

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

ADILSON IVAN CAROPRESO PINHEIRO

**O PLANO DIRETOR DE CURITIBA (LEI Nº 14.771/2015) E SUA
RELAÇÃO COM A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA
PERSPECTIVA DOS DIREITOS URBANÍSTICO E AMBIENTAL**

DISSERTAÇÃO

**CURITIBA
2016**

ADILSON IVAN CAROPRESO PINHEIRO

**O PLANO DIRETOR DE CURITIBA (LEI Nº 14.771/2015) E SUA
RELAÇÃO COM A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA
PERSPECTIVA DOS DIREITOS URBANÍSTICO E AMBIENTAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública – Área de concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento

CURITIBA
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P654p Pinheiro, Adilson Ivan Caropreso
2016 O Plano Diretor de Curitiba (Lei nº 14.771/2015) e sua relação com a função social da propriedade na perspectiva dos direitos urbanístico e ambiental / Adilson Ivan Caropreso Pinheiro.-- 2016.
190 f.: il.; 30 cm.

Disponível também via World Wide Web.

Texto em português, com resumo em inglês.

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

Planejamento Público e Desenvolvimento, Curitiba, 2016.

Bibliografia: f. 166-190.

1. Planejamento urbano - Curitiba (PR) - Leis, decretos, etc. 2. Propriedade - Aspectos sociais. 3. Invasões de terras. 4. Eficácia e validade do direito. 5. Direito de propriedade. 6. Direito urbanístico. 7. Direito ambiental. 8. Política urbana - Legislação. 9. Administração pública - Dissertações. I. Nascimento, Décio Estevão do, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 22 – 351

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO Nº 56
DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
ADILSON IVAN CAROPRESO PINHEIRO

Às 17h30 do dia **24/08/2016**, reuniu-se na sala **A-302** da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, a Banca Examinadora composta pelos professores Prof. Decio Estevao Do Nascimento, Dr.; Prof. Christian Luiz Da Silva, Dr.; Prof. Clovis Ultramari, Dr. Profa. Marcia Regina Krama, Dra.. Para examinar a dissertação do(a) candidato(a) **ADILSON IVAN CAROPRESO PINHEIRO**, ano de ingresso 2014, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Área de Concentração – Planejamento Público e Desenvolvimento, Linha de Pesquisa – **Planejamento E Políticas Públicas**, nível de mestrado, intitulada: “O PLANO DIRETOR DE CURITIBA (LEI Nº 14.771/2015) E A SUA RELAÇÃO COM A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS URBANÍSTICO E AMBIENTAL”. Após a apresentação, o(a) candidato(a) foi arguido(a) pelos membros da referida Banca, tendo tido a oportunidade de responder a todas as perguntas. Em seguida, esta Banca Examinadora reuniu-se reservadamente para deliberar, considerando o trabalho:

Aprovado () **Aprovado com restrições** () **Reprovado**.

A sessão foi encerrada às 19h00min, sendo o presente abaixo assinada pelos participantes desta banca examinadora.

Observações: _____

Prof. Decio Estevao Do Nascimento, Dr.
(PPGPGP-UTFPR)

Prof. Christian Luiz Da Silva, Dr.
(PPGPGP-UTFPR)

Prof. Clovis Ultramari, Dr.
(PPGTU-PUCPR)

Prof. Antônio Gonçalves de Oliveira
Coordenador do Programa de Pós - Graduação
em Planejamento e Governança Pública

Profa. Marcia Regina Krama, Dra.
(IPPUC)

Dedico este trabalho a minha filha, Maria Vitória, a minha esposa, Neinha, e a minha mãe, Dona Gracia, com amor.

AGRADECIMENTOS

Ao longo destes anos de Mestrado muitas foram as pessoas, físicas e jurídicas, que contribuíram para a realização deste trabalho e para a sua conclusão.

Certamente, a instituição de ensino UTFPR, da qual tive a honra de pertencer no passado, primeiramente em minha formação técnica, ainda sob o nome de CEFET-PR, e agora por oportunizar a realização deste mestrado, vanguardista, em Planejamento e Governança Pública.

O nosso agradecimento a todos os professores que nos ajudaram nesta caminhada do mestrado com seus saberes, orientações e companheirismo.

