com outras ciências, além do direito), sob pena de ineficiência do direito frente aos problemas sociais.

¹⁰ Disciplina Urbanística da Propriedade. p. 8.

¹¹ MUKAI, Toshio. Ob. cit. p. 7.

¹² Ob. cit. p. 51.

Antônio Cordeiro¹³ diz que não há efetivamente uma relação entre os vários ramos do direito, mas existem pontos de contato entre eles. Podemos ver, assim, desde o direito do ambiente (que já foi visto como apenas um ramo do direito urbanístico), até o direito do ordenamento do território, junto com o direito do planejamento urbano e com o direito de construção. O autor lembra que não podemos reconduzir o direito urbanístico ao direito de propriedade, mas também é imprescindível relacioná-los.

Procura-se também, é claro, atualmente, a especialização dos ramos do direito, cujo número de normas e definições vem se alastrando. Mas é imprescindível que tais ramos não se isolem uns dos outros. A separação, vale ressaltar, é meramente didática. Devemos respeitar a unidade do direito, e dizer que o ramo do direito do urbanismo é autônomo é desrespeitar o próprio ordenamento jurídico.

Portanto, observamos uma relação direta, no ordenamento brasileiro, com o Direito Constitucional, no Direito Civil (direito de propriedade), com o Direito Administrativo (direito de construir, poder de polícia, por exemplo), entre outros.

¹³ Ob. cit. p. 18.

2. Intervenção do Poder Público na propriedade privada.

“É verdade cediça, também, que não há direitos absolutos. A mera convivência de múltiplas liberdades individuais, sociais, coletivas traz necessariamente consigo a consequência de sua recíproca limitação. O Estado não pode eximir-se da função de disciplinar o gozo dos diversos direitos de forma a compatibilizá-los com o interesse coletivo”. (Celso Bastos. Estudos e pareceres. p. 215)

Observando a história, vê-se uma mudança gradual nos contornos da propriedade privada. Viu-se épocas quando a propriedade era tida como um direito real absoluto, amplo, perpétuo, quando poder-se-ia usar, gozar, dispor da coisa, ou simplesmente não fazer nada, da forma como melhor aprouvesse o seu dono.

Até a metade do século XIX, as leis e regulamentos se limitavam aos direitos de vizinhança. Com o tempo o campo da intervenção ampliou-se, condicionando cada vez mais o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social.

Sendo assim, não se tem mais aquela concepção. Evoluiu-se do “sentido individual para o social”¹⁴. Atualmente, como já visto no presente trabalho, há o princípio constitucional da função social da propriedade. Sendo assim, não se admite mais o direito de propriedade como um direito inatingível. “A supremacia dos interesses sociais sobre os individuais impõe na época contemporânea deveres e direitos aos particulares. Essa tendência de intervenção é crescente”¹⁵.

Como Diz Rosângela Maria Antiório Bernardes¹⁶, “o Estado, ao estatuir normas – como as de zoneamento – que delineiam o direito de propriedade, cumprindo uma função que lhe é peculiar, não está ofendendo a esfera jurídica de quem quer que seja. Ao contrário, não houvesse esse procedimento, o próprio direito seria amorfo, fluido”.

Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁷, o Poder Público poderá intervir na propriedade privada mediante três formas: pela limitação administrativa, pela servidão administrativa ou pública e pela desapropriação. Na limitação o proprietário não é indenizado; na servidão, paga-se apenas pelos prejuízos efetivamente sofridos pelo proprietário; e na desapropriação, paga-se o valor do bem expropriado mais os prejuízos decorrentes dela.

Ao estudar a Lei de Zoneamento, veremos que ela é limitação administrativa,

¹⁴ DI PIETRO, Maria. Direito Administrativo. p. 117.

¹⁵ FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea. p. 95.

¹⁶ Temas de Direito Urbanístico. v. 1. p. 163.

ou seja, é uma forma de atuação do poder de polícia. A intervenção do Poder Público no zoneamento procurará sempre alcançar os postulados constitucionais, como, por exemplo, o bem-estar social. Esse é uma das funções da Lei de Zoneamento: procurar sempre a ordenação do território urbano, tendo em vista melhorar a vida em sociedade, de maneira geral e abstrata.

2.1. Poder de polícia¹⁸.

O poder de polícia é a atividade da Administração Pública que procura proteger o interesse público em detrimento ao interesse privado. Poderá ser realizado mediante lei (Poder Legislativo) ou por atos administrativos concretos (observando o princípio da legalidade, pelo Poder Executivo), estes podendo ser discricionários (como a autorização) ou vinculados (como a licença).

Para Hely Lopes Meirelles¹⁹, “o poder de polícia é a faculdade discricionária que se reconhece à Administração Pública, de restringir e condicionar o uso e gozo dos bens e direitos individuais, especialmente os de propriedade, em benefício do bem-estar geral”. Como veremos adiante, em muitos casos não será uma “faculdade discricionária”, mas um ato vinculado.

Para Caio Tácito, “o poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração Pública para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”²⁰.

Segundo José Cretella Júnior²¹, “poder de polícia é a faculdade discricionária da Administração de, dentro da lei, limitar a liberdade individual em prol do interesse coletivo”.

Há uma definição legal ao poder de polícia, presente no Código Tributário

¹⁷ Direito de Construir. p. 72.

¹⁸ “Poder de polícia”, segundo Lúcia Valle Figueiredo (Curso de Direito Administrativo, p. 185), não seria um termo adequado, pois à Administração cabe apenas fiscalizar, ou seja, age “sub legem”. Não é, pois, um poder, já que quem detém o poder é aquele que promulga as leis administrativas, ou seja, o Poder Legislativo. Tem o mesmo entendimento Celso Bastos (Curso de Direito Administrativo, p. 147): “o poder de polícia desenvolve-se no âmbito do legislativo e é disciplinado pelo direito constitucional. A Administração não exerce nenhum poder. Toda a sua atividade é sublegal; não comporta, por conseguinte, a amplitude que o termo “poder” indica”. Compartilha da mesma opinião Joaquim Castro Aguiar (Direito da Cidade. p. 139): “a expressão não é adequada, porque serve para traduzir duas realidades acentuadamente distintas, por se referir tanto às leis que dimensionam a liberdade e a propriedade e, em consequência, os respectivos direitos daí decorrentes, quanto aos atos administrativos relacionados ao cumprimento ou aplicação dessas leis”.

¹⁹ Direito de Construir. p. 85.

²⁰ RDA 27/1

²¹ Do Poder de Polícia. p. 20.

Nacional, art. 78: “poder de polícia é a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, (...) à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Hely Lopes Meirelles²² diz que não se tem qualquer dúvida a respeito da faculdade da Administração Pública de editar e executar medidas restritivas do direito individual, em benefício da coletividade²³. Pode, assim, haver normas gerais e abstratas de conduta (atos legislativos) e providências executivas especiais e concretas (atos administrativos), de caráter preventivo ou repressivo.

Há duas formas de atuação do poder de polícia, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁴: a primeira: pela limitação administrativa (mediante lei), que são limitações “ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções. A segunda: “pelos atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei”.

Para Celso Bastos²⁵, poderá exercer o poder de polícia o ente público competente para legislar sobre a matéria, não se excluindo Município, cuja competência também inclui tal poder. Dessa forma, “o poder de polícia federal manifesta-se no campo do direito de construir (...). É no nível municipal (...) que se desenvolve, ordinariamente, o poder de polícia das construções ou edificação e urbanística em geral (...)”.²⁶

Segundo Odete Medauar²⁷, o poder de polícia pode se manifestar, com respaldo legal, decretos(ato administrativo da competência do Executivo), resoluções,

²² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. p. 86.

²³ Pode-se ver isso como a aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. No momento da edição de leis, deve-se respeitar tal princípio. E é imprescindível que isso ocorra no momento da edição das leis urbanísticas.

²⁴ *Direito Administrativo*. p. 112.

²⁵ *Curso de Direito Administrativo*. p. 156.

²⁶ FERREIRA, Sérgio de Andréa. *O Direito de Propriedade*(...). p. 89.

²⁷ *Direito Administrativo Moderno*. p. 354.

deliberações, portarias, instruções, despachos. Também, aliado ao exercício do poder de polícia, há a licença e a autorização. E por último, há atividades materiais realizadas pela Administração, podendo, inclusive, impor sanções.

O poder de polícia tem características próprias: a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade. A discricionariedade nem sempre está presente, pois muitos atos podem ocorrer de forma vinculada, como por exemplo, no caso da licença²⁸. A auto-executoriedade consiste “na faculdade, conferida à administração pública, de promover, diretamente, a execução das medidas necessárias ao cumprimento das suas decisões (...) independentemente de prévia manifestação ou provocação do Poder Judiciário”²⁹. Junto com a auto-executoriedade vem a coercibilidade, pois o ato somente será auto-executável se tiver força coercitiva.

Apesar de todas essas características, o poder de polícia não é ilimitado. É o interesse social que demarca seus limites, devendo também respeitar os direitos individuais presentes na Constituição Federal. Segundo Di Pietro³⁰, o poder de polícia não pode eliminar os direitos individuais. Para tanto, deverá observar algumas regras: a necessidade, ou seja, somente deverá ser utilizado se houver ameaça real ou provável ao interesse público; a proporcionalidade, que exige uma relação entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado; a eficácia, no sentido de que a medida deve ser adequada.

Pode-se encontrar o poder de polícia previsto na própria Constituição Federal, como, por exemplo, no art. 5º, XXIII, onde faz expressa referência à função social da propriedade.

2.2. Limitações Administrativas

A limitação administrativa é uma forma de atuação do poder de polícia. Assim sendo, o poder de polícia pode se expressar pelas limitações à liberdade e propriedade, como diz Celso Antônio Bandeira de Mello³¹. Não compartilha dessa idéia Lúcia Valle Figueiredo (curso, p. 185), que considera “limitações administrativas” apenas um termo mais moderno ao termo “poder de polícia”.

“Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de

²⁸ A lei prevê os requisitos, sendo que a análise pela Administração é objetiva, ou seja, resta apenas verificar a presença dos requisitos. Se estiverem presentes, não poderá a Administração negar a concessão da licença.

²⁹ AGUIAR, Joaquim Castro. Ob. cit. p. 147.

³⁰ Direito Administrativo. p. 116.

³¹ Curso de Direito Administrativo. p. 569.

ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”.³²

Hely Lopes Meirelles traz um conceito de limitação urbanística, que seria uma especialização da limitação administrativa. Para ele “limitações urbanísticas são todas as imposições do Poder Público destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar ao homem as melhores condições de vida na comunidade”. Além disso, continua o autor, “as limitações urbanísticas são preceitos de ordem pública. Derivam do poder de polícia, que é inerente e indissociável da Administração”.³³

Para Diogo Figueiredo Moreira Neto³⁴, “A limitação administrativa é um instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada – na sua ampla acepção, intervenção ordenatória, abstrata e geral, na propriedade e na atividade privadas, limitativa de exercício de direitos, gratuita, permanente e indelegável. (...) Empregadas na atividade do Poder de Polícia do Estado, as limitações administrativas podem ser baixadas por atos gerais – lei ou decreto regulamentar – sem jamais importarem na coibição total do exercício de direitos, porque no caso somente seria admissível a desapropriação”. Assim, não poderá a limitação administrativa destruir ou lesionar gravemente o direito de propriedade, mas apenas procurar o bem-estar geral.

Bielsa³⁵ indica três características das limitações: “impõem obrigação de fazer ou deixar de fazer; visando conciliar o exercício do direito público com o direito privado, só vão até onde exija a necessidade administrativa; sendo condições inerentes ao direito de propriedade, não dão direito à indenização”.

Celso Antônio Bandeira de Mello também expõe as características das limitações. Para o autor, as limitações alcançam toda uma categoria abstrata de bens, ou, pelo menos, todos os que se encontrem em uma situação ou condição abstratamente determinada; não há um ônus real, como ocorre com as servidões; há uma obrigação de não-fazer (*non facere*).

Ainda, completa Lúcia Valle Figueiredo³⁶, “as limitações à liberdade e à propriedade somente irão se justificar se e na medida em que os direitos coletivos e difusos postulem”. Sendo assim, deverão estar totalmente de acordo com a Constituição Federal e

³² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. p. 74.

³³ Idem. p. 94.

³⁴ In OLIVEIRA, Fernando Andrade. Limitações Administrativas à Propriedade Privada Imobiliária. p. 218.

³⁵ BIELSA, Rafael. Decrocho Administrativo. in DI PIETRO, Maria. Direito Administrativo. p. 125.

³⁶ Curso de Direito Administrativo. p. 186.

somente poderão ser instituídas por lei (por isso são gerais e abstratas).

2.3. Diferença entre limitação e restrição.

A doutrina ainda tem dificuldades na conceituação dos dois institutos. Há aqueles que vêm ambos como termos equivalentes, como por exemplo, Odete Medauar³⁷. Contudo, a maioria diz que são coisas diversas.

Sérgio de Andréa Ferreira³⁸ diz que “é nítida a distinção entre limitação e a restrição. A primeira diminui o conteúdo do direito, (...) resulta de ato materialmente legislativo. A segunda só reduz o exercício do direito, sendo objeto de atos concretos (...); já nasce individualizada, ou individualizável (...)”. Dessa forma, após cessada a restrição, se, obviamente, houver possibilidade de cessar, volta-se ao estado anterior ao início dessa intervenção.

Para Lúcia Valle Figueiredo³⁹, “as restrições administrativas, à diferença das limitações, são específicas, atingem determinadas pessoas ou bens, produzem gravames e devem ser indenizadas na medida do dano provocado”.

Celso Ribeiro Bastos⁴⁰, sobre restrições, chamando-as de “limitações no interesse privado”, diz que “são as normas referentes ao direito de vizinhança e constituem objeto do direito civil. Visam a regulamentar os direitos e obrigações recíprocas dos particulares”. Devemos discordar, ao menos em parte, da colocação do jurista, pois nem toda restrição será referente ao direito de vizinhança, como cita Lúcia Valle Figueiredo⁴¹: “(...)quando o gravame incidir sobre um bem, teremos restrições reais. Exemplos serão o tombamento e as servidões administrativas”. Essas restrições não são objeto do direito civil e nem servem para regulamentar apenas interesses de particulares.

A lei, em muitos casos, poderá delegar a terceiros o direito de impor a restrição e limitação ao direito alheio. Sendo assim, não apenas a Administração poderá invocar o direito de vizinhança (no caso das restrições) e a legislação urbanística (no caso das limitações), mas também particulares podem fazê-lo (obviamente, não poderão executá-lo por conta própria, mas mediante a própria Administração ou pelo Poder Judiciário).⁴²

³⁷ Direito Administrativo Moderno. p. 359;

³⁸ O Direito de Propriedade e as Limitações e Ingerências Administrativas. p. 12.

³⁹ Curso de Direito Administrativo. p. 193.

⁴⁰ Curso de Direito Administrativo. p. 235.

⁴¹ Curso de Direito Administrativo. p. 194.

⁴² Terceiros também poderão exigir de seu vizinhos o cumprimento à legislação municipal urbanística. Isso está previsto no art. 50, § 2º, Lei 9.800/00 (Lei de Zoneamento de Curitiba).

Assim, também há diferenças entre as limitações administrativas e o direito de vizinhança. Para Hely Lopes Meirelles⁴³, este seria uma restrição, estabelecidas por lei, para a proteção da propriedade particular em si mesma, resguardando a segurança, o sossego e a saúde dos que habitam (Código Civil, arts. 554 e 588), e aquelas são editadas em normas de ordem pública – leis e regulamentos – em benefício do bem-estar social (Constituição da República, arts. 5º, XXIII e 170, III). Ambas incidem sobre o mesmo objeto – a propriedade privada – mas com finalidades diversas: as restrições civis protegem especificamente os vizinho – *uti singuli*; as limitações administrativas protegem, genericamente, a coletividade – *uti universi*. O autor diz, também, que tais restrições civis (ou de vizinhança) são sempre de competência da União, haja vista serem normas de Direito Civil. Já as limitações, como emanção do poder de polícia, podem ser impostas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

José Afonso da Silva tem uma visão diferente da sustentada por Hely Lopes Meirelles. O autor classifica as limitações e restrições de acordo com a “faculdade dominial atingida” e não em função do bem tutelado. Além disso, chama “limitações” de “restrições”, sendo que a restrição, da mesma forma que a servidão e a desapropriação, seria espécie do gênero limitação. Destarte, limitação teria um sentido amplo. Não compartilhamos do entendimento do autor.