Dedico um agradecimento especial ao Professor Orientador, Dr. Décio Estevão do Nascimento, o qual teve a paciência, a dedicação e o empenho em orientar este trabalho de pesquisa ao longo destes dois anos.

Agradeço, também, aos membros da Banca de Avaliação: Prof.. Dr. Christian Luiz da Silva (UTFPR), Prof. Dr. Clóvis Ultramari (PUC/PR) e a Dra. Márcia Krama (IPPUC) que, atendendo ao convite para fazerem parte da mesma, disponibilizaram tempo para avaliar, orientar e contribuir para a conclusão deste estudo.

A todos os colegas, os quais tive a oportunidade de conhecer e de trabalhar junto ao longo deste mestrado.

Agradeço a Deus, à minha família e aos meus amigos pelo apoio e confiança na realização deste trabalho.

[...]

*Só não sei da saudade
a fina flor que fabrica.
Ser, eu sei. Quem sabe,
esta cidade me significa.
(LEMINSKI, 1994)*

RESUMO

PINHEIRO, Adilson I. C. **O Plano Diretor de Curitiba (Lei nº 14.771/2015) e sua relação com a função social da propriedade na perspectiva dos direitos urbanístico e ambiental.** 2016. 198 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

A cidade de Curitiba já foi tida como sinônimo de vanguarda em desenvolvimento urbano e equilíbrio ecológico. Porém, como na maioria das grandes cidades brasileiras, ela enfrenta problemas sociais, sobretudo, na área da propriedade urbana e da própria preservação ambiental diante das invasões urbanas. Entretanto, a Constituição Federal garantiu aos administradores municipais um elemento essencial para a gestão de suas cidades, o Plano Diretor. Este instrumento, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, suscita um planejamento estratégico do município, do seu desenvolvimento e uma maior gestão democrática dos próprios interesses dos cidadãos habitantes da cidade. Esta dissertação de Mestrado tem como objetivo analisar a eficácia jurídica da lei do Plano Diretor de Curitiba 2015 (Lei nº 14.771/2015), no tratamento dado por seus idealizadores (Sociedade, Poder Executivo municipal e Poder Legislativo municipal) à função social da propriedade, sob a perspectiva dos direitos Urbanístico e Ambiental. Por meio de pesquisa em bases de dados acadêmicos, na literatura especializada e na jurisprudência nacional, estabeleceu-se parâmetros para a classificação da eficácia dos ordenamentos contidos no plano diretor de Curitiba em plena (aplicável de imediato), contida (apenas parte pode ser aplicada) e limitado (necessita de uma regulamentação futura para ter eficácia). Entre os principais resultados da pesquisa, tem-se que de 96 artigos da lei do Plano Diretor de Curitiba, diretamente ligados à área do direito urbanístico, direito ambiental e à propriedade, 40% dos mesmos possuem eficácia limitada, 16% dos artigos possuem eficácia contida e 44% possuem a sua eficácia plena. Ou seja, 56% dos artigos, voltados ao tema da pesquisa, não possuem uma aplicabilidade plena de suas diretrizes. Isto significa que a lei responsável pelo planejamento do desenvolvimento urbano da cidade, nos próximos 10 anos, não possui eficácia imediata e suficiente para transformar o aspecto nebuloso da distribuição justa e correta da propriedade e de sua função social dentro do território do município de Curitiba.

Palavras-chave: Plano Diretor de Curitiba. Eficácia jurídica. Função social da propriedade. Direito urbanístico. Direito ambiental.

ABSTRACT

PINHEIRO, Adilson I. C. **Curitiba's Master Plan (Law n. 14.771/2015) and its relationship with the social function of property from the perspective of urban and environmental rights**. 2016. 197 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

The city of Curitiba has been regarded as a forefront synonymous of urban development and ecological balance. However, as in most large Brazilian cities, Curitiba faces social problems, especially in the area of urban property and its own environmental preservation facing urban invasions motivated by that. However, the Federal Constitution guaranteed the municipal administrators an essential element for the management of their cities, the Master Plan. This instrument, the Master Plan, which was regulated by the City Statute, provided a strategic planning for the municipality, in its development and a greater democratic management of its own citizens interests, the townspeople. This Master's dissertation aims to analyze the legal force of Curitiba's Master Plan 2015 (Law No. 14,771 / 2015) in the treatment given by its creators (Society, Municipal Administration and Municipal Legislature) to the social function of property. It was elected as a paradigm for analysis of this work the Urban Law and Environmental Law and their determinations that guide the use, exploitation of urban land and the preservation of the natural and urban environment within the legal orders generated by the approval of the project law update of the master plan of the city of Curitiba. Through research in academic databases, in specific literature and in national jurisprudence, parameters were established for ranking the effectiveness of the orders contained in the full master plan of Curitiba (immediately applicable) contained (only part can be applied) and limited (it needs a future regulation to be effective). The results obtained throughout this work are posted at the end of this paper and they express that from the 96 articles directly related to the urban law area, environmental law and the property contained in the new law of Curitiba's Master Plan, 40% of them have limited effectiveness, 16% of the articles have contained efficiency and 44% have their full effect, that is, 56% of the articles focused on the theme's work does not have full applicability of their policies, which imposes thinking to the external observer that the law responsible for the urban development of the city for the next 10 years, at this moment, does not have sufficient efficacy to transform the nebulous aspect of the fair and correct distribution of property and its social function in the municipality of Curitiba.

Key words: Curitiba's Master Plan. Judicial efficiency. Social function of property. Urban Law. Environmental Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Cidade de Curitiba ao final do século XIX (1894).....	66
Figura 2 – Plano Agache (1943).....	67
Figura 3 – Esquema de Pesquisa. Abordagem pelos paradigmas do objeto de pesquisa e suas ramificações de análise.....	72
Figura 4 – Macrozoneamento de Curitiba.....	84
Figura 5 – Mapa do crescimento urbano de Curitiba.....	92
Figura 6 – Mapa das ocupações irregulares na Cidade de Curitiba.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução histórica legislativa dos municípios influenciada pelas Constituições brasileiras.....	26
Quadro 2 – Citações com conotação Ambiental no PDCC/2015.....	37
Quadro 3 – Comparativo entre a visão jurídica da eficácia, eficiência e efetividade.....	52
Quadro 4 – Constituição da República Brasileira de 1988.....	53
Quadro 5 – Estatuto da Cidade, legislação federal abrangente em todo o território brasileiro.....	54
Quadro 6 – Lei Orgânica do Município de Curitiba revisada em 14 de julho de 2014.....	58
Quadro 7 – Lei nº 14.771/2015 responsável pela revisão e atualização do PDCC (Lei nº 2.828/1966), ao artigo 39, § 3º do Estatuto da Cidade.....	60
Quadro 8 – Metodologia de Pesquisa e desenvolvimento.....	68
Quadro 9 – Normas do PDCC/2015 de direito urbanístico com referencial, explícita ou implícita, à função social da propriedade.....	99
Quadro 10 – Artigos de Direito Urbanístico com influência a função social da propriedade no PDCC 2015 e suas caracterizações quanto a eficácia.....	100
Quadro 11 – Quadro resumo da eficácia contida ou limitada de Direito Urbanístico e Função Social da Propriedade contido no Plano Diretor 2015 da cidade de Curitiba.....	135
Quadro 12 – Artigos do PDCC/2015, que trazem regras de Direito Ambiental com conotação, explícita ou implícita, a função social da propriedade.....	140
Quadro 13 – Artigos de Direito Ambiental com influência a função social da propriedade no PDCC 2015 e suas caracterizações quanto a eficácia.....	141
Quadro 14 – Quadro resumo da eficácia limitada de Direito Ambiental e Função Social da Propriedade contido no Plano Diretor 2015 da cidade de Curitiba.....	154
Quadro 15 – Demonstrativo dos percentuais de comprometimento do plano diretor e da sua eficácia analisados neste trabalho e os seus resultados finais.....	158