Portanto, limitação terá sempre caráter geral, sendo imposta abstratamente a todos aqueles que se encontrarem na mesma situação, indistintamente. Já a restrição (incluindo o direito de vizinhança) terá caráter particular, ou seja, é imposta materialmente, atingindo apenas um ou poucos sujeitos, sendo que estes terão tratamento diferente em relação aos demais que se encontravam na mesma situação.

Vale lembrar que as restrições podem ser indenizáveis. Já a Lei de Zoneamento é uma limitação, tendo, portanto, todas as características inerentes a essa forma de intervenção do Estado na propriedade privada, sendo, normalmente, não indenizáveis.⁴⁴

⁴³ Direito Administrativo. p. 538.

⁴⁴ A doutrina se divide na discussão da possibilidade de indenização, mas a maioria fica entre aqueles que defendem a indenização em certos casos e aqueles que dizem jamais ser possível a indenização, pois limitações são aplicadas abstratamente a todos que se encontram na mesma situação, não havendo desrespeito ao princípio constitucional da igualdade. No entanto, há uma tendência geral da doutrina à existência da indenização em certos casos, como por exemplo, se o imóvel não puder mais ser utilizado ao fim e se houver real prejuízo. Há também aqueles que defendem a desapropriação, nesses casos. *Infra* 5.3.

2.4. Direito de construir, direito de propriedade e função social.

Dispõe o Código Civil, art. 524: “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que, injustamente, os possua”. Sendo assim, a lei confere às pessoas o direito de propriedade. Como já visto, até a metade do século passado, quando vigeu o liberalismo e individualismo extremado, a propriedade era tida em caráter absoluto. Atualmente, houve uma composição entre o individual com o social, evoluindo, pois, da propriedade-direito para a propriedade-função.

O fundamento do direito de construir é inerente ao próprio direito de propriedade, previsto no direito civil. Como postula Celso Bastos, a própria Carta Constitucional não permite a dissociação entre o direito de construir e o de propriedade, pois, mesmo dizendo que é garantido o direito de propriedade (art. 5º, XXII), condiciona o uso à função social da propriedade (art. 5º, XXIII).

Sobre a função social, José Afonso da Silva⁴⁵ lembra, contudo, que não se deve confundi-la com a limitação administrativa (normas urbanísticas). Limitações dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário, enquanto a função social interfere com a estrutura do direito mesmo. O que acontece, pois, é que a “inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza”.

Completa o pensamento Fabio Barbalho Leite⁴⁶: “a função social da propriedade não pode ser tomada como mero fundamento para imposição de limitações administrativas à propriedade”.

Discorda de tal entendimento Nelson Saule Júnior⁴⁷, pois “como o direito de construir de fundamenta no direito de propriedade, o exercício desse direito também está condicionado ao atendimento do princípio da função social”. Não obstante, “o plano diretor passa a ser o principal instrumento legal disciplinador do direito de construir, face à sua atribuição constitucional de definir os critérios para apurar se a propriedade urbana atende a sua função social”.

Há aqueles, como Maria Magnólia Lima Guerra⁴⁸, que admitem a possibilidade do direito de propriedade estar separado do direito de construir, sendo este, portanto, autônomo. Neste caso, o direito de construir pertenceria sempre à comunidade ou somente a partir de certo momento, como ocorre no direito italiano. No entanto, como ela própria

⁴⁵ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 65.

⁴⁶ In Estudos de Direito Administrativo. p. 151.

⁴⁷ Ob. cit. P. 286.

admite, a retirada do direito de construir da esfera privada para a esfera pública é, no direito pátrio, inconstitucional, já que a Constituição garante o direito à propriedade.

Também não podemos esquecer que o Código Civil também disciplina o direito de construir relacionado ao direito de propriedade. Destarte, vem o Código Civil, art. 572: “o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”. Considera-se mau uso quando não é observada tal norma.

Destarte, o direito de construir jamais será separado do direito de propriedade, sendo que a existência de um pressupõe a existência do outro.

O direito de construir, portanto, é bastante amplo, porém não é absoluto. Há, para serem respeitadas, as relações de vizinhança, a função social da propriedade, enfim, o bem-estar coletivo. Portanto, o direito de construir é um direito condicionado.

Como ensina Hely Lopes Meirelles⁴⁹, “a liberdade de construir é a regra. As restrições e limitações ao direito de construir formam exceções”.

Concluindo, o direito de construir é inerente ao direito de propriedade, sendo que o direito de construir existe na medida do direito de propriedade. Assim, quando a Lei de Zoneamento define os contornos da propriedade, limitando o seu uso, está, ao mesmo tempo, limitando o direito de construir. Completando, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, o direito de propriedade terá o contorno que cada ordenamento jurídico lhe der.⁵⁰

2.5. Licença para construir.

“Licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”.⁵¹

Como diz Lúcia Valle Figueiredo⁵², “a licença para construir não inova no mundo jurídico, na medida em que o direito à construção já se encontra insito no direito de propriedade”.

Não devemos confundir a licença com a autorização, pois esta é um ato discricionário da Administração (por isso, é precário), enquanto aquela é um ato vinculado (há

⁴⁸ Aspectos Jurídicos do Uso do Solo Urbano. p. 72.

⁴⁹ Direito de Construir. p. 12.

⁵⁰ Apontamentos sobre o poder de polícia. RDP 9/55.

⁵¹ Di Pietro. ob. cit. p. 212.

⁵² Disciplina Urbanística da Propriedade. p. 57.

aparência de definitividade). Como diz Joaquim Castro Aguiar⁵³, “licença e autorização são conceitos distintos, inconfundíveis”.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles⁵⁴, “o alvará pode ser de licença ou de autorização para construir ou lotear. O de licença traz presunção de definitividade; o de autorização, de precariedade. (...) O alvará de autorização é sempre revogável pela Prefeitura, sumariamente e sem qualquer indenização, ao passo que o alvará de licença nem sempre o é”.⁵⁵

Dar-se-á alvará para construir ou para exercer de certas atividades. Diz o artigo 4º da Lei de Zoneamento de Curitiba: “as disposições desta lei deverão ser observadas obrigatoriamente:

I- na concessão de alvarás de construção.

II – na concessão de alvarás de localização de usos e atividades urbanas”.⁵⁶

Assim, todas as disposições presentes na Lei 9.800 deverão ser seguidas para que sejam concedidas licenças ou autorizações:

Para que seja concedida a licença, basta que sejam verificados os pressupostos previstos na lei, não apenas na Lei de Zoneamento, mas também, por exemplo, no Código Civil, como visto anteriormente. Assim, sendo um ato vinculado, à Administração Pública somente caberá analisar objetivamente, não podendo se recusar à concessão.

Na Lei de Zoneamento curitibana, levanta-se uma questão acerca da natureza dos alvarás para atividades permissíveis (art. 38, III, Lei 9.800), ou seja, se é autorização ou licença (vale lembrar que o instrumento para se conferir a autorização e a licença é o alvará). No caso das atividades permitidas e toleráveis, dar-se-á licença, pois basta verificar se os requisitos legais estão presentes, ou seja, é um ato vinculado.

Contudo, no caso das atividades urbanas permissíveis, diz o § 1º do mesmo artigo (art. 38): “as atividades permissíveis serão apreciadas pelo Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, que quando for o caso, poderá indicar parâmetros de ocupação mais restritivos que aqueles estabelecidos nesta lei (...)”. Em vista disso, é claro que a natureza é de autorização, não de licença, pois o ato da Administração será discricionário. À Administração caberá dizer se pode ou não tal atividade em determinado local. O efeito mais importante da

⁵³ Ob. cit. p. 67.

⁵⁴ Direito de Construir. p. 178.

⁵⁵ A revogação sumária não é mais possível no ordenamento constitucional brasileiro, pois é preciso o devido processo legal e o contraditório. Apesar de ser um ato discricionário, a Constituição diz, em seu art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

definição da natureza de permissão é o seu caráter precário.⁵⁷

Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito de Construir*⁵⁸, diz que os usos tolerados também são permitidos mediante autorização, não por licença. No entanto, não se aceita esse entendimento à Lei de Zoneamento de Curitiba, pois somente há previsão de ato discricionário da Administração (autorização) para as atividades permissíveis. Sendo assim, dar-se-á licença para atividades toleradas.

Na lei, o único uso que não carece de licença especial é o residencial. “O direito de residir é manifestação do direito de liberdade”⁵⁹, aproximando muito o direito de propriedade do direito de construir. É claro que a Administração pode estipular quais áreas são consideradas residenciais e não residenciais. Basta, assim, para o direito de residência, o “habite-se”, que indique tal destinação.

Já as demais zonas têm um tratamento diferenciado, pois a licença é dada sempre em caráter temporário, como diz o art. 50 da Lei 9.800/00: “os alvarás de localização de usos e atividades urbanas serão concedidos sempre a título precário e em caráter temporário, quando necessário, podendo ser cassados caso a atividade licenciada demonstre comprovadamente ser incômoda, perigosa ou nociva à vizinhança ou ao sistema viário”. No entanto, é preciso ressaltar que os alvarás à título precário devem ser apenas para as atividades permissíveis, pois precisam de autorização (não de licença), apesar de decretos do Poder Executivo regularem contrariamente (como diz o Art. 3º do Decreto 183/2000: “Os alvarás de funcionamento comercial de prestação de serviços e industrial, serão concedidos sempre em caráter experimental, a título precário. Parágrafo único. Os alvarás de funcionamento a que se refere o presente artigo poderão ser cassados⁶⁰ a qualquer título desde que o uso demonstre inconvenientes, sem direito à nenhuma espécie de indenização por parte da Prefeitura Municipal de Curitiba”).

Portanto, alvarás com natureza de licença provém de atos vinculados, com definitividade, servem para atividades permitidas ou toleradas, enquanto que alvarás com natureza de autorização, precários, servem para atividades permissíveis.

⁵⁶ É importante lembrar que alvarás de construção têm vigência limitada. Passado o prazo, a licença caduca.

⁵⁷ É importante mostrar que a segunda parte desse parágrafo vai contra o princípio da legalidade, sendo inconstitucional (art. 37, Constituição Federal).

⁵⁸ p. 117.

⁵⁹ SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. p. 268.

3. Os princípios constitucionais urbanísticos.

A Constituição de 1988 passou a fundamentar o direito urbanístico, utilizando-se dos princípios constitucionais atinentes ao bem-estar e à justiça social.

O princípio da função social da propriedade é o princípio norteador do direito urbanístico, sendo que a propriedade tem toda a proteção constitucional se atender à função social (e demais princípios constitucionais).

No processo constituinte, optou-se por valorizar a função social da propriedade, tema cuja importância é indiscutível, haja vista estar prevista no art. 5º, XXIII e art. 170, III da Constituição.

O Município surge, pois, como principal responsável pela efetivação desse princípio, pois há disposições legais sobre a propriedade urbana e sua função social, previstas no plano urbanístico.⁶¹ Como postula a Professora Regina Macedo Nery Ferrari⁶², “um dos traços característicos de nossa Federação é a inclusão do Município como parte integrante do Estado Federativo do Brasil, reconhecendo, assim, que ele tem a mesma dignidade da União e dos Estados Membros, compartilhando o exercício de sua soberania entre três ordens jurídicas diferentes”.

É competência municipal, pois, exigir, pelo Plano Diretor e demais planos, a destinação social na utilização das propriedades. Como ensina José Afonso da Silva⁶³, “a determinação do direito de propriedade urbana é fruto dos planos urbanísticos (gerais e especiais) e de outros procedimentos e normas legais, que definem a qualificação urbanística para cada parcela do terreno, determinando-se, assim, o objetivo da propriedade”. A função social da propriedade urbana somente poderá ser determinada quando forem observados tais planos. Vale ressaltar que a instituição do plano municipal é obrigatório na maioria dos casos, como veremos adiante.

Assim, como diz Nelson Saule Júnior, todos devem ter o direito à cidade, que somente será alcançado se forem seguidos os princípios constitucionais. “A efetivação desse direito significa tornar pleno o exercício da cidadania e garantir a dignidade pessoa humana, que são fundamentos de um Estado Democrático de Direito nos termos do artigo 1º da Constituição”. Assim, estar-se-á apto a cumprir o disposto no art. 3º, III da Carta Magna, ou seja, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

⁶⁰ Ver nota número 55.

⁶¹ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. p. 33.

⁶² *Elementos de Direito Municipal*. p. 32.

A Constituição traz em seu bojo a idéia de que a propriedade perde seu caráter absoluto, ou seja, valoriza-se a propriedade, mas procurando sempre a justiça social. Atualmente, não poderá o proprietário deixar de utilizar a sua propriedade argumentando que ele tem direito de não usufruí-la, já que poderia gozá-la da forma como desejar. Deverá cada indivíduo cumprir a sua função na sociedade, não impedindo que outros possam cumpri-la.

Quando a Constituição estabelece que a propriedade atenderá a sua função social, de acordo com José Afonso da Silva⁶⁴, “não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la, um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício (...)”. e continua: “o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. (...) Mas é certo que o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada”.

Joaquim Castro Aguiar⁶⁵ observa “que hoje já não se fala apenas em função social da propriedade, mas, muito mais do que isso, em função social da cidade. E é em resguardo de tais princípios constitucionais que se editam regramentos jurídicos pertinentes ao solo urbano”. Dá-se, portanto, uma interpretação muito ampla do princípio constitucional.

É importante ressaltar que o princípio da função social não é o fundamento das clássicas limitações administrativas à propriedade (Poder de Polícia).⁶⁶ Assim sendo, não se está suprimindo o direito de propriedade, mas apenas se espera que a justiça social possa ser alcançada.

É explícito, portanto, a presença do urbanismo no Direito Constitucional brasileiro. Tornou-se, atualmente, um quesito indispensável para que se possa alcançar os objetivos elencados na Constituição.

A Constituição, pela primeira vez na história, define um conjunto de normas urbanísticas para o pleno desenvolvimento social. É uma exigência, portanto, que União, Estados, Distrito Federal e Municípios legislem sobre direito do urbanismo, no âmbito de suas competências.

O direito urbanístico está presente em muitos trechos da Constituição. Podemos observá-lo entre os princípios fundamentais, os direitos e garantias fundamentais, na

⁶³ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 68.

⁶⁴ Idem. p. 65.

⁶⁵ Direito da Cidade. p. 14.

organização do Estado, capítulos da União, Estados e Municípios, do sistema tributário nacional, da Ordem Econômica e Financeira, dos princípios gerais da atividade econômica, da política urbana, da Ordem Social, do meio ambiente, como veremos adiante.

Regina Helena Costa⁶⁷, citando Gonzalez Perez, diz que há uma série de princípios informadores da intervenção administrativa, como: princípio da legalidade (o Estado somente poderá intervir na esfera privada quando a lei permitir), princípio da igualdade (deve haver tratamento igual para situações iguais), princípio da subsidiariedade (a Administração Pública somente poderá intervir se a atuação privada não for suficiente – essa intervenção deve ser proporcional) e princípio da boa-fé (a intervenção da Administração deve ser pouco gravosa ao administrado).

As competências são distribuídas pela Constituição à União, aos Estados e aos Municípios. Devem promover a política urbana, atuando de forma a concretizar os postulados presentes na própria Carta. Dessa forma, nota-se que o direito urbanístico tem relações muito próximas com o direito constitucional.

3.1. Normas e competências

O direito urbanístico, para muitos autores, é considerado um ramo autônomo, do ponto de vista legislativo, haja vista ter normas próprias.⁶⁸ Parte-se da Constituição Federal, pois esta institui competências legislativas. A Carta traz normas essenciais ao direito urbanístico, tratando de assuntos relacionados à função social da propriedade (ar. 5º, XXII, XXIII, XXIV; art. 170, II e III; art. 182; art. 184; art. 185; art. 186), ao planejamento urbanístico, ao uso e à ocupação do solo urbano (arts. 21, XI, XX e XXI; 23, IX; 24, I; 25, §3º; 30, VIII; 43; 48, IV; 174; 178, I; 182, §§ 1º e 2º), à proteção ambiental (arts. 23, III, VI, VII e IX; 24, VII e VIII; 129, III; 170, VI e 225) e aos instrumentos de intervenção urbanística (arts. 5º, XXIV; 22, II; 182, §§3º e 4º; 184, *caput*; 185 e 216, §§ 1º e 5º). Muitas dessas normas, no entanto, não serão objeto do nosso trabalho, cujo tema é unicamente o planejamento urbano.

Verificaremos a competência.

Podemos, de forma concisa, classificar as competências normativas urbanísticas da União, dos Estados e dos Municípios. Ressalta-se que o planejamento torna-se

⁶⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. *In* Temas de direito urbanístico. v. 1, p. 7.

⁶⁷ Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. *In* Temas de Direito Urbanístico, v. 2, p. 117.

jurídicos apenas após sua aprovação na forma de lei: “enquanto simples processo, (...) o planejamento não opera transformação da realidade existente, não surte efeitos inovadores da realidade urbana, não passando de propostas técnicas e, às vezes, apenas administrativas. Só quando o processo de planejamento elabora e executa planos é que ingressa no ordenamento jurídico por seu caráter transformador e inovativo”.⁶⁹

A União tem competência para: lei federal de desenvolvimento urbano (normas gerais); diretrizes sobre o desenvolvimento urbano (habitação, saneamento, transporte). Observa-se, pois, o art. 21, XX, da Constituição Federal, que diz competir à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

O Estado tem, em sua Constituição Estadual, competência para definir as normas urbanísticas estaduais. Deve, também, promulgar lei estadual de política urbana (art. 24, I, Constituição Federal) e leis estaduais sobre áreas metropolitanas (art. 25, §3º, Constituição Federal). Portanto, sobre direito urbanístico, os Estados (e Distrito Federal) e a União têm competência concorrente. Ao redigir tais normas, deverá o Estado estar atento às normas federais, sob pena de suspensão da eficácia (art. 24, §4º da Carta Constitucional).

E o Município deverá elaborar Lei Orgânica municipal, Plano Diretor (para Municípios com mais de vinte mil habitantes), lei de uso do solo urbano (para Municípios com menos de vinte mil habitantes), demais legislações urbanísticas complementares. Deverá, assim, legislar acerca de assuntos de interesse local⁷⁰ e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Portanto, com base no artigo 30, inciso I, e artigo 182, ambos da Constituição, é o Município o principal responsável por promover a política urbanística constitucional, especialmente pelo Plano Diretor.

O Município, pois, deve legislar sobre assuntos de interesse local, exceto assuntos exteriores à sua competência, tais como direito civil, penal. Interesse local, segundo Cretella Júnior⁷¹, é aquele que se refere, primária e diretamente, ao grupamento humano local. Não estamos dizendo que a matéria será exclusiva do município, mas o que “define e caracteriza o interesse local é a predominância do interesse do Município sobre o interesse da

⁶⁸ Ressalta-se que a classificação dos ramos do direito tem caráter unicamente didático, como visto anteriormente.

⁶⁹ SILVA, José Afonso. O Município na Constituição de 1988. p. 63.

⁷⁰ Art. 30, I, Constituição Federal.

⁷¹ Direito Municipal. p. 93.

União ou do Estado”.⁷² A Lei Orgânica do Município de Curitiba já previa essa hipótese antes da Constituição de 1988, por seu artigo 4º (Lei 5.700/77).⁷³

Analisando a competência da União, do Estados, Distrito Federal e Municípios, podemos dizer que as normas mais importantes para alcançar as determinações constitucionais são de competência municipal, pois é o Município que pode legislar de forma concreta, observando diretamente os problemas e necessidades dos habitantes. Atualmente, temos, no Município de Curitiba, a Lei 2.828/66, que institui o Plano Diretor e a Lei 9.800/2000, que institui a Lei de Zoneamento, objeto do presente trabalho.

⁷² AGUIAR, Joaquim Castro. Ob. cit. p. 29.

⁷³ Diz o art. 4º : “Ao Município de Curitiba compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população”.

4. O Plano

Atualmente, é essencial e obrigatório o planejamento para qualquer atividade administrativa. Inexistindo o planejamento, que, aliás, é uma atividade constante determinada pela Constituição, não se atingirá a satisfação das finalidades. “A actividade de planificação sofreu (...) um impulso considerável nas últimas décadas, devido essencialmente ao grau de intervenção da Administração Pública no tecido social”.⁷⁴

Planejar, sendo assim, é “estabelecer objetivos, indicar diretrizes, estudar programas, escolher os meios mais adequados a uma realização e traçar a atuação do governo, consideradas as alternativas possíveis”.⁷⁵

José Afonso da Silva diz: “É um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.⁷⁶

Completa Alaôr Caffé Alves: “O plano é a estratificação de certos momentos do processo de planejamento. O processo é dinâmico, fluente e sinuoso; o plano, produto daquele processo, é estável, embora não imutável, e exprime uma tentativa de imprimir coerência, consistência e certeza em relação às medidas propugnadas durante o referido processo”.⁷⁷

Encontra-se planos em tudo aquilo que a Administração Pública atua, como, por exemplo, nas finanças, orçamento, urbanismo.

4.1. O plano urbanístico.

O planejamento urbanístico “é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade urbana existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.⁷⁸

Sobre as funções dos planos urbanísticos, Fernando Alves Correia⁷⁹ traz quatro: a inventariação da realidade urbanística, a conformação do território, a conformação do direito de propriedade do solo e a gestão do território.

A primeira função tem como objetivo um levantamento sobre a situação no momento em que o plano foi criado. Isso é importante para saber onde o Poder Público deve atuar. A segunda, conformação do território, é uma função que permite a plena adaptação do plano ao território, permitindo uma ocupação territorial racional. A conformação do direito de

⁷⁴ CORREIA, Fernando Alves. O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade. p. 169.

⁷⁵ AGUIAR, Joaquim Castro. Ob. cit. p. 35.

⁷⁶ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 77.

⁷⁷ Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal. p. 71.

⁷⁸ SILVA, José Afonso. O Município na Constituição Federal de 1988. p. 61.

propriedade do solo tem relação com o direito de propriedade e com a Lei de Zoneamento, pois com ela determina-se os parâmetros de ocupação, uso e transformação. E pela última, gestão do território, define-se os princípios de coordenação e de compatibilização das iniciativas públicas e privadas no espaço municipal.

4.1.1. Natureza do plano urbanístico.

O planejamento urbanístico deverá ser feito mediante lei, resultado os chamados planos urbanísticos, adquirindo, o planejamento, caráter jurídico. “A lei, no caso, não constitui simples ato de aprovação de proposições técnicas e administrativas. Configura um articulado que revela as diretrizes normativas do plano e dá eficácia às regras concretas que ele contém. Por isso, a nosso ver, o plano passa a integrar o conteúdo da lei, formando, assim, com esta, uma unidade legislativa. Em sentido formal, portanto, os planos urbanísticos no Brasil *têm natureza de lei*, e também o têm no sentido material, pois (...) são conformadores, transformadores e inovadores da situação existente (...)”.⁸⁰

Sendo assim, qualquer plano, seja urbanístico ou não, deverá sempre e somente ser instituído por lei. Permite-se, nos planos urbanísticos, que, por exemplo, o Plano Diretor apenas defina as diretrizes, deixando os detalhes de cada área municipal para a competência do Poder Executivo, podendo regular por decreto. É importante lembrar que jamais poderá o Poder Executivo inovar, mas apenas regulamentar o já exposto na lei, sob pena de estar agindo ilegalmente. “Convém que o PD não seja muito minucioso. Deverá ter a feição de um plano geral, que estabeleça as diretrizes da ordenação municipal, deixando os aspectos de atuação concreta para os planos executivos”.⁸¹

Reiterando a natureza legal do plano, diz Alaôr Caffé Alves: “Como o objetivo do plano é fixa, num contexto teleológico, os objetivos e prioridades concretizadores de determinadas políticas, estabelecendo os meios, diretrizes e estratégias para sua consecução, vê-se que ele é formulação perfeitamente apropriada a um tratamento normativo de caráter jurídico, não repugnando à sua natureza transfundir-se em forma de lei”.⁸²

Pela lei, a Administração fica vinculada ao plano, no caso, Plano Diretor. Indica, pois, o caminho a ser seguido. Porém, não será obrigatório que se consiga alcançar todos os objetivos descritos no plano, apesar de ser obrigatório procurá-los sempre. Por isso,

⁷⁹ Ob. cit. p. 181 e ss.

⁸⁰ SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. p. 85.

⁸¹ SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. p. 132.

entende-se que a natureza dessa lei é programática, ou seja, definem um programa a ser seguido para se alcançar um objetivo. Como ensina a Professora Regina Ferrari⁸², “o que caracteriza uma norma como programática não é só o fato de conter uma linha de desenvolvimento, um programa, mas ainda, sua capacidade de aplicação. As normas programáticas, mesmo não sendo diretamente aplicáveis, podem cumprir a função de meio de atuação política e alargamento da base de participação e consenso. Desenvolvem o papel de reduzir o espaço da controvérsia ou confronto político (...)”. Portanto, como continua a autora, o conteúdo das normas programáticas deve ser perseguido.

Como veremos adiante, a zoneamento parte do Plano Diretor, sendo este as diretrizes e aquele, diretamente aplicáveis.

4.1.2. Tipos de planos urbanísticos.

Os planos urbanísticos podem existir no âmbito federal, estadual e municipal, apesar de ser mais eficiente na esfera municipal. E por isso surgiram os planos diretores. Inicialmente, esses planos serviam apenas para modelar a cidade, como, por exemplo, demonstrar o desenho da ruas. Mais tarde, também preocupou-se com as construções. Veio, pois, o plano de desenvolvimento integrado, destinado a integrar campos físico, social, administrativo e econômico. Atualmente, está previsto na Constituição Federal e tem como finalidade o bem-estar da comunidade.

Esses planos municipais, que são objeto do presente trabalho, podem compreender planos: microrregionais, gerais (planos diretores), parciais (zoneamento – que será tratado adiante – alinhamento etc.) e especiais (distritos industriais etc.)

Há também os planos urbanísticos federais. Esses, por sua vez, podem ser Nacionais (diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano), Macrorregionais (responsabilidade das superintendências do desenvolvimento) e setoriais (ordenação territorial espacial).

E há os planos urbanísticos estaduais, podendo ser gerais (ordenação do território estadual, observando as diretrizes nacionais) e setoriais (defesa do meio ambiente, plano de viação, em observância ao plano nacional).

⁸² Ob. cit. p. 87.

⁸³ Normas Constitucionais Programáticas. p. 217.

Na Constituição de 1988, portanto, podemos dizer que os planos urbanísticos estão relacionados hierarquicamente, sendo que as normas federais servirão como fundamento às normas estaduais e municipais, e as municipais serão fundamentadas pelas estaduais.

Dar-se-á enfoque ao âmbito municipal, haja vista ser o município principal responsável pelo bem estar da comunidade, pois está em contato direto com a comunidade. Foi por isso que ganhou grande destaque na Constituição de 1988.

4.1.2.1. Plano urbanístico federal.

Os planos federais devem ser gerais, devendo ser aplicados em todos os municípios (com mais de 20 mil habitantes).

Assim, em 10 de julho de 2.001, surgiu o Estatuto da Cidade, que cria novas regras para o “uso do solo urbano e instrumentos para que as prefeituras regularizem áreas como favelas situadas em terrenos privados. A lei prevê, entre outros itens, a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo de até 15 % para terrenos ociosos”.⁸⁴ Houve veto dos artigos que versavam sobre regularização de imóveis públicos invadidos há mais de 5 anos, pois, ao nosso ver, são inconstitucionais (art. 183, § 3º: os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião).

O professor de direito ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP, Toshio Mukai, considera que o estatuto é essencial para assentamento de famílias de baixa renda nas cidades. “Isso, independentemente da regulamentação dos lotes, o que não era possível no passado. Se não se achava o dono, não havia como se regulamentar terrenos.” Isso será importante para a regularização das favelas.

Ele, no entanto, considera que há um detalhamento na lei que acabará provocando problemas na Justiça. “É uma lei nacional e, portanto, deveria ser mais genérica. Por não o ser, causará diversas interpretações.”⁸⁵

A lei aprovada tem *vacatio legis* de 90 dias. Sendo assim, depois desse prazo, todos os Municípios com mais de 20 mil habitantes serão obrigados a ter um Plano Diretor, que definirá áreas de interesse público ou social.

A Administração poderá exigir que um proprietário de imóvel não-edificado, sub-utilizado ou não-utilizado edifique nele em um ano, sob pena de majoração do valor do

⁸⁴ Estado de S. Paulo, 11 de julho de 2.001. p. C1.

⁸⁵ Jornal da Tarde, Caderno Geral. “Novo Estatuto deve causar disputas na Justiça”. 13 de Julho de 2.001.

IPTU, podendo dobrar em um ano e chegar a 15 % do valor do imóvel em cinco anos. Após esse período, o terreno poderá ser desapropriado com pagamento em títulos da dívida pública.

“Outra inovação importante da nova lei é o ‘impacto de vizinhança’, pelo qual os moradores de um bairro participarão da aprovação de projetos em sua vizinhança que possam afetar sua qualidade de vida.”⁸⁶ É a chamada Gestão Democrática, que, por meio de audiências, debates e consultas públicas, a população poderá opinar sobre propostas da política urbana.

Em Curitiba, as Secretarias já estão debatendo o Estatuto da Cidade. Mas não há muito para se preocupar, pois Curitiba já adotou a maioria das novas medidas. O Prefeito Cassio Taniguchi comentou que irá utilizar o IPTU progressivo, previsto no Estatuto, para taxar áreas com infra-estrutura urbana sub-utilizada. Os proprietários de áreas ociosas devem loteá-las ou ocupá-las com construção no prazo de dois anos. Ainda, o prefeito diz que o mecanismo do IPTU progressivo poderá ser usado nos novos eixos de adensamento da cidade e nas vias estruturais (as “vias rápidas”).

4.1.2.2. Plano urbanístico municipal.

Entre todos os planos urbanísticos previstos na Carta de 1988, entende-se como de maior importância o plano municipal.

“O planejamento urbanístico local encontra seu fundamento no art. 30, VIII, da Constituição. Aí se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Isso não é competência suplementar, não. É competência própria, exclusiva, que não comporta interferência nem da União nem do Estado”.⁸⁷

O plano urbanístico municipal, ou Plano Diretor, é competência do município, determinado pela Constituição Federal. Somente pelo plano poder-se cumprir as determinações constitucionais. Assim, pelo plano (§1º do artigo 182), promover-se-á o adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII) e executar-se-á a política de desenvolvimento urbano (art. 182).

Portanto, “o plano diretor (...) é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, como prevê o art. 182, §1º da Constituição Federal.

⁸⁶ Jornal da Tarde, Editoriais. “Uma lei contra o caos”. 12 de Julho de 2.001.

⁸⁷ SILVA, José Afonso. O Município na Constituição de 1988. p. 62.

Segundo Hely Lopes Meirelles⁸⁸, “o plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”.

O Município tem a competência de instituir o Plano Diretor. Podemos dizer que a criação e instituição desse plano por lei tornou-se uma obrigação municipal, já que a Constituição determina, em seu §1º do art. 182, a obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes.