LISTA DE SIGLAS

CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CEF	Caixa Econômica Federal
CMC	Câmara Municipal de Curitiba
COHAB/CT	Companhia de Habitação de Curitiba
COMCURITIBA	Conferência Municipal da Cidade de Curitiba
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU	Imposto Territorial e Predial Urbano
LPS	Lei do Parcelamento do Solo
MPPR	Ministério Público do Paraná
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
ONU	Organização das Nações Unidas
PDM	Plano Diretor Municipal
PDCC	Plano Diretor da Cidade de Curitiba
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba
PMDUS	Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
POTI	Plano de Ordenamento Territorial Integrado
PPGP	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública
PSA	Programa de Pagamento por Serviços Ambientais
RDU	Redesenvolvimento Urbano
SEHIS	Setor Especial de Habitação de Interesse Econômico
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

STF	Supremo Tribunal Federal
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
ULN	Rede Mundial de Legislação Urbana
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

SUMÁRIO	09
1 INTRODUÇÃO	14
1.1 TEMA.....	14
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	16
1.3 PROBLEMA.....	17
1.4 OBJETIVOS.....	17
1.4.1 Objetivo Específico.....	18
1.4.2 Objetivos Específicos.....	18
1.5 JUSTIFICATIVA.....	18
1.6 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	19
1.7 MARCO TEÓRICO.....	20
1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	21
2 REVISÃO DA LITERATURA	23
2.1 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A CIDADE.....	23
2.2 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	25
2.3 DA OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR PARA A CIDADE.....	27
2.4 SOBRE O PLANO DIRETOR MUNICIPAL.....	30
2.5 SOBRE O DIREITO URBANÍSTICO, DIREITO AMBIENTAL E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	32
2.6 O DIREITO AMBIENTAL E AS SUAS NORMAS DE INFLUÊNCIA SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PDCC/2015.....	37
2.7 PROPRIEDADE URBANA E O DIREITO À MORADIA.....	39
2.8 O PLANO DIRETOR E A SUA APLICAÇÃO.....	42
2.9 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PNDU) E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL.....	43
2.10 PLANO DIRETOR: EFICÁCIA DA LEI.....	47

2.10.1 Sobre a Eficácia, Eficiência e Efetividade na visão administrativa e jurídica.....	49
2.10.1. 1 Visão Jurídica.....	50
2.11 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	52
2.12 PLANO DIRETOR, SUA NATUREZA E APLICABILIDADE JURÍDICA.....	57
2.12.1 Da Natureza Jurídica do Plano Diretor.....	57
2.12.2 Da Eficácia Jurídica, Temporal e Espacial do Plano Diretor.....	59
2.12.3 Quanto à Aplicabilidade Jurídica do Plano Diretor.....	60
2.13 SOBRE A CIDADE DE CURITIBA.....	61
2.13.1 Histórico da Legislação Urbanística de Curitiba.....	62
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	65
3.1 ENCADEAMENTO DA PESQUISA.....	65
3.2 DA ANÁLISE DOCUMENTAL E DE CONTEÚDO.....	67
4 CASO DE ESTUDO.....	69
4.1 DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDCC/2015.....	69
4.2 O PROJETO DE LEI DO PDCC/2015 (PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 005.00047.2015).....	70
4.3 OBJETO DA PESQUISA: O NOVO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE CURITIBA (LEI Nº 14.771/2015).....	71
4.3.1 A Estrutura do Novo PDCC/2015 e sua Análise.....	71
4.3.2 Dos Principais Aspectos ligados a Propriedade na Revisão do PDCC/2015 ...	72
4.4 ELEMENTOS DE ESTRUTURAÇÃO URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DA LEI Nº 14.771/15 (PDCC/2015).....	75
4.4.1 Macrozoneamento.....	76
4.4.2 Do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.....	79
4.4.3 Do Patrimônio Ambiental Natural.....	81
4.4.4 Do Patrimônio Cultural.....	83
4.4.5 Da Habitação.....	84
4.4.6 Habitação de Interesse Social (HIS).....	89