O Plano Diretor serve “de instrumento de promoção da ordenação territorial do Município, do seu desenvolvimento econômico, da melhoria da qualidade de vida da população e da realização eficiente dos serviços públicos locais, compreendendo em si vários planos específicos, como os de loteamento, arruamento, zoneamento, industrialização etc”.⁸⁹

Como diz José Afonso da Silva⁹⁰, “vê-se que a finalidade do planejamento local é o adequado ordenamento do território municipal com o objetivo de disciplinar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano. O solo, qualifica-se como urbano quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a edificabilidade e o assentamento de sistema viário. Esse ordenamento é função do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, a que a Constituição elevou a condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º)”.

O plano somente poderá ser instituído por lei, pois a sua natureza não é de ato administrativo. A Lei Orgânica do Município de Curitiba, Lei Municipal 5.700 de 1977, antes da Constituição, portanto, define que o Plano Diretor é de competência privativa do Município, como diz o art. 5º, IX.

4.1.2.3. Planos específicos

Os planos específicos vêm com a finalidade de completar a Lei que institui o Plano Diretor, pois este plano apenas define as diretrizes do urbanismo municipal.

Os planos específicos podem ser instituídos na mesma lei que institui o Plano Diretor, ou podem ser promulgadas à parte. Pode-se observar leis de loteamento, zoneamento,

⁸⁸ Dircito Municipal Brasileiro. p. 393.

⁸⁹ AGUIAR, Joaquim Castro. Ob. cit. p. 45.

⁹⁰ O Município na Constituição de 1988. p. 62.

planejamento industrial. Como diz Hely Lopes Meirelles⁹¹, “enquanto o plano diretor é sempre uno e integral, os planos de urbanização ou de reurbanização geralmente são múltiplos e setoriais (...). Estes procedimentos urbanísticos não se confundem com o plano diretor, pois, embora sigam as suas diretrizes, passam a constituir atos autônomos e concretos da administração”.

O Plano Diretor de Curitiba (Lei 2.828/66), quando criado, já previa as normas de zoneamento em seu próprio corpo. Devido às mudanças ocorridas na cidade, foi necessária a alteração das zonas. Veio, pois, a Lei 4.199/72, que revogava os artigos 5º a 41 da Lei 2.828, definindo o novo zoneamento. Três anos depois, surge mais uma lei, que modifica a Lei 4.199: Lei 5.234/75. Esta vinha sendo aplicada até a promulgação da Lei 9.800/00, que é objeto do presente trabalho e será analisada adiante.

Devido às rápidas mudanças na cidade, é preciso que a Lei de Zoneamento siga também a forma dada ao Plano Diretor, ou seja, apenas sejam definidas diretrizes e princípios, cabendo ao Poder Executivo a regulamentação específica, mediante decreto. “(...) Não é conveniente que as normas legais de zoneamento especifiquem as áreas a que se aplicam, porque a situação de fato pode alterar-se com rapidez, a exigir medidas que não se obtêm com facilidade dos órgãos legislativos, devido à sua composição colegiada. As leis municipais, que definem o regime jurídico do zoneamento urbanístico, devem atribuir ao prefeito a competência para incluir ou excluir este ou aquele logradouro público das limitações do ‘zoning’, de acordo com o progresso e do crescimento da cidade”.⁹² Isso não ocorreu em Curitiba, como veremos adiante, pois quase tudo está na corpo da lei.

Ainda, “a função legislativa, em matéria de zoneamento, consiste em estabelecer os princípios gerais, abstratos, que disciplinam o assunto; à função administrativa compete aplicar tais princípios aos diversos bairros, ruas e logradouros públicos da cidade (...)”.⁹³

Portanto, o zoneamento é um dos instrumentos mais importantes para se alcançar o bem-estar e a justiça social, postulados da Constituição Federal.

⁹¹ Dircito Municipal Brasileiro. p. 394.

⁹² ANDRADE, Eurico de. Assuntos municipais. p. 269.

⁹³ Idem, *ibidem*.

5. Zoneamento

O zoneamento é uma das formas de planejamento do espaço municipal, aplicável mediante lei. Após sua promulgação, torna-se uma limitação administrativa urbanística, disciplinando a ocupação territorial de forma cogente. Vale lembrar que o zoneamento é apenas um plano, um ato administrativo, não podendo ser aplicado diretamente. Somente depois de transformado em lei é que passa a vigor, chamando-se “lei de zoneamento”. É assim devido ao princípio da legalidade, em que a Administração somente poderá atuar se permitida por lei e o administrado só poderá ser obrigado a fazer deixar de fazer mediante lei, como diz o art. 5º, II da Constituição Federal.

Num sentido abrangente, zoneamento “consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas”.⁹⁴

Segundo o art. 2º da Lei 9.800/00 (Lei de Zoneamento de Curitiba), “zoneamento é a divisão do território do Município visando dar a cada região melhor utilização em função do sistema viário, da topografia e da infra-estrutura existente, através da criação de zonas e setores de uso e ocupação do solo e adensamentos diferenciados”.

Nas palavras de José Afonso da Silva⁹⁵, zoneamento é um “procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal”.

Para Luís Alberto de Mattos Freire de Carvalho⁹⁶, o zoneamento tem como parâmetro a destinação e a ocupação do solo. “É uma limitação administrativa imposta por normas genéricas e abstratas, com o fito de conformar a propriedade à sua função social e que, por não retirar do bem a sua funcionalidade, não enseja nenhum direito à indenização”. Por funcionalidade entende-se a essência do direito de propriedade, ou seja, o uso, o gozo e a disponibilidade.

Joaquim Castro Aguiar⁹⁷ diz que “zoneamento consiste na divisão do território do Município em áreas (zonas), para fins de disciplina de sua utilização, de modo que se compatibilize o direito de propriedade com a função social que incide sobre ela, assegurando-se a todos melhoria de qualidade de vida. Tem por objetivo regular a destinação do solo, seu uso e as características das construções a serem levantadas nele”.

⁹⁴ SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. p. 215.

⁹⁵ SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. p. 216.

⁹⁶ Aspectos Jurídicos do Zoneamento. *In* DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Temas de Direito Urbanístico*, vol. 1, p. 140.

⁹⁷ *Direito da Cidade*. p. 86.

Para Cretella Júnior⁹⁸, problemas de zoneamento derivam do poder de polícia municipal das construções. “A divisão das cidades em zonas, isto é, em circunscrições, tem a finalidade de impor, em especial para cada zona, certas limitações à propriedade, em benefício do conjunto, de acordo com o que preceitua o denominado direito de vizinhança”. Vale lembrar que não podemos confundir as limitações urbanísticas com o direito de vizinhança, cuja natureza é de restrição administrativa.

Assim, nas palavras de Hely Lopes Meirelles⁹⁹, “o zoneamento urbano consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação. Na conceituação da Carta dos Andes, o zoneamento urbano é o instrumento legal de que dispõe as Municipalidades para controlar o uso do solo povoado, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e suas utilizações específicas, em prol do bem estar da comunidade”.

O zoneamento urbano é um dos principais instrumentos de planejamento municipal. É um “plano urbanístico especial (plano de zoneamento) destinado a realizar na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano urbanístico geral (Plano Diretor)”.¹⁰⁰

Em Curitiba, em 3 de janeiro de 2.000, foi promulgada a Lei 9.800, que institui a Lei de Zoneamento, revogando a Lei 5.234/75.

5.1. Tipos de zonas de uso.

Pela Lei de Zoneamento, o território municipal ficará dividido em zonas, cada uma delas com o uso definido, procurando sempre a compatibilização desses usos com o bem-estar da população, definindo, para esse fim, quais atividades em cada zona são permitidas, toleradas, permissíveis e proibidas.

Sérgio de Andréa Ferreira¹⁰¹ diz que zoneamento “consiste na divisão municipal em zonas para fins de estabelecimento das modalidades, da intensidade e da localização dos usos do solo e de atividades”. Em relação ao presente trabalho, só nos interessará o segundo sentido: o uso do solo, dito também zoneamento urbano.

Para Sérgio Frazão do Couto¹⁰² é possível classificar os solos urbanos em: solo urbano propriamente dito, solo de expansão urbana, solo urbanizável e solo urbano de

⁹⁸ Direito Municipal. p. 241.

⁹⁹ Direito Municipal Brasileiro. p. 406.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. p. 216.

¹⁰¹ FERREIRA, Sérgio de Andréa. O direito de propriedade e as limitações e ingerências administrativas. p. 91.

¹⁰² Manual Teórico e Prático do Parcelamento Urbano. p. 9.

interesse especial. Para nosso trabalho, importa-nos apenas o primeiro, já que é regulado pela Lei de Zoneamento.

Segundo Joaquim Castro Aguiar¹⁰³, “o zoneamento de uso do solo consiste na divisão do território do Município em zonas, com a fixação, para cada uma dessas zonas, de usos permitidos, usos tolerados e usos proibidos.(...) O zoneamento urbano vocaciona as áreas urbanas, dando-lhes destinação adequada, estabelecendo-lhes os usos permitidos, os tolerados e os proibidos. Conforme o zoneamento, as áreas urbanas passam a ter destinação residencial, comercial, industrial ou de prestação de serviços, com discriminação de usos ora exclusivos, ora tolerados e ora proibidos. A Lei de Zoneamento disciplina as atividades, sejam individuais ou coletivas, públicas ou privadas, que afetem ou possam afetar a vida da cidade”.

A Lei de Zoneamento do Município de Curitiba, art. 38, define, se a atividade a ser desenvolvida em determinado espaço é permitida (“clara compatibilidade”), tolerada (são compatíveis, apesar de incômodas ou prejudiciais), permissíveis¹⁰⁴ (análise para cada caso concreto) e proibidas (atividades nocivas, incômodas e incompatíveis com a zona).

Quando o uso está de acordo com aquilo que é estabelecido por lei, diz-se “conforme”. Isso significa que o uso é permitido. Não há direito do proprietário em utilizar a propriedade se a atividade a ser desenvolvida está “desconforme”.

Para José Afonso da Silva¹⁰⁵, as especificações dos usos permitidos são chamadas categorias de uso. Dessa forma, por exemplo, a zona de uso residencial é dividida em categorias, quais sejam: uso residencial unifamiliar (uma habitação por lote), multifamiliar (mais de uma habitação por lote, seja horizontal ou vertical), uso de conjunto residencial (mais de uma habitação, isoladas ou agrupadas, vertical ou horizontal, ocupando um ou mais lotes, existindo espaços e instalações de uso comum). Na Lei de Zoneamento de Curitiba (Lei 9.800/00), as categorias de uso estão presentes no art. 34 e anexo da lei, sendo divididas em: habitacional (edificação destinada à habitação permanente ou transitória), comunitário (espaço, estabelecimento ou instalação destinada à educação, lazer, cultura, saúde, assistência social e cultos religiosos), comercial e de serviço (atividade caracterizada pela relação de troca visando o lucro e estabelecendo-se a circulação de mercadorias, ou atividade caracterizada pelo préstimo de mão-de-obra e assistência de ordem intelectual e espiritual), industrial (atividade pela qual resulta a produção de bens pela transformação de insumos),

¹⁰³ Direito da Cidade. p. 91.

¹⁰⁴ Supra 2.5.

¹⁰⁵ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 221.

agropecuário (atividade de produção de plantas, criação de animais e agroindústrias) e extrativista (atividade de extração mineral e vegetal). Há variações e especificações dessas categorias, que podem ser observadas no anexo da Lei 9.800/00.

A divisão do território em zonas parte dessa classificação dos usos. Somente após feita a definição de quais serão os usos de determinada área, delimitando-a, é que será definida o tipo de zona: zona residencial, zona de serviço, zona industrial entre outras. Veremos, adiante, como ocorre no Município de Curitiba, de acordo com a Lei 9.800 de 3 de janeiro de 2.000.

Destarte, resumidamente, José Afonso da Silva¹⁰⁶ classifica os usos em: uso residencial, uso industrial, uso comercial, uso de serviços, uso institucional, uso viário e usos especiais. Sendo assim, continua o autor, dessa classificação advém a classificação das zonas de uso, designadas por códigos (zona residencial - ZR, zona comercial - ZC). Assim é a Lei de Zoneamento curitibana, em seu artigo 5º. E combinando os usos com a densidade e extensão de uso e das atividades a serem desenvolvidas, pode-se chegar a especificações desses códigos. Assim, como exemplifica o autor, poderá haver ZR1 (“zona estritamente residencial de baixa densidade”), ZR2 (“zona predominantemente residencial de média densidade”) e assim por diante. São variações dos usos e atividades, detalhando o que pode ser feito para cada área.

Esses códigos de identificação da zona tem a função de facilitar a identificação da área, sabendo de forma simples qual são os parâmetros de uso e ocupação do solo, definido as atividades possíveis de serem desenvolvidas no local.

Portanto, primeiramente definir-se-á quais são os usos adequados para cada área municipal (usos permitidos, tolerados, permissíveis e proibidos – usos, segundo a categoria, habitacionais, comunitários, comercial e de serviço, industrial, agropecuário e extrativista). Este planejamento deverá partir de um estudo detalhado do Plano Diretor e das próprias modificações da cidade. Somente após este processo e definidos os usos é que podem ser feitas os detalhamentos ou categorias de cada área ou zona, de acordo com a extensão de utilização, atribuindo códigos para cada variação.

A Lei de Zoneamento de Curitiba divide o terreno municipal em inúmeras zonas, definindo códigos (e sub-códigos) para cada uma delas (art. 5º e seguintes), estabelecendo se certo uso ou atividade é permitida, tolerada, permissível ou proibida (art. 38)

¹⁰⁶ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 218.

e se o uso, segundo a categoria, é habitacional, comunitário, comercial e de serviço, industrial, agropecuário, extrativista (art. 34). Poder-se-á utilizar um imóvel para mais de uma categoria se a atividade não for proibida (se for permissível, depende de autorização), como diz o art. 35. O detalhamento de todas essas combinações está presente no anexo da Lei de Zoneamento, complementado pelo Decreto 183 de 2000.¹⁰⁷

Sendo assim, temos: Zona Central (ZC), que é o centro tradicional da cidade e é caracterizada pela grande concentração de atividades e funções urbanas de caráter setorial (art. 6º); Zonas Residenciais (ZR), que são subdivididas em diversas zonas, cada uma com seu detalhamento específico (art. 7º); Zonas de Serviços (ZS), que compreendem áreas ao longo de rodovias ou grandes eixos viários, destinadas à implantação de atividades comerciais e de serviços que, por seu porte ou natureza, exijam confinamento em áreas próprias ou sejam geradoras de tráfego pesado ou intenso (art. 8º); Zonas de Transição (ZT), que compreendem áreas limítrofes a zoneamentos conflitantes, onde se pretende amenizar os impactos de uso e ocupação do solo (art. 9º); Zonas Industriais (ZI), que são aquelas destinadas à implantação de atividades industriais de grande porte, localizadas em sua maioria na Cidade Industrial de Curitiba (art. 10); Zonas de Uso Misto (ZUM), compreendendo áreas de ocupação mista, com média densidade habitacional, caracterizadas como apoio às zonas industriais e de serviços localizadas na Cidade Industrial de Curitiba (art. 11); Zonas Especiais (ZE), que compreendem os grandes espaços físicos cuja ordenação de uso e ocupação do solo se caracteriza pela existência ou previsão de edificações, equipamentos e instalações destinadas a grandes usos institucionais (art. 12); Zona de Contenção (Z-CON), que compreende área periférica do território municipal, limítrofe a municípios vizinhos, onde se pretende a garantia de preservação e manutenção de suas características naturais com o estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo compatíveis com a proteção ambiental (art. 13); Setores Especiais (SE), que compreendem áreas para as quais são estabelecidas ordenações especiais de uso e ocupação do solo, condicionadas às suas características locais, funcionais ou de ocupação urbanística, já existentes ou projetadas e aos objetivos e diretrizes de ocupação da cidade (art. 15).

¹⁰⁷ Os anexos (em formato de tabela) estão presentes os parâmetros de uso e ocupação do solo. Divide-se os usos em permitidos, tolerados e permissíveis. Estão presentes também: porte (m2), coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação máxima, altura máxima (em pavimentos), recuo mínimo de alinhamento predial (metros), taxa de permeabilidade mínima (%), afastamento das divisas, lote mínimo. Para cada uso há especificações diferentes.

A divisão dessas zonas com a respectiva ocupação estão presentes no anexo da Lei 9.800/00, sendo integrante da própria lei, nos termos do parágrafo único do art. 5º .

5.2. Vícios na Lei de Zoneamento.

Existem alguns vícios graves na Lei 9.800/2000. Em certos momentos, desrespeita o princípio da legalidade, em outros, delega ou usurpa competências, desrespeita a própria lei ao permitir a sua alteração por simples ato normativo ou administrativo do Poder Executivo. Enfim, em muitos aspectos a lei é inconstitucional. Como diz a Constituição Federal de 1988, art. 5º , II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Pela lei, os Setores Especiais têm um tratamento diferenciado em relação às demais áreas da cidade. Diz o §2º, art. 15 da Lei de Zoneamento: “os parâmetros de uso e ocupação do solo dos Setores Especiais, em face da dinâmica de crescimento e estudos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, poderão ser ajustados por ato do Poder Executivo Municipal”. Contudo, esse dispositivo não poderá ser utilizado, pois, entendendo que os parâmetros de uso e ocupação, na forma de anexos, são pertencentes à própria Lei de Zoneamento, não poderá o Poder Público se utilizar de decretos, pois apenas lei pode derogar lei. O mesmo ocorre com o art. 38, §§ 2º e 3º.¹⁰⁸

A própria lei 9.800/00 diz, em seu art. 5º, parágrafo único, que: “os critérios de uso e ocupação do solo nos lotes nas diversas zonas e setores especiais são contidos nos Quadros anexos sob n.ºs I a XLIV, que fazem parte integrante desta lei”. (sem sublinhas) Portanto, os anexos também são a Lei 9.800/00.

Como visto anteriormente, o zoneamento deverá ser estatuído por lei. Sendo assim, o art. 15, § 2º, o art. 38, §§ 2º e 3º delegam uma competência ao Poder Executivo quando não poderia haver nenhuma delegação, sendo evidente a inconstitucionalidade, já que o processo legislativo (art. 59 da Constituição Federal) é de competência da Poder Legislativo¹⁰⁹, não podendo o Poder Executivo legislar ou editar decretos com força de lei.

¹⁰⁸ Diz o § 2º do art. 38: “por proposta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, ouvido o Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, através de ato do Poder executivo Municipal poderão ser estabelecidas outras condições e parâmetros de ocupação mais restritivos para uma determinada atividade classificada como de uso tolerado em determinada zona ou setor”.

Diz o §3º do art. 38: “Por proposta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC ao Poder Executivo Municipal, novos Setores Especiais poderão ser criados, desde que assim exija o interesse público”.

¹⁰⁹ Diz o art. 59, Constituição Federal: “O processo legislativo compreende a elaboração de: III: leis ordinárias”. Vale lembrar que o disposto nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas devem estar de acordo com a Constituição Federal

Além disso, no âmbito municipal, não é permitido haver delegações, na forma do art. 8º da Lei Orgânica Municipal (Lei 5.700/77). Então, não poderá o Poder Executivo receber delegação, invadir, usurpar a competência do Poder Legislativo ao criar decretos que inovem a ordem jurídica. Só lei pode inovar!

É impossível, portanto, conceber uma lei que permita a sua própria modificação por meio de um decreto. Isso também valerá para as demais zonas, não apenas para os Setores Especiais. Como ensina Michel Miaille¹¹⁰, “(...) nenhuma norma poderia estar em contradição com norma superior”. Sendo assim, decretos ou qualquer outro ato do Poder Executivo não podem alterar a lei.

Como diz José Afonso da Silva¹¹¹, o poder regulamentar “não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, em usurpação de competência, tornando írrito o regulamento dele proveniente”. Assim sendo, não poderá a Administração Pública invadir a competência do Poder Legislativo.

Ainda, o art. 45 diz que os limites entre as zonas e os setores poderão ser ajustados, se isso for preciso, para que haja, por exemplo, maior precisão dos limites. Contudo, não diz qual a forma possível para haver essa modificação. Como o anexo da Lei de Zoneamento já define as áreas e seus parâmetros de uso e ocupação, não poderá haver decretos modificando o disposto legal, como visto acima, mas apenas por uma outra lei.

Em Curitiba, sendo assim, a definição dos limites territoriais das zonas e seus parâmetros de uso e ocupação é feito no corpo da própria carta, sendo modificável apenas mediante outra lei municipal. Se a lei não contivesse tais limites e parâmetros anexados, a possibilidade do Poder Executivo ter a competência de definir as áreas e seus usos, ou seja, a lei apenas dando caracteres gerais ao zoneamento, seria aceitável¹¹² regulação por decreto, já que o terreno urbano sofre e necessita de modificações constantes e rápidas, mas isso não ocorre no assunto em tela.

¹¹⁰ Uma Introdução Crítica ao Dircito. p. 294.

¹¹¹ Curso de Direito Constitucional Positivo. p. 427.

¹¹² Essa é a opinião da maioria dos autores. Mas acreditamos que mesmo assim não seria aceitável, haja vista o art. 5, II da Constituição Federal (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”).

Neste caso, Hely Lopes Meirelles¹¹³ diz que “devemos distinguir duas situações: as normas de zoneamento e a fixação das zonas; aquelas são privativas de lei; esta, de decreto. A lei estabelecerá as diretrizes, os critérios, os usos admissíveis, tolerados e vedados nas zonas previstas; o decreto individualizará as zonas e especificará os usos concretamente para cada local”. Destarte, não concordamos com o entendimento do autor por ser incompatível com a Lei de Zoneamento de Curitiba. A Lei de Zoneamento não estabelece apenas diretrizes, mas já define as zonas especificamente e concretamente, trazendo, inclusive, o mapa municipal, com as zonas já determinadas. Sendo assim, somente é possível a modificação e derrogação de dispositivos de lei pela promulgação de outra lei.

Situação similar, mas não menos viciada, ocorre com a segunda parte do § 1º, art. 38, que diz que o CMU poderá indicar parâmetros de ocupação mais restritivos que aqueles estabelecidos na Lei de Zoneamento. Isso vai contra o princípio da legalidade, sendo, pois inconstitucional (art. 37, Constituição Federal)! Jamais poderá a Administração (isso compreende seus órgãos) indicar parâmetros que não estejam de acordo com a lei. É um absurdo a própria norma legal permitir o seu desrespeito. Portanto, ao CMU cabe a análise das autorizações, mas não pode alterar as determinações legais.

Por fim, a Lei de Zoneamento não apenas deverá ser referência obrigatória aos administrados, mas deverá ser seguida sempre pela Administração Pública, evitando alterações bruscas que acarretem prejuízos aos particulares. Por isso, a possibilidade do uso de atos do Poder Executivo para alterações urbanísticas deve ser limitada, dificultando alterações.

5.3. Alteração na Lei de Zoneamento – causas e efeitos.

Em tese, não haverá indenizações no caso de aplicações de limitações administrativas (nesse caso, urbanísticas). Sendo assim, aplicações de leis, como é o caso da Lei de Zoneamento, que são limitações, não seriam indenizáveis.

Ao contrário das limitações, as restrições são sempre indenizáveis se sobrevierem danos. “(...) A esfera de liberdade do indivíduo, ou de alguns indivíduos, sofre cerceamento desigual”.¹¹⁴ Portanto, indeniza-se devido aos preceitos constitucionais da igualdade, mesmo que o ato seja legal ou não.

Advindas de lei, as limitações administrativas não são indenizáveis. Contudo,

¹¹³ Direito Municipal Brasileiro. p. 407.

“não podem importar no esvaziamento do conteúdo do direito de propriedade, segundo a sua mais característica destinação, porque a limitação assim estabelecida tipificará uma intervenção expropriatória, que gera, em favor do proprietário, direito à indenização”.¹¹⁵

Há aqueles que têm entendimento diverso. Joaquim Castro Aguiar¹¹⁶ diz que “as restrições de zoneamento são de caráter geral, pelo que não se há de pensar em indenização. Aos proprietários atingidos pelas limitações ao seu direito de propriedade ou ao seu direito de construir, não assiste direito algum à indenização”.

Diz Celso Antônio¹¹⁷, “as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima, isto é, da esfera jurídica da liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. É precisamente esta a razão pela qual as chamadas limitações administrativas à propriedade não são indenizáveis. Posto que através de tais medidas de polícia não há interferência onerosa a um direito, mas tão-só definição que giza suas fronteiras, inexistente o gravame que abriria ensanchas a uma obrigação pública de reparar”. Sendo assim, como a Administração age dentro da esfera permitida pelo sistema, não há que se falar em gravames e, conseqüentemente, no dever de indenizar.

Para José Afonso da Silva¹¹⁸, “a alteração do zoneamento é medida que se impõe com freqüência, quer porque durante sua execução se perceberam desvios ou inadequações, que precisam ser corrigidas, quer porque a dinâmica urbana exige a revisão periódica das normas e atos de zoneamento geral do Município. Recomenda-se, nessas alterações, muito critério, a fim de que não se façam modificações bruscas entre o zoneamento existente e o que vai resultar da revisão. É preciso ter em mente que o zoneamento constitui condicionamento geral à propriedade, não indenizável, de tal maneira que uma simples liberação inconseqüente ou um agravamento menos pensado pode valorizar demasiadamente alguns imóveis, ao mesmo tempo que desvaloriza outros, sem propósito”.

Di Pietro¹¹⁹ acredita que “sendo medidas impostas pelo poder de polícia do Estado, com fundamento no princípio da supremacia do interesse público, não cabe ao particular qualquer medida, administrativa ou judicial, visando impedir a incidência da limitação sobre o imóvel de sua propriedade; o Estado age imperativamente, na qualidade de poder público, e somente poderá sofrer obstáculos, quando a Administração aja com abuso de

¹¹⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. p. 194.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Limitações Administrativas à Propriedade Privada Imobiliária. p. 233.

¹¹⁶ Direito da Cidade. p. 93.

¹¹⁷ Curso de Direito Administrativo. p. 557.

¹¹⁸ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 225.

poder, extravasando os limites legais. Neste caso, cabe ao particular, além de opor-se à limitação estatal, pleitear a indenização por prejuízos dela decorrentes”.

Entendemos que a mudança da Lei de Zoneamento em tese não é indenizável, já que é limitação administrativa. Contudo, se houver danos concretos, prejuízos provados, poderá o particular pleitear indenizações. E se houver esvaziamento ou perda da utilidade da propriedade, a propriedade particular deverá ser desapropriada, sem prejuízo à indenização.

E o direito adquirido? O maior problema no caso de alterações de Lei de Zoneamento é o direito adquirido dos proprietários dos imóveis atingidos. Na forma da Constituição, art. 5º, XXXVI: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e coisa julgada”.

Hely Lopes Meirelles¹²⁰ ensina que “o zoneamento, embora seja um eficiente instrumento urbanístico de ordenação da cidade, há que ser utilizado com prudência e respeito aos direitos adquiridos, pois é sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as de suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local. (...) Toda vez que o zoneamento ofende direitos adquiridos, expõe o Município a demandas e vultuosas indenizações. O Município só deve impor ou alterar zoneamento quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes”.

Há o problema do direito adquirido em relação à renovação do alvará para esses usos compreendidos no art. 50. Na forma do seu § 1º: “as renovações serão concedidas desde que a atividade não tenha demonstrado qualquer um dos inconvenientes apontados no ‘caput’ desse artigo”. Se, devido à mudança na Lei de Zoneamento, o “uso conforme” passa a ser “desconforme”, sem dúvida, enquanto perdurar a licença, não poderá o Poder Público perturbar a atividade. No entanto, quando o prazo de vigência dessa licença se esgota, diz José Afonso da Silva¹²¹, “não tem o direito adquirido à sua continuidade, mas terá direito subjetivo à renovação da licença se os pressupostos de sua outorga persistirem existindo, sobrevivendo, ou não, lei nova”.

Mesmo que o interesse privado jamais poderá sobrepor-se ao interesse coletivo, mas sabendo que o particular não pode arcar com todos os prejuízos, o autor diz que

¹¹⁹ Direito Administrativo. p. 126.

¹²⁰ Direito Municipal Brasileiro. p. 407. (scm sublinhas)

¹²¹ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 269.

“é legítimo o direito a ser ressarcido dos prejuízos que daí lhe advenham, que, devidamente comprovados, hão de ser compostos pela Municipalidade, mediante indenização adequada”.¹²²

Entendemos, da mesma forma, que não se pode sobrepor o interesse particular ao interesse público, já que “a superioridade do interesse público sobre o privado é uma norma constitucional que incide no Direito Administrativo brasileiro, ora como regra, ora como princípio. Resulta, implicitamente do sistema constitucional e produz importantes conseqüências normativas na ordem jurídica, não se restringindo a figurar como mera causa sócio-política de outras normas jurídicas”¹²³. Contudo, não é possível, nem justo, deixar o particular atingido por essa regra sofrer sozinho todos os prejuízos, destruindo a possibilidade de recuperação de sua atividade. Por isso, é imprescindível a indenização por parte do Poder Público.

Além desse caso acima, pode-se enumerar várias situações diferentes, podendo ou não ensejar indenizações, ao nosso ver, no caso de mudança na Lei de Zoneamento: no caso de alguém tiver apenas uma pretensão de estabelecer-se em determinado local, isso não passa de uma mera expectativa de direito, não tendo qualquer proteção jurídica. A mudança da legislação, neste caso, não trará problemas.

José Afonso enumera quatro situações diferentes: a) edificação licenciada, mas não iniciada; b) edificação licenciada, já iniciada; c) edificação concluída, sem “habite-se”; d) edificação concluída, com “habite-se”.

As licenças para construir têm vigência temporal limitada para início da construção, caducando após o termo. Para José Afonso da Silva¹²⁴, se passar o prazo sem o início da obra e a Lei de Zoneamento mudar, a nova autorização somente poderá ser dada se o projeto estiver de acordo com a nova lei. Há outra situação: continuando, o autor pergunta se há direito adquirido no caso de um novo zoneamento sobrevir e ainda vigor o alvará. Ele responde que não há o direito adquirido, pois prevalece o interesse público, podendo invalidar a licença. No entanto, se houver prejuízo comprovado, José Afonso admite indenização do particular.

Há entendimentos diversos, como o de Caio Tácito, que diz que a revogação de licença de obra iniciada é violação do direito *in abstracto*. E Arnoldo Wald diz que há o direito

¹²² p. 269.

¹²³ OSÓRIO, Fábio Medina. Supremacia do interesse público sobre o privado. RDA 220/105.

¹²⁴ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 270.

adquirido já com o início da obra, não podendo ser atingido por legislação superveniente.

A Lei 9.800/00, para evitar problemas dessa natureza, aceitou a vigência do alvará, mesmo que fornecido sob a lei anterior (Lei 5.234/75). Nos termos do art. 49: “os parâmetros de uso e ocupação do solo da legislação anterior terão 1 (um) ano de prazo de validade contado a partir da data de vigência desta lei, renovável por uma única vez, por igual período, para:

I – os projetos já licenciados;

II – os projetos em tramitação, protocolados nos órgãos competentes anteriormente à data de vigência desta lei”. Ressalta-se, com base no § 3º, que “os projetos licenciados perderão sua validade de as obras não forem iniciadas no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data de licenciamento”. E ainda, diz o § 4º: “considera-se obra iniciada aquela cujas fundações estejam concluídas até o nível da viga de baldrame”.