4.4.7 Instrumentos de Política Urbana.....	91
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	93
5.1 O DIREITO URBANÍSTICO E SUAS NORMAS DE INFLUÊNCIA SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PDCC/2015.....	95
5.1.1 A Análise dos Artigos de Direito Urbanístico Relacionados com a Função Social da Propriedade - com Eficácia Plena - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba.....	100
5.1.1.1 Macrozoneamento.....	101
5.1.1.1.1 Análise do Artigo 20, incs I ao VII, §1º ao 4º.....	101
5.1.1.1.2 Análise do Artigo 21.....	102
5.1.1.2 Do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.....	103
5.1.1.2.1 Análise do Artigo 25 e parágrafos.....	103
5.1.1.2.2 Análise dos Artigos 28 ao 31.....	104
5.1.1.3 Regularização Simplificada (Regulamentada pelo Decreto Municipal nº 140/2016).....	106
5.1.1.3.1 Análise do Artigo 17, inc. XII.....	107
5.1.1.3.2 Análise do Artigo 33 e 34.....	107
5.1.1.4 Regularização de Imóveis Comunitários (Regulamentado pelo Decreto Municipal nº 140/2016): Análise do Artigo 35.....	108
5.1.1.5 Instrumentos de Política Urbana (Regulamentado pelo Estatuto da Cidade): Análise do Artigo 131.....	110
5.1.1.6 Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Regulamentado pelo Estatuto da Cidade).....	112
5.1.1.6.1 Análise dos Artigos 132 ao 134 e do 136 ao 141.....	112
5.1.1.6.2 Análise do Artigo 136 (Regulamentado pelo Estatuto da Cidade).....	113
5.1.1.6.3 Análise do Artigo 137.....	114
5.1.1.6.4 Análise do Artigo 138 ao 140.....	115
5.1.1.6.5 Análise do Artigo 141 (Regulamentado pelo Estatuto da Cidade).....	116
5.1.2 Análise dos Artigos de Direito Urbanístico Relacionados com a Função Social da Propriedade - com Eficácia Contida - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba.....	95
5.1.2.1 Da Fruição Pública de Lotes Privados: Análise dos Artigos 75 e 76.....	117

5.1.2.2 Do Direito de Preempção: Análise dos Artigos 142 ao 145.....	119
5.1.3 Análise dos Artigos de Direito Urbanístico Relacionados com a Função Social da Propriedade - com Eficácia Limitada - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba.....	121
5.1.3.1 Da Estruturação Urbana: Análise do Artigo 17, inc. VIII	121
5.1.3.2 Macrozoneamento: Análise do Artigo 23, § 2º	122
5.1.3.3 Do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo: Análise do Artigo 24.....	123
5.1.3.4 Concessão Urbanística: Análise do Artigo 131, § 1º	124
5.1.3.5 Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: Análise do Artigo 136, § 3º.....	125
5.1.3.6 Preempção: Análise dos Artigos 143 e 144.....	126
5.1.3.1.7 Outorga Onerosa: Análise dos Artigos 150 e 151.....	127
5.1.3.8 Transferência do Direito de Construir: Análise dos Artigos 152 § 3º, 155 e 156.....	129
5.1.3.9 Operação Urbana Consorciada: Análise dos Artigos 157 ao 165.....	130
5.1.3.10 Redesenvolvimento Urbano: Análise do Artigo 172.....	134
5.2 O DIREITO AMBIENTAL E AS SUAS NORMAS DE INFLUÊNCIA SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PDCC/2015.....	137
5.2.1 Análise dos Artigos de Direito Ambiental voltados a Função Social Propriedade - com Eficácia Plena - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba.....	141
5.2.1.1 Do Patrimônio Ambiental Natural e Cultural (Regulamentado pela Lei municipal nº 7.833/1991).....	142
5.2.1.1.1 Análise do Artigo 61.....	142
5.2.1.1.2 Análise do Artigo 69.....	144
5.2.1.2 Regularização Fundiária e SEHIS: Análise dos Artigos 88 ao 91.....	145
5.2.1.3 Do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): Análise dos Artigos 176 ao 180.....	147
5.2.2 Análise dos Artigos de Direito Ambiental voltados a Função Social da Propriedade- com Eficácia Limitada - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba.....	149
5.2.2.1 Do Patrimônio Ambiental Natural e Cultural.....	150
5.2.2.1.1 Análise do Artigo 63 ao 66.....	150

5.2.2.1.2 Análise do Artigo 67.....	153
5.3 RESULTADOS.....	154
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS.....	166

1 INTRODUÇÃO

Esta parte introdutória traz a apresentação do tema da pesquisa, seu contexto jurídico-prático regionalizado ao município de Curitiba e a sua delimitação neste trabalho. Seguindo, apresenta-se o problema da pesquisa e também os objetivos a serem alcançados. Na sequência, apresenta-se a justificativa, a caracterização da pesquisa, seu marco – teórico e, por fim, a estrutura do trabalho.