Para José Afonso da Silva, o problema está em determinar quando é que o direito de construir passa a ser direito de propriedade, este definitivamente consumado. Para ele, apenas quando conclusa a obra ou quando houver o “habite-se” é que realmente nasce o direito de propriedade (antes seria direito adquirido, que, para o autor, não existe)¹²⁵ sobre o produto resultante do direito de construir. No entanto, se assim mesmo a Administração quiser cumprir a nova lei, deverá desapropriar por necessidade pública.¹²⁶

Há mais uma hipótese: se a ocupação anteceder ao novo zoneamento, constitui “pré-ocupação com direito adquirido à sua permanência e continuidade nas condições originárias, isto é, sem possibilidade de ampliação de atividade ou de renovação das construções, instalação ou equipamentos desconformes, ou de transferência voluntária a terceiros. Se a Prefeitura pretender a imediata cessação de qualquer atividade desconforme, mas com pré-ocupação na zona, deverá indenizar cabalmente o seu exercente, amigavelmente ou mediante desapropriação”.¹²⁷

Assim sendo, já ocupado o imóvel, já recebido o “habite-se” ou já concluída a construção, há o direito de propriedade (ressalta-se: não o direito adquirido). Se o Poder Público pretender cumprir fielmente a nova legislação, diferente da antiga, deverá desapropriar os bens, lembrando que deverá também indenizar os proprietários por qualquer

¹²⁵ Note: nasce o direito de propriedade, não o direito adquirido. Só podemos falar em direito adquirido, segundo José Afonso (Direito Urbanístico Brasileiro. p. 271), quando ainda não há o gozo e exercício do direito pelo proprietário. Assim, há direito adquirido antes de surgir o efetivo direito à propriedade.

¹²⁶ Direito Urbanístico Brasileiro. p. 271;

¹²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. p. 408.

prejuízo decorrente desse procedimento. Antes disso, não haveria direito de propriedade e nem direito adquirido, não podendo continuar a construção. No entanto, a Lei de Zoneamento de Curitiba admite o direito adquirido, temendo uma enxurrada de pedidos judiciais de indenização.

5.4. Medidas Preventivas no Direito Comparado.

No direito comparado, temos medidas de prevenção, evitando prejuízos para a Administração Pública. Assim, a autoridade pública pode suspender a outorga de licença, quando o projeto estiver em conflito com a lei a ser editada. O poder para suspender outorgas vem, necessariamente, de lei, não apenas de uma previsão.

As medidas de prevenção têm a função de “evitar que as decisões de cariz urbanístico sejam adoptadas com base no normativo vigente, e sendo possível, com base nelas, adoptarem-se decisões que não contrariem as disposições do futuro plano, por forma a que ele possa alcançar toda a sua utilidade prática (...)”¹²⁸. Tem, pois, natureza cautelar. Devemos ressaltar que o fundamento das medidas preventivas não é a expectativa de um futuro plano, mas de lei!

No Brasil, isso não existe, haja vista que a licença é de carácter vinculado, objetivo, ou seja, preenchidos os requisitos legais, à Administração não cabe recusar a outorga.

¹²⁸ OLIVEIRA, Fernando Paula Marques de. As Medidas Preventivas do Planos Municipais de Ordenamento do Território – Alguns Aspectos do Seu Regime Jurídico. p. 39.

Conclusão

Acreditamos que o trabalho pôde revelar que o zoneamento urbano de Curitiba ainda está aquém dos princípios Constitucionais. Há graves vícios nessa lei de planejamento urbano.

O que se espera é que haja desenvolvimento urbano, procurando melhorias sociais, mas evitando, sempre que possível, a intervenção na esfera privada, resultando atitudes arbitrárias e despreparadas da Administração Pública. Ao Poder Público cabe realizar apenas aquilo que a lei permite. Jamais pode fazer o que quiser, baseado no seu próprio juízo.

O direito urbanístico é um ramo bastante novo na esfera jurídica. Nos próximos anos espera-se que se dê maior importância ao tema. Porém, não basta apenas legislar, é preciso agir concretamente para que o planejamento funcione. Legislação é indispensável, mas, atualmente, é preciso mais atuação concreta do Poder Público.

O que não podemos aceitar é a insegurança jurídica que a lei de zoneamento de Curitiba causa. É impossível que a lei possa ser alterada por simples ato do Poder Executivo. É preciso que os administrados saibam e prevejam o que pode acontecer ao seus imóveis urbanos com antecedência, mediante lei.

Esperamos que ocorra a correta utilização dos instrumentos legais à disposição dos prefeitos, não sendo permitida a arbitrariedade, mas acima de tudo, que sejam alcançados os objetivos presentes na Constituição.

Não podemos negar que o planejamento da cidade de Curitiba é eficiente. As zonas foram bem definidas, procurando o bem-estar da população. E, agora, junto com o Estatuto da Cidade, procurar-se-á melhorar ainda mais as condições de vida da população, especialmente a de baixa renda.

Promulgou-se o Estatuto da Cidade, que tramitava há 12 anos no Congresso, sancionado pelo Presidente da República no dia 10 de julho de 2.001. Em Curitiba, a maioria das providências determinadas pela nova lei federal já foram tomadas, pois os planos urbanísticos e o planejamento estão bem atualizados.

Portanto, nota-se que o planejamento, determinação da Constituição Federal de 1988, é muito necessário para o pleno desenvolvimento das cidades, especialmente dos grandes centros urbanos, que hoje sofrem com os efeitos da desorganização.

Referências Bibliográficas.

- AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, Renovar, 1.996.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo, José Bushatsky, Editor, 1.981.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Editora Saraiva, 1.994.
- _____. *Estudos e Pareceres de Direito Público*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1.993.
- CORDEIRO, António. *A Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas*. Coimbra, Almedina, 1.995.
- CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra. Livraria Almedina, 1.997.
- COUTO, Sérgio Frazão do. *Manual Teórico e Prático do Parcelamento Urbano*. Rio de Janeiro, Forense, 1.981.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Municipal*. São Paulo, Livraria Editora Universitária de Direito Ltda., 1.975.
- _____. *Do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1.999.
- DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIREDO, Lúcia Valle Figueiredo (coordenadores). *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo, vol. 1, Editora Revista dos Tribunais, 1.987.
- _____. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo, vol. 2, Editora Revista dos Tribunais, 1.991.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11^a ed. São Paulo, Editora Atlas, 1.999.
- FACHIN, Luiz Edson. *A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1.988.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de Direito Municipal*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1.993.
- _____. *Normas Constitucionais Programáticas*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2.001.

- FERREIRA, Sérgio de Andréa. O Direito de Propriedade e as Limitações e Ingerências Administrativas. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1.980.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, Malheiros Editores, 1.994.
- _____. Disciplina Urbanística da Propriedade. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 1.980.
- GUERRA, Maria Magnólia Lima. Aspectos Jurídicos do Uso do Solo Urbano. Fortaleza, editora da Universidade Federal do Ceará, 1.981.
- LEITE, Fábio Barbalho. Limites dos Condicionamentos Administrativos à Propriedade Urbana: Áreas *Non Aedificandi* e Indenização. In Estudos de Direito Administrativo. São Paulo, Max Limonad, 1.996, p. 147.
- MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 2ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1.998.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre o poder de polícia. In Revista de Direito Público, 9/55, julho de 1.969.
- _____. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1.999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Assuntos Municipais. Porto Alegre, Instituto de Direito Municipal do RS, 1.965.
- _____. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1.989.
- _____. Direito de Construir. 3ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1.979.
- _____. Direito Municipal Brasileiro. 6ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1.993.
- MIALLE, Michel. Uma Introdução Crítica ao Direito. 1ª ed. Lisboa, Moraes Editores, 1.979.
- MUKAI, Toshio. Direito e Legislação Urbanística no Brasil. São Paulo, Saraiva, 1.988.

- OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de. *As Medidas Preventivas dos Planos Municipais de Ordenamento do Território – Alguns Aspectos do Seu Regime Jurídico*. Coimbra, Coimbra Editora, 1.998.
- OLIVEIRA, Fernando Andrade. *Limitações Administrativas à Propriedade Privada Imobiliária*. Rio de Janeiro, Forense, 1.982.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Zoneamento e Operação Interligada*. *In Revista de Tribunais*. 774/143.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado*. *In Revista de Direito Administrativo*. 220/69, abril/junho de 2.000.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1.997.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16^a ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1.999.
- _____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo, 2^a ed, Malheiros Editores, 1.995.
- _____. *O Município na Constituição de 1.988*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1.989.
- TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 1.975.

Lei n.º 9.800 de 03 de janeiro de 2000.

“Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências.”

A CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CAPITAL DO ESTADO DO PARANÁ, aprovou e eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. Esta lei dispõe sobre a divisão do território do Município em zonas e setores e estabelece critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo, com o objetivo de orientar e ordenar o crescimento da cidade.

Art. 2º. Zoneamento, é a divisão do território do Município visando dar a cada região melhor utilização em função do sistema viário, da topografia e da infra-estrutura existente, através da criação de zonas e setores de uso e ocupação do solo e adensamentos diferenciados.

Parágrafo único. As zonas e setores serão delimitados por vias, logradouros públicos, acidentes topográficos e divisas de lote.

Art. 3º. O Zoneamento e os critérios de Uso e Ocupação do Solo atendem a Política Urbana para o Município, definida com os seguintes objetivos:

I - estímulo à geração de empregos e renda, incentivando o desenvolvimento e a distribuição equilibrada de novas atividades;

II - compatibilização do uso do solo com o sistema viário e transporte coletivo;

III - incentivo à ocupação ordenada ao longo dos eixos de ligação com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba - RMC;

IV - hierarquização do sistema viário, de forma a garantir o efetivo deslocamento de veículos, atendendo às necessidades da população, do sistema de transporte coletivo, bem como o adensamento habitacional e de atividades comerciais e de serviços;

V - desenvolvimento e recuperação das áreas periféricas integrando-as ao espaço urbano;

VI - viabilização de meios que proporcionem qualidade de vida à população, em espaço urbano adequado e funcional e o planejamento integrado às políticas públicas;

VII - preservação da escala da cidade e de seus valores naturais, culturais e paisagísticos;

VIII - compatibilização das políticas de incentivos à preservação do Patrimônio Cultural, Paisagístico e Ambiental;

IX - participação da comunidade na gestão urbana.

Art. 4º. As disposições desta lei deverão ser observadas obrigatoriamente:

I - na concessão de alvarás de construção;

II - na concessão de alvarás de localização de usos e atividades urbanas;

III - na execução de planos, programas, projetos, obras e serviços referentes a edificações de qualquer natureza;

IV - na urbanização de áreas;

V - no parcelamento do solo.

CAPÍTULO II DAS ZONAS E SETORES DE USO

Art. 5º. O Município de Curitiba, conforme mapa de zoneamento anexo, que faz parte integrante desta lei, fica dividido nas seguintes zonas e setores de uso:

I - Zona Central - ZC;

II - Zonas Residenciais - ZR;

III - Zonas de Serviços - ZS;

IV - Zonas de Transição - ZT;

V - Zonas Industriais - ZI;

VI - Zonas de Uso Misto - ZUM;

VII - Zonas Especiais - ZE;

VIII - Zona de Contenção - Z-CON;

IX - Áreas de Proteção Ambiental - APA;

X - Setores Especiais - SE.

Parágrafo único. Os critérios de uso e ocupação do solo nos lotes nas diversas zonas e setores especiais são os contidos nos Quadros anexos sob n°s I a XLIV, que fazem parte integrante desta lei.

Art. 6º. A Zona Central - ZC, centro tradicional da cidade, é caracterizada pela grande concentração de atividades e funções urbanas de caráter setorial.

Art. 7º. As Zonas Residenciais - ZR, segundo suas características e intensidade de uso e ocupação do solo são as seguintes:

I - Zona Residencial de Ocupação Controlada - ZR-OC;

II - Zona Residencial Um - ZR-1;

III - Zona Residencial Dois - ZR-2;

IV - Zona Residencial Três - ZR-3;

V - Zona Residencial Quatro - ZR-4;

VI - Zona Residencial Batel - ZR-B;

VII - Zona Residencial Mercês - ZR-M;

VIII - Zona Residencial Alto da Glória - ZR-AG;

IX - Zona Residencial Santa Felicidade - ZR-SF;

X - Zona Residencial Umbará - ZR-U;

XI - Zona Residencial Passaúna - ZR-P.

Art. 8º. As Zonas de Serviços - ZS, compreendem áreas ao longo de rodovias ou grandes eixos viários, destinadas à implantação de atividades comerciais e de serviços que, por seu porte ou natureza, exijam confinamento em áreas próprias ou sejam geradoras de tráfego pesado ou intenso, subclassificando-se em:

I - Zona de Serviço 1 - ZS-1;

II - Zona de Serviço 2 - ZS-2;

III - Zona Especial de Serviços - ZES.

Parágrafo único. Fazem parte integrante da Zona de Serviço 1 - ZS-1, os terrenos com testada para a BR-277 - Curitiba - Paranaguá, no trecho compreendido entre a Rua São Gabriel e Rua Coronel Francisco H. dos Santos até o imóvel de propriedade da RFFSA, divisa com a Área de Proteção Ambiental do Iguaçu, limitados a uma profundidade de 100,00m (cem metros), contados a partir do alinhamento predial.

Art. 9º. As Zonas de Transição - ZT, compreendem áreas limítrofes à zoneamentos conflitantes, onde se pretende amenizar os impactos de uso e ocupação do solo, subclassificando-se em:

I - Zona de Transição da Av. Mal. Floriano Peixoto - ZT-MF;

II - Zona de Transição Nova Curitiba - ZT-NC;

III - Zona de Transição - BR-116 - ZT-BR-116.

Art. 10. As Zonas Industriais - ZI, são aquelas destinadas à implantação de atividades industriais de grande porte, localizadas em sua maioria na Cidade Industrial de Curitiba.

Art. 11. As Zonas de Uso Misto - ZUM, compreendem áreas de ocupação mista, com média densidade habitacional, caracterizadas como apoio às zonas industriais e de serviços localizadas na Cidade Industrial de Curitiba.

Art. 12. As Zonas Especiais - ZE, compreendem os grandes espaços físicos cuja ordenação de uso e ocupação do solo se caracteriza pela existência ou previsão de edificações, equipamentos e instalações destinadas a grandes usos institucionais, subclassificando-se em:

I - Zona Especial Educacional - ZE-E;

II - Zona Especial Desportiva - ZE-D;

III - Zona Especial Militar - ZE-M.

Art. 13. A Zona de Contenção - Z-CON, compreende área periférica do território municipal, limítima a municípios vizinhos, onde se pretende a garantia de preservação e manutenção de suas características naturais com o estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo compatíveis com a proteção ambiental.

Art. 14. Os Setores Especiais - SE, terão sua abrangência e definição estabelecidas no Capítulo III, desta lei.

CAPÍTULO III DOS SETORES ESPECIAIS

Art. 15. Os Setores Especiais, compreendem áreas para as quais são estabelecidas ordenações especiais de uso e ocupação do solo, condicionadas às suas características locais, funcionais ou de ocupação urbanística, já existentes ou projetadas e aos objetivos e diretrizes de ocupação da cidade.

§ 1º. Os Setores Especiais - SE, conforme sua precípua destinação, se subdividem em:

I - Setor Especial Estrutural;

II - Setor Especial dos Eixos de Adensamento;

III - Setor Especial Conector;

- IV - Setor Especial do Centro Cívico;
- V - Setor Especial do Sistema Viário Básico;
- VI - Setor Especial Histórico;
- VII - Setor Especial Preferencial de Pedestres;
- VIII - Setor Especial Comercial do Umbará;
- IX - Setor Especial Comercial de Santa Felicidade;
- X - Setor Especial Nova Curitiba;
- XI - Setor Especial Institucional;
- XII - Setor Especial dos Pontos Panorâmicos;
- XIII - Setor Especial de Habitação de Interesse Social;
- XIV - Setor Especial Linhão do Emprego;
- XV - Setor Especial do Pólo de Software;
- XVI - Setor Especial de Ocupação Integrada;
- XVII - Setor Especial de Áreas Verdes;
- XVIII - Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário-Ambiental.

§ 2º. Os parâmetros de uso e ocupação do solo dos Setores Especiais, em face da dinâmica de crescimento e estudos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, poderão ser ajustados por ato do Poder Executivo Municipal.

§ 3º. Por proposta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC ao Poder Executivo Municipal, novos Setores Especiais poderão ser criados, desde que assim exija o interesse público.

Art. 16. Os Setores Especiais Estruturais - SE, são os principais eixos de crescimento da cidade, caracterizados como áreas de expansão do centro tradicional e como corredores comerciais, de serviços e de transportes, tendo como suporte um sistema trinário de circulação.

Art. 17. Os Setores Especiais Estruturais compreendem os terrenos existentes entre as vias externas de tráfego contínuo que compõem o sistema viário estrutural, à exceção do sistema viário que define o Setor Especial Estrutural ao longo da Av. Pres. Affonso Camargo, conforme indicado em mapa de zoneamento, em anexo, que faz parte integrante desta lei.

§ 1º. Entende-se como sistema viário estrutural, o sistema trinário composto por uma via central e duas vias externas, sendo a via central aquela que contém a canaleta para o transporte de massa e as pistas lentas para atendimento às atividades lindeiras, e as vias externas, as ruas paralelas com sentido único de tráfego destinada ao fluxo contínuo de veículos.

§ 2º. Nos terrenos com frente para a via central dos Setores Especiais Estruturais deverá ser assegurada uma continuidade à testada comercial das novas edificações, através de proposta específica de ocupação, denominada Plano Massa.

§ 3º. Os critérios de ocupação e de implantação do "Plano Massa" serão regulamentados através de ato do Poder Executivo Municipal.

Art. 18. Os Setores Especiais dos Eixos de Adensamento são eixos de crescimento, complementares da estruturação urbana, de ocupação mista e de média-alta densidade habitacional.

§ 1º. Os Setores Especiais dos Eixos de Adensamento, compreendem as áreas definidas no mapa de zoneamento, em anexo, que faz parte integrante desta lei, com as seguintes denominações:

I - Setor Especial da BR-116 - SE-BR-116;

II - Setor Especial da Av. Marechal Floriano Peixoto - SE-MF;

III - Setor Especial da Av. Comendador Franco - SE-CF;

IV - Setor Especial da Av. Pres. Wenceslau Braz - SE-WB;

V - Setor Especial da Av. Pres. Affonso Camargo - SE-AC;

VI - Setor Especial da Rua Engenheiro Costa Barros - SE-CB.

§ 2º. Os parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos para o Setor Especial da BR-116 - SE-BR-116, poderão ser estendidos para outras áreas, quando assim o exigir o interesse público.

Art. 19. Os Setores Especiais Conectores - CONEC, em número de quatro, caracterizam-se por eixos de ocupação mista, de média densidade habitacional, fazendo a conexão entre o Setor Especial Estrutural e a Cidade Industrial de Curitiba.

Art. 20. O Setor Especial do Centro Cívico - CC, compreende a área onde se concentram atividades administrativo-institucionais do Serviço Público Estadual e Municipal, admitindo-se o uso habitacional e atividades comerciais e de prestação de serviços.

Art. 21. O Sistema Viário Básico de Curitiba é o conjunto de vias públicas, hierarquizadas, que constituem o suporte físico da circulação urbana do território do Município e garantem sua integração ao sistema de transporte coletivo e ao uso do solo.

Parágrafo único. A hierarquia de acessibilidade proporcionada pelo Sistema Viário Básico objetiva:

- I - induzir uma estrutura urbana linearizada;
- II - equilibrar a repartição de fluxos na rede viária;
- III - otimizar o potencial das diversas zonas e setores da cidade;
- IV - definir os corredores de comércio e serviços.

Art. 22. Para efeito do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, as vias integrantes dos Setores Especiais do Sistema Viário Básico classificam-se em:

I - Vias de Ligação Prioritária 1 e 2 - caracterizam-se como corredores com grande volume de tráfego, estabelecendo ligações entre os Setores Especiais Estruturais e vias importantes do sistema viário principal, onde os parâmetros de uso e ocupação do solo devem proporcionar a fluidez do tráfego;

II - Vias Setoriais - são eixos de ligação entre regiões, municípios vizinhos, área central e áreas periféricas, possuindo forte integração e articulação com o sistema viário principal, coincidindo em alguns casos com os antigos caminhos de chegada a Curitiba, admitindo os usos preferencialmente setoriais;

III - Vias Coletoras 1 - caracterizam-se por vias com média extensão e integradas ao sistema viário principal, que já concentram o tráfego local e o comércio e serviço de médio porte de atendimento à região;

IV - Vias Coletoras 2 - caracterizam-se por vias de pequena extensão, no interior dos bairros, podendo ou não ter ligação com o sistema viário principal, onde se situam atividades de pequeno e médio porte para atendimento ao bairro;

V - Vias Coletoras 3 - são vias de pequena e média extensão que estruturam as áreas de habitação de interesse social, onde devem se concentrar os usos voltados ao interesse da região, propiciando a geração de emprego e renda.

Art. 23. O Setor Especial Histórico - SH, parte da área central, engloba um grande número de edificações originárias do processo de ocupação da cidade do fim do século XIX e início do século XX, caracterizando o núcleo urbano com maior expressão histórica e cultural.

Art. 24. O Setor Especial Preferencial de Pedestres - SE-PE compreende os terrenos com testada para as vias públicas bloqueadas total ou parcialmente ao tráfego de veículos.

Parágrafo único. Nos terrenos pertencentes ao Setor Especial Preferencial de Pedestres, não será permitida a área destinada a estacionamento.

Art. 25. Os Setores Especiais Comerciais do Umbará - SC-UM e de Santa Felicidade - SC-SF compreendem áreas destinadas à implantação de atividades comerciais e de prestação de serviços visando o atendimento do bairro, ou região.

Parágrafo único. Fazem parte dos Setores Especiais Comerciais do Umbará e de Santa Felicidade os terrenos com testada para as ruas que delimitam os setores até uma profundidade de 100,00m (cem metros), contados a partir do alinhamento predial.

Art. 26. O Setor Especial Nova Curitiba - NC, constitui-se num eixo de desenvolvimento urbano de ocupação mista, localizado no prolongamento oeste do Setor Estrutural Norte, caracterizado por um sistema trinário conforme definido no § 1º do art. 17 desta lei.

Art. 27. O Setor Especial Institucional - SEI, compreende área de ocupação mista com predominância de prestação de serviços e de média densidade habitacional, com grande concentração de equipamentos educacionais e de serviços públicos de grande porte.

Art. 28. O Setor Especial dos Pontos Panorâmicos - SE-PP é constituído pelos locais de observação da paisagem e pelos terrenos situados na encosta dessas elevações, onde os parâmetros de uso e ocupação do solo serão controlados de maneira a não causar interferências.

Art. 29. O Setor Especial de Habitação de Interesse Social - SEHIS compreende as áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Art. 30. O Setor Especial Linhão do Emprego - SE-LE, é constituído por área de ocupação mista com predominância de atividades de comércio, prestação de serviços e pequenas indústrias voltadas à vocação da região e com incentivos à geração de emprego e renda.

Art. 31. O Setor Especial do Pólo de Software - SE-PS compreende o Parque de Software e áreas adjacentes conforme delimitado no mapa de zoneamento, anexo, que faz parte integrante desta lei, onde se incentiva a ocupação voltada ao comércio, serviços, desenvolvimento e manutenção de equipamentos de informática.

Art. 32. O Setor Especial de Ocupação Integrada - SE-OI compreende área reservada a empreendimentos habitacionais, de comércio e serviço e a equipamentos de uso público, o qual será objeto de plano de ocupação específico.

Art. 33. Tendo em vista a dinâmica de crescimento da cidade, e as características naturais e peculiares de determinadas áreas e setores, serão objeto de regulamentação específica:

- I - Áreas de Proteção Ambiental;
- II - Setor Especial de Áreas Verdes;
- III - Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário-Ambiental;
- IV - Setor Especial Histórico;
- V - Setores Especiais do Sistema Viário Básico.

CAPÍTULO IV DA CLASSIFICAÇÃO DOS USOS

Art. 34. Os usos do solo, segundo suas categorias classificam-se em:

- I - habitacional - edificação destinada à habitação permanente ou transitória;
- II - comunitário - espaço, estabelecimento ou instalação destinada à educação, lazer, cultura, saúde, assistência social e cultos religiosos;
- III - comercial e de serviço - atividade caracterizada pela relação de troca visando o lucro e estabelecendo-se a circulação de mercadorias, ou atividade caracterizada pelo préstimo de mão-de-obra e assistência de ordem intelectual ou espiritual;
- IV - industrial - atividade pela qual resulta a produção de bens pela transformação de insumos;
- V - agropecuário - atividade de produção de plantas, criação de animais e agroindústrias;
- VI - extrativista - atividade de extração mineral e vegetal.

Art. 35. Em qualquer zona ou setor é admitido o uso do mesmo lote ou edificação por mais de uma categoria, desde que permitida, tolerada ou permissível e sejam atendidas, em cada caso, as características e exigências estabelecidas nesta lei e de demais diplomas legais.

Art. 36. As atividades urbanas constantes das categorias de uso comercial, de serviços, e industrial, para efeito de aplicação desta lei classificam-se:

- I - quanto ao porte, em:
 - a) pequeno porte - área de construção até 100,00m² (cem metros quadrados);
 - b) médio porte - área de construção entre 100,00m² (cem metros quadrados) e 400,00m² (quatrocentos metros quadrados);

c) grande porte - área de construção superior a 400,00m² (quatrocentos metros quadrados).

II - quanto à natureza, em:

a) perigosas - as que possam dar origem a explosões, incêndios, trepidações, produção de gases, poeiras, exalações e detritos danosos à saúde ou que, eventualmente, possam pôr em perigo pessoas ou propriedades circunvizinhas;

b) incômodas - as que possam produzir ruídos, trepidações, gases, poeiras, exalações ou conturbações no tráfego que possam causar incômodos à vizinhança;

c) nocivas - as que impliquem na manipulação de ingredientes, matérias-primas ou processos que prejudiquem a saúde ou cujos resíduos líquidos ou gasosos possam poluir a atmosfera, cursos d'água e solo;

d) adequadas - as que são compatíveis com a finalidade urbanística da zona ou setor e não sejam perigosas, incômodas ou nocivas.

Art. 37. Serão considerados como empreendimentos de impacto aqueles que por sua categoria, porte ou natureza possam causar impacto ou alteração no ambiente natural ou construído, sobrecarga na capacidade de atendimento de infra-estrutura básica, e que exijam licenciamento especial por parte dos órgãos competentes do Município.

CAPÍTULO V

DO APROVEITAMENTO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO

Art. 38. De acordo com sua categoria, porte e natureza, em cada zona ou setor as atividades urbanas serão consideradas como:

I - permitidas - compreendem as atividades que apresentem clara compatibilidade com as finalidades urbanísticas da zona ou setor correspondente;

II - toleradas - compreendem atividades admitidas em zonas ou setores onde as atividades permitidas lhes são prejudiciais ou incômodas;

III - permissíveis - compreendem as atividades cujo grau de adequação à zona ou setor dependerá da análise ou regulamentação específica para cada caso;

IV - proibidas - compreendem as atividades que, por sua categoria, porte ou natureza, são nocivas, perigosas, incômodas e incompatíveis com as finalidades urbanísticas da zona ou setor correspondente.

§ 1º. As atividades permissíveis serão apreciadas pelo Conselho Municipal de Urbanismo - CMU, que quando for o caso, poderá indicar parâmetros de ocupação mais restritivos que aqueles estabelecidos nesta lei, em especial quanto a:

a) adequação à zona ou setor onde será implantada a atividade;

b) ocorrência de conflitos com o entorno de implantação da atividade, do ponto de vista de prejuízos à segurança, sossego e saúde dos habitantes vizinhos e ao sistema viário.

§ 2º. A permissão para a localização de qualquer atividade de natureza perigosa, incômoda ou nociva dependerá de licença ambiental expedida pelo órgão competente.

§ 3º. Por proposta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, ouvido o Conselho Municipal de Urbanismo - CMU, através de ato do Poder Executivo Municipal poderão ser estabelecidas outras condições e parâmetros de ocupação mais restritivos para uma determinada atividade classificada como de uso tolerado em determinada zona ou setor.

Art. 39. A classificação das atividades como de uso permitido, tolerado ou permissível, segundo a qualidade de ocupação determinada pela zona ou setor de uso, assim como, a área máxima de construção das edificações às quais estão vinculadas, é a constante dos Quadros anexos, sob nºs I a XLIV, que fazem parte integrante desta lei.

Parágrafo único. Para os efeitos de aplicação dos critérios estabelecidos nos quadros de que trata este artigo, serão consideradas como de uso proibido, em cada zona ou setor de uso, todas as atividades que ali não estejam relacionadas como de uso permitido, tolerado ou permissível.

Art. 40. Ficam vedadas:

I - a construção de edificações para atividades, que sejam consideradas como de uso proibido, na zona ou setor onde se pretenda sua implantação;

II - a realização de quaisquer obras de ampliação ou reforma de edificação existente, destinada a atividades consideradas como de uso proibido na zona ou setor onde se situam.

§ 1º. Não se incluem na vedação prevista no inciso II, as obras necessárias à segurança e higiene das edificações ou as destinadas às atividades de lazer e recreação.

§ 2º. A critério do Conselho Municipal de Urbanismo - CMU, poderão ser liberados alvarás para reformas de edificações onde funcionem atividades comunitárias, comerciais, de serviços ou industriais já licenciadas, não enquadradas nas vedações previstas nos incisos I e II deste artigo, desde que fique comprovado que os direitos de vizinhança não estejam prejudicados.

Art. 41. Ouvido o Conselho Municipal de Urbanismo - CMU a transferência ou modificação de alvará de estabelecimento comercial, de serviço ou industrial, já em funcionamento, em zona ou setor onde a atividade seja considerada como de uso proibido, poderá ser autorizada, desde que:

I - haja apenas modificação da razão social da empresa;

II - o novo ramo de atividade não contrarie expressamente as disposições desta lei e demais regulamentos;

III - não ofenda os direitos de vizinhança, as disposições expressas desta lei e outras ditadas pelo interesse da coletividade.

Art. 42. Para efeitos desta lei, em cada zona ou setor, os critérios de assentamento e implantação da edificação no terreno são estabelecidos pelos seguintes parâmetros de ocupação:

I - taxa de ocupação - é o percentual expresso pela relação entre a área de projeção da edificação ou edificações sobre o plano horizontal e a área do lote ou terreno onde se pretende edificar;

II - coeficiente de aproveitamento - é o fator estabelecido para cada uso nas diversas zonas, que multiplicado pela área do terreno, define a área máxima computável admitida nesse mesmo terreno;

III - altura da edificação - é a dimensão vertical máxima da edificação, expressa em metros, quando medida de seu ponto mais alto até o nível do terreno, ou em número de pavimentos a partir do térreo, inclusive;

IV - recuo do alinhamento predial - é a distância mínima perpendicular entre a fachada da edificação incluindo o subsolo e o alinhamento predial existente ou projetado;

V - afastamento das divisas - é a distância mínima perpendicular entre a edificação e as divisas laterais e de fundos do terreno, determinada pela relação entre a altura da edificação e o índice estabelecido nos Quadros anexos, que fazem parte integrante desta lei;

VI - taxa de permeabilidade - é o percentual da área do terreno que deve ser mantido permeável;

VII - dimensão do lote - é estabelecida para fins de parcelamento do solo e ocupação do lote e indicada pela testada e área mínima do lote.

§ 1º. A altura máxima da edificação deverá obedecer às restrições do Ministério da Aeronáutica, referentes ao Plano da Zona de Proteção dos Aeródromos e as restrições da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, referentes ao Plano de Proteção dos Canais de Microondas de Telecomunicações do Paraná.