1.1 TEMA

A cidade em sua formação histórica sempre apresentou problemas de fixação e mobilidade humana dentro dos seus limites (LEITE, 2012). Problemas que vieram acumulando-se e transformando-se em outros problemas mais agudos e abrangentes tal qual o crescimento urbano desordenado, a desigualdade social, a falta de moradia, invasões, favelização, transporte deficitário, trânsito e poluição em todos os níveis, os quais se somaram aos problemas sociais de educação, trabalho, saúde e, principalmente, meio ambiente urbano. Todos estes problemas, de forma direta ou indireta, tiveram como base o desenvolvimento da cidade em todas as suas variantes.

Voltando o olhar especificamente para as cidades brasileiras, verifica-se a “crise social produzida pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista, prevalecente desde os anos 50” (OLIVEIRA, 2002, p. 89). O modelo desenvolvimentista adotado pelo Brasil na década de 50 regeu a urbanização brasileira, sendo “um exemplo típico dos processos de urbanização nos capitalismo tardios, com industrialização acelerada e com grandes fluxos migratórios do campo para a cidade” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013, p. 159)

Como Le Corbusier (2000, p. 9) já observava em seus estudos, ao analisar as cidades de forma histórica e global, as cidades “explodem ou se congestionam, despovoando o campo”. A cidade tem a dimensão do humano refletindo e reproduzindo-se através do movimento da vida, de um tempo específico, que tem na base o processo de construção humana (CARLOS, 1997). Neste contexto, o Estado

brasileiro organizado responsabiliza-se, então, em encontrar soluções para os crescentes problemas urbanos contextualizados em suas cidades, principalmente, em sua ocupação e migração,

A cidade está ligada diretamente ao fenômeno da produção, “sendo que os problemas sociais da cidade devem ser encarados como o produto social e os ‘problemas urbanos’ como problema relacionado com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista” (SOUZA, 2011, p. 26), o que dificulta a obtenção de um bem comum geral.

Na tentativa de generalizar igualmente o acesso ao “bem comum” dentro da cidade, administradores e legisladores devem observar que a cidade é o produto de sua sociedade, agindo sobre uma força maior, imposta por um “fato social” (DURKHEIM, 2007, p. 11) caracterizado em uma lei, um costume, uma ordem que determina o agir em sociedade.

Para disciplinar o desenvolvimento das cidades e, principalmente, o uso do solo e de seu meio ambiente – bem comum - o Estado brasileiro, a partir de sua Constituição Federal de 1988, instituiu a obrigatoriedade da criação do plano diretor de desenvolvimento urbano para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes sendo este o instrumento básico de uma micro política de desenvolvimento e expansão urbana municipal (BRASIL, 1988).

Definido como um marco regulatório do crescimento e desenvolvimento urbano, o plano diretor municipal, mais do que um simples ordenamento municipal, é um instrumento de planejamento e execução de políticas públicas urbanísticas e sociais, como bem denota o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, artigo 39).

Entretanto, o próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, artigo 39, § 3º) recomenda que, pelo menos, a cada dez anos a Lei do Plano Diretor seja revista. Seguindo esta ordenação, no ano de 2014 o Município de Curitiba deu início à revisão do seu plano diretor, culminando esta no ano de 2015 com a sanção da Lei nº 14.771/2015, a qual teve o objetivo de consolidar, adequar e atualizar o Plano Diretor da Cidade de Curitiba – PDCC.

Porém, a revisão com a atualização e modernização do plano diretor incorporou neste de uma série de instrumentos e propósitos urbanísticos, por si só que, não garantem a sua eficácia diante dos problemas da cidade, sobretudo nas áreas do direito urbanístico e do direito ambiental voltadas à propriedade urbana e à sua função social.

Toda a norma que nasce deve possuir um caráter de plenitude jurídica e social em sua aplicação (REALE, 2002), porém isto nem sempre acontece. O legislador, muitas vezes, desconsidera os fatos legais, econômicos ou sociais redigindo ordenamentos que não se completam ou que fica a cargo de legislação específica posterior, engessando, de certa forma, a aplicação plena do estatuto legal originado.