§ 2º. Para fins de parcelamento do solo, nos terrenos de esquina, a testada mínima estabelecida para o lote deverá ser acrescida do recuo obrigatório previsto para a zona ou setor onde o terreno se localiza.

§ 3º. Quando se tratar de loteamentos existentes com lotes com padrão inferior ao estabelecido para a zona ou setor, nos lotes de esquina, com profundidade inferior a 14,00m (quatorze metros), o recuo mínimo estabelecido, poderá ser reduzido na proporção de 0,50m

(cinquenta centímetros) por metro ou fração de redução, até um máximo de 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros).

§ 4º. Para efeito de aplicação do índice estabelecido para o afastamento das divisas, prevalece a maior dimensão obtida entre o índice e o mínimo determinado nos Quadros anexos, que fazem parte integrante desta lei.

§ 5º. De acordo com o tipo de atividade e a zona ou setor onde se localiza, a taxa de permeabilidade poderá ser reduzida, substituída ou complementada através da implantação de mecanismos de contenção de cheias, os quais serão objeto de regulamentação específica.

CAPÍTULO VI DO INCENTIVO À PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO

Art. 43. Objetivando a proteção e preservação do Patrimônio Cultural, Natural e Ambiental no Município, ao imóvel que compõe esse patrimônio, poderá ser estabelecida condição especial de ocupação ou autorizado pelo órgão competente, a transferência a terceiros do potencial construtivo permitido no imóvel objeto de limitações urbanísticas, ou aos que doarem ao Município o imóvel sob proteção e preservação.

Parágrafo único. Constitui o Patrimônio Cultural, Natural e Ambiental do Município de Curitiba o conjunto de bens existentes em seu território, de domínio público ou privado, cuja proteção e preservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história, quer por seu significativo valor arqueológico, artístico, arquitetônico, etnográfico, natural, paisagístico ou ambiental, tais como:

- I - Unidades de Interesse de Preservação;
- II - Unidades de Conservação;
- III - Anel de Conservação Sanitário-Ambiental;
- IV - Áreas Verdes.

Art. 44. Também se aplica, no que couber, o dispositivo deste Capítulo à desapropriação parcial ou total, de imóveis necessários à adequação do Sistema Viário Básico, e à instalação de equipamentos urbanos e comunitários de uso público.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 45. Os limites entre as zonas e setores indicados no mapa de zoneamento anexo, que faz parte integrante desta lei, poderão ser ajustados quando verificada a necessidade de tal procedimento, com vistas a maior precisão dos limites, ou para se obter melhor adequação no sítio onde se propuser a alteração, considerando-se as divisas dos imóveis, o sistema viário ou a ocorrência de elementos naturais e outros fatores condicionantes.

Art. 46. A ocupação com habitações unifamiliares em série , nos terrenos com área superior 15.000,00 m² (quinze mil metros quadrados), situados na Zona Residencial Um. Zona Residencial de Santa Felicidade e Zona Residencial do Batel, será analisada pelo Conselho Municipal de Urbanismo - CMU, ouvido o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA, desde que:

I - o sistema viário previsto para a região seja implantado, ou os terrenos sejam afetos ao Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário-Ambiental;

II - atendidas as demais condições de uso e ocupação do solo previstas nesta lei.

Art. 47. Será exigida a reserva de espaço coberto ou descoberto para estacionamento e recreação nos lotes ocupados por edificações destinadas aos diferentes usos e atividades.

Art. 48. O afastamento da divisa, proporcional a altura da edificação poderá ser reduzido, a critério do Conselho Municipal do Urbanismo - CMU, ouvido o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, desde que seja comprovada a existência de edificações já consolidadas, sem condições de renovação urbana, nos terrenos adjacentes à divisa onde se pretende a redução.

Parágrafo único. O afastamento resultante da redução pretendida, deverá levar em consideração a orientação geográfica do imóvel e garantir condições de iluminação, insolação e ventilação, para a edificação a ser construída no imóvel, assim como às existentes nos imóveis adjacentes.

Art. 49. Os parâmetros de uso e ocupação do solo da legislação anterior, terão 01 (um) ano de prazo de validade, contados a partir da data de vigência desta lei, renovável uma única vez por igual período, para:

I - Os projetos já licenciados;

II - Os Projetos em tramitação, protocolados nos órgãos competentes anteriormente à data de vigência desta lei.

§ 1º As informações constantes nas consultas de construção e parcelamento do solo expedidas anteriormente a data de vigência desta lei, terão validade de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua expedição.

§ 2º Para o Setor Estrutural e Zonas Residencial 4, fica estabelecido um período máximo de 02 (dois) anos, contado a partir da data da vigência desta lei, para a obtenção de alvará de licença de construção, mediante a apresentação de projetos elaborados com base nos parâmetros de uso e ocupação do solo da legislação anterior.

§ 3º Os projetos licenciados perderão sua validade se as obras não forem iniciadas no prazo de 01 (um) ano, contado a partir da data de licenciamento.

§ 4º Considera-se obra iniciada, aquelas cujas fundações estejam concluídas até o nível da viga de baldrame.

Art. 50. Os alvarás de localização de usos e atividades urbanas serão concedidos sempre a título precário e em caráter temporário, quando necessário, podendo ser cassados caso a atividade licenciada demonstre comprovadamente ser incômoda, perigosa ou nociva à vizinhança ou ao sistema viário.

§ 1º. As renovações serão concedidas desde que a atividade não tenha demonstrado qualquer um dos inconvenientes apontados no "caput" deste artigo.

§ 2º. A manifestação expressa da vizinhança, contra a permanência da atividade no local licenciado, comprovando ser incômoda, perigosa ou nociva, poderá constituir-se em motivo para a instauração do processo de cassação de alvará.

Art. 51. As determinações desta lei não substituem e nem isentam de obediência às normas Federais, Estaduais e Municipais que objetivam assegurar condições sanitárias, de iluminação, ventilação, insolação, circulação interna, para todos os tipos de edificações, independente das zonas ou setores em que são construídas.

Art. 52. As infrações à presente lei darão ensejo à cassação do respectivo alvará, embargo administrativo, aplicação de multas e demolição de obras.

Art. 53. Os casos omissos, serão analisados pelo Conselho Municipal de Urbanismo - CMU.

Art. 54. Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias contado a partir da data de sua publicação.

Art. 55. Esta lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação, revogadas as Leis nºs 4199/72, 5234/75, 5263/75, 5490/76, 6204/81, 6769/85, 7068/87 e 7622/91 e demais disposições em contrário, ressalvado o disposto no art. 48 desta lei.

PALÁCIO 29 DE MARÇO, em 03 de janeiro de 2000.

Cassio Taniguchi
PREFEITO MUNICIPAL

QUADRO I

ZONA CENTRAL – ZC

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	RECUO MIN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMIEA B. MIN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MIN. (Teorada x Área)
-	Habitação Unifamiliar									
-	Habitação Coletiva	-								
-	Habitação Institucional	-								
-	Habitação Transitória 1 e 2									
-	Comunitário 2 – Lazer e Cultura (1)			5	Térreo e 1º pav. = 100% Demais pav. = 66%	Livre	-	(4)	Térreo e 1º pav. = Facultado Demais pav. = 2,00m	11x330
-	Comunitário 2 – Culto Religioso (1)									
-	Comércio e Serviço Vicinal, de Bairro e Setorial (1) (2)	-								
-	Indústria Tipo 1 (3)	-	100m²	-	-	-	-	-	-	-

QUADRO II

ZONA RESIDENCIAL DE OCUPAÇÃO CONTROLADA – ZR - OC

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	REQUJO MIN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMEEA B. MIN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MIN. (frente x Área)
- Habitação Unifamiliar (1)										
- Habitações Unifamiliares em Série (1)										
- Habitação Transitória 1				0,4	30%	2	5m	50%	- (2)	20x2000
- Habitação Institucional										
- Comunitário 1		- Habitação Transitória 2 - Comunitário 2 e 3 (3)								
- Comércio e Serviço Vicinal 1			100m²							
- Indústria Tipo 1 (4)			100m²							

QUADRO III

ZONA RESIDENCIAL 1 – ZR-1
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m ²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PÁV.)	REGUO MÍN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMEEA B. MÍN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MÍN. (Tabela x Área)
- Habitação Unifamiliar (1)										
- Habitações Unifamiliares em Série (2)				1	50%	2	5m	25%	-	15x600
- Comércio e Serviço Vicinal 1 (3)			100m ²	-	-	-	-	-	-	-
	- Indústria Tipo 1 (4)		100m ²	-	-	-	-	-	-	-

QUADRO IV

ZONA RESIDENCIAL 2 – ZR-2

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS			OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	RECULO MIN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMEA B. MIN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MIN. (Resab x Área)
- Habitações Unifamiliares (1)										
- Habitações Unifamiliares em Série (1)				1	50%	2	5m	25%	- (4)	12x360
- Habitação Institucional										
- Comércio e Serviço Vicinal 1 e 2 (2)			100m²							
- Indústria Tipo 1 (3)	- Comunitário 1 (2) (3)		100m²	-	-	-	-	-	-	-

Observações:

(1) Densidade máxima de 80 habitações/ha, sendo admitido 3 habitações para lotes com 360m².

(2) A critério do Conselho Municipal de Urbanismo – CMUJ, poderão ser concedidos alvarás de localização para Comércio e Serviço Vicinal 1 e 2 e Comunitário 1 em edificações existentes com porte superior

QUADRO V

ZONA RESIDENCIAL 3 – ZR-3

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m ²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	RECUO MIN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMEA B. MIN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MIN. (Tabela x Área)
- Habitação Unifamiliar (1) - Habitações Unifamiliares em Série (1) - Habitação Coletiva - Habitação Institucional				1	50%	3 (2)	5m	25%	Até 2 pav. = Facultado Para 3 pav. = mínimo de 2,00m (5)	12x300
- Comércio e Serviço Vicinal 1 e 2 (2) (3)			100m ²							
- Indústria Tipo 1 (4)	- Comunitário 1 (3) (4)		100m ²	-	-	-	-	-	-	-

Observações:

- (1) Densidade máxima de 80 habitações/ha, sendo admitido 3 habitações para lotes com 360m².
- (2) Para Comércio e Serviço Vicinal, altura máxima de 2 pavimentos.
- (3) A critério do Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, poderá ser concedido alvará de localização para Comércio e Serviço Vicinal 1 e 2 e Comunitário 1 em edificações existentes com norte e sul.

QUADRO VI

ZONA RESIDENCIAL 4 – ZR-4

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS			OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m ²)	COEFIC. APPROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	RECULO ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMEEA B. MIN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MIN. (Tabela x Área)
- Habitação Coletiva	- Habitação Unifamiliar (1)									
- Habitação Transitória 1 (2)	- Habitações Unifamiliares em Série (1)			2	50%	6	5m	25%	Até 2 pav. = Facultado Acima de 2 pav. = H/6 atendido o mínimo de 2,50m	15x40
- Habitação Institucional										
- Comércio e Serviço Vicinal e de Bairro (3)			200m ²			2				
	- Comunitário 1 (3)		200m ²			2				
- Indústria Tipo 1 (4)			100m ²			-				

Observações:

- (1) Densidade máxima de 80 habitações/ha.
- (2) Apart-hotel sem centro de convenções.
- (3) A critério do Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, poderá ser concedido alvará de localização para Comércio e Serviço de Bairro e Comunitário 1, em edificações existentes e norte superior a

QUADRO VII

ZONA RESIDENCIAL BATEL – ZR-B
ZONA RESIDENCIAL ALTO DA GLÓRIA – ZR – AG
ZONA RESIDENCIAL MERCÊS – ZR - M

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS			OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	RECUCO MÍN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMISA B. MÍN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MÍN. (Reserva x Área)
- Habitações Unifamiliares (1)										
- Habitações Unifamiliares em Série (2)										
- Habitação Institucional			100m²	1	50%	2	5,00m	25%	- (5)	15X600
- Comércio e Serviço Vicinal 1			100m²							
- Serviço Vicinal 2 (3)										
- Indústria Tipo 1 (4)			100m²	-	-	-	-	-	-	-

Observações:

- (1) Deverá ser garantida fração de terreno de no mínimo 300,00m² por unidade habitacional.
- (2) Somente em terrenos com dimensões inferiores a 15.000,00m² e garantida fração de terreno de no mínimo 300,00m² por unidade habitacional, excluídas as áreas de uso comum.
- (3) A critério do Conselho Municipal de Urbanismo – CMI, poderão ser concedidos alvarás de localização para Serviço Vicinal 2 em edificações existentes com porte superior a 100,00m² desde que com área

QUADRO XXXIII

SETOR ESPECIAL CENTRO CÍVICO - SE - CC

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

TRECHO	USOS					OCUPAÇÃO					
	PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m ²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	RECUO MIN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMISA B. MIN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MIN. (Reserva x Área)
TERRENOS COM FRENTE PARA A AV. CÂNDIDO DE ABREU	- Habitação Coletiva	- Uma Habitação Unifamiliar por lote			5	50%	Livre	10m (3)	25%	Até 4 pav. = 2,50m Acima de 4 pav. = H/6 atendido o mínimo de 3,00m	20x600
	- Habitação Transitória 1 e 2										
	- Comércio e Serviço Vicinal de Bairro e Setorial (1) (2)										
DEMAIS VIAS DO SETOR	- Habitação Coletiva	- Habitações Unifamiliares			2	50%	6 (6)	5m	25%	Até 2 pav. = Facultado Acima de 2 pav. = H/6 atendido o mínimo de 2,50m	20x600
	- Habitação Transitória 1 e 2										
	- Habitação Institucional										
	- Comunitário 1 (4)										
	- Comércio e Serviço Vicinal e de Bairro (4) (5)										
	- Comunitário 2 - Lazer, Cultura e Religioso (4)										

Observações:

- (1) Com exceção de Super e Hipermercado.
- (2) Centros Comerciais a critério do Conselho Municipal de Urbanismo - CMU.
- (3) Atendido projeto de paisagismo da via.
- (4) Com altura máxima de 2 pavimentos.
- (5) Nos terrenos com frente para a ciclovia, entre as Ruas Dep. Mário Barros e José Sabóia Cortes, serão permitidas apenas habitações unifamiliares.
- (6) Nos terrenos compreendidos entre as Ruas José Sabóia Cortes, Malfaus Lima Den. Mário de Barros e Euzilides Bandeira a altura máxima será de 4 (quatro) pavimentos, exceto nos terrenos com

QUADRO XXXIV

SETOR ESPECIAL PREFERENCIAL DE PEDESTRES – SE - PE

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m ²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	RECUE MIN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMEEA B. MIN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MIN. (Reserva x Área)
- Habituação Coletiva - Habituação Transitória 1 e 2 - Habituação Institucional - Comércio e Serviço Vcinal, de Bairro e Setorial (1) - Comunitário 1 - Comunitário 2 – Lazer, Cultura e Culto Religioso	- Uma Habituação Unifamiliar por lote	- Comunitário 2 e 3 – Ensino		3,6	Térreo e 1º pav.= 100% Demais pav.= 66%	5	-	(2)	-	11x330

Observações:

QUADRO XLIV

SETOR ESPECIAL DO PÓLO DE SOFTWARE – SE - PS

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	TOLERADOS	PERMISSÍVEIS	PORTE (m ²)	COEFIC. APROV.	TAXA OCUP. MÁX. (%)	ALTURA MÁXIMA (PAV.)	RECUB. MIN. ALIN. PREDIAL (m)	TAXA PERMÉIA B. MIN. (%)	AFAST. DAS DIVISAS (m)	LOTE MIN. (Retancla x Área)
Comércio e Serviços de Informática Serviço de Apoio ao Desenvolvimento e Manutenção de Equipamentos de Informática (1)	-	Habitação Unifamiliar		1	50%	4	10m	25%	H/6 atendido o mínimo de 2,50m	20x2000