Diante desta perspectiva, o presente trabalho busca lançar uma análise sobre a lei que atualizou o Plano Diretor da Cidade de Curitiba - PDCC, visualizando-a em sua eficácia jurídica sobre a ótica dos direitos urbanístico e ambiental concernente à propriedade e à sua função social apregoada neste estatuto.

1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O crescimento das cidades brasileiras nas últimas décadas vem exigindo dos seus administradores públicos, legisladores, urbanistas, do cidadão e do Estado brasileiro uma inter-relação construtiva no pensar sobre a cidade e nos conflitos internos da mesma, principalmente, os motivados pela propriedade urbana, seu mau uso ou ocupação e sua distribuição igualitária entre aqueles socialmente vulneráveis.

Este trabalho possui uma inovação em sua temática, ao propor um estudo qualitativo, doutrinário, jurisprudencial da normatização da propriedade na cidade através do novo plano diretor municipal da cidade de Curitiba. Em uma perspectiva fechada em dois ramos do direito, visando estabelecer a posição do legislador quando da modernização deste estatuto urbanístico, o qual se torna marco social, ambiental e urbanístico, diante de sua comunidade, firmando-se como uma nova diretriz organizacional e estrutural da cidade, dos seus espaços e de sua vida.

Assim, esta dissertação tem como objetivo exclusivo a análise da eficácia dos ordenamentos de Direito Urbanístico e Direito Ambiental voltado à função social da propriedade urbana contidos na nova lei do plano diretor de Curitiba (PDCC/2015), o qual regerá as ações da gestão municipal pelos próximos 10 anos, e que poderão, através do esforço conjunto sociedade e municipalidade, efetivar um acesso e uma

melhor distribuição da posse, do uso, da ocupação da propriedade e do meio ambiente natural e artificial dentro do município de Curitiba.

1.3 PROBLEMA

A relação entre propriedade e função social faz parte do novo plano diretor de Curitiba e, como norma geral da cidade, esta deveria disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano, facilitando o acesso à moradia daqueles que mais precisam de uma.

Entretanto, toda a norma possui uma vigência que poderá ser plena, contida ou limitada, estas duas últimas classificações contribuem para a ineficácia da mesma, o engessamento do Estado e a degradação da qualidade de vida da sociedade, principalmente, tratando-se de um plano diretor de desenvolvimento urbano municipal.

Por se tratar de um estudo analítico sobre uma norma recém - promulgada (Lei nº 14.771/2015), não existem parâmetros de estudos acadêmicos realizados sobre o tema e que possam ser pareados ao presente trabalho, dificultando a avaliação plena da eficácia da norma municipal urbanística promulgada.

Assim, pela análise de todo este processo de gerenciamento da propriedade pela municipalidade e das suas diretivas de função social, sob o paradigma do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental, origina-se a pergunta da pesquisa que se segue:

Qual é a eficácia jurídica das normas de Direito Urbanístico e de Direito Ambiental relacionadas com a função social da propriedade na lei atualizadora do Plano Diretor da Cidade de Curitiba – PDCC/2015 (Lei nº 14.771/2015)?

1.4 OBJETIVOS

Neste item são apresentados os objetivos geral e específicos do estudo.

1.4.1 Objetivo Geral

Analisar a **eficácia jurídica** das normas de direito urbanístico e de direito ambiental no tratamento dado à função social da propriedade pelo PDCC/2015.

1.4.2 Objetivos Específicos

- a) Avaliar o aspecto da necessidade legal de se atribuir uma eficácia jurídica a lei atualizadora do PDCC (Lei nº 14.771/2015) no tratamento da função social da propriedade sob a ótica dos direitos urbanístico e ambiental;
- b) Mapear e analisar no PDCC (Lei nº 14.771/2015) ordenamentos de direito urbanístico relacionados com a função social da propriedade; e
- c) Mapear e analisar no PDCC (atualizado pela Lei nº 14.771/2015) ordenamentos de direito ambiental relacionados com a função social da propriedade.

1.5 JUSTIFICATIVA

Este estudo se justifica, por um lado, pela necessidade de se visualizar a capacidade do administrador, do legislador e de toda a sociedade em oferecer propostas legais concretas, aplicáveis para a solução de problemas de ordem territorial, econômica, financeira, política, social, ambiental e, principalmente, de gestão legal, que se apresentam como um desafio para a Cidade de Curitiba, fazendo com que as técnicas de planejamento sejam amplificadas e modernizadas em seu uso (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

Certo é que os administradores públicos municipais agem por meio de instrumentos técnicos (REZENDE; ULTRAMARI, 2007), legais, financeiros e de planejamento urbano, dentre os quais, sobressai o plano diretor de desenvolvimento urbano. Este plano tem a obrigação de regulamentar o crescimento da cidade em todos os seus aspectos, em curto, médio e em longo prazo.

Percebe-se que a formulação de uma gestão municipal urbanística, por meio plano diretor, visa estabelecer uma rede de infraestrutura capaz de originar, aprimorar e gerenciar as melhorias das condições socioeconômicas da cidade, indo além, aprimorando-se em uma ferramenta para o desenvolvimento urbano municipal e de dignidade para os seus cidadãos (LE CORBUSIER, 2000). Neste sentido, a pesquisa procura fornecer uma visão da eficácia do direito urbanístico e do direito ambiental ligado à propriedade urbana e à sua função social, contida no Plano Diretor 2015 da Cidade de Curitiba.

O presente estudo se faz oportuno também quanto ao seu objeto e ao seu propósito. Ele se alinha de forma direta aos objetivos do Programa de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (PGP/UTFPR), à linha de pesquisa em Planejamento e Políticas Públicas e ao seu projeto estruturante de organização do território e da intervenção dos agentes públicos – Planejamento e sustentabilidade (agentes, conflitos, território, planejamento público e desenvolvimento).

Contribuindo diretamente para uma participação acadêmica e científica altamente participativa junto a gestão administrativa da cidade de Curitiba, projetando a Instituição de Ensino e seus pesquisadores como partes fundamentais no gerenciamento presente e futuro da cidade.

1.6 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A metodologia interessa pela validade do caminho escolhido para se chegar ao fim proposto pela pesquisa. Portanto, não deve ser confundida com o conteúdo (teoria) nem com os seus procedimentos (métodos e técnicas), sendo um caminho técnico e objetivo para a realização de um pensamento sobre determinado objeto pesquisado (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Quanto ao método de pesquisa, utiliza-se o dedutivo, explicando o conteúdo do objeto pesquisado, que principia por uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula(m)-se a(s) resposta(s) e, pelo “processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 106).

Para o desenvolvimento deste trabalho utiliza-se o método qualitativo que se faz válido “na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento” (BARDIN, 2011, p. 145). Por meio de uma análise de asserção avaliativa, qualitativa – comparativa, ele estabelece um juízo de valor embasado em resultados concretos observados diante da doutrina e da legislação sobre o tema PDCC.

Com base em um conceito de análise documental, observam-se “opiniões sobre as coisas, os seres, os fenômenos, manifestamo-las por juízos de valor” (BARDIN, 2011, p. 203). Este trabalho tem como ênfase a formação de uma dedução objetiva sobre a eficácia jurídica. Neste estudo, entende-se por eficácia jurídica, a aplicabilidade da Lei 14.771/2015, de revisão do PDCC, como garantidora da função social da propriedade, sobre as perspectivas dos direitos urbanístico e ambiental. Com uma base teórico-conceitual, conduzida por parâmetros do direito urbanístico e do direito ambiental, foram analisados todos os artigos voltados à propriedade e à sua função social que compõem o Plano Diretor 2015 da Cidade de Curitiba.

Neste contexto, faz-se importante, não se escolher um único tipo de material documental para análise do novo ordenamento legal urbanístico de Curitiba, mas sim, reunir todos os materiais que possam, direta ou indiretamente, servir de base para a execução analítica deste trabalho (PIMENTEL, 2001). Assim, fizeram parte desta pesquisa, além dos livros de doutrina específica, artigos publicados em periódicos, legislação correlata, jurisprudências, publicações de seminários, palestras e congressos, conteúdos de jornais, em fontes nacionais e estrangeiras.

1.7 MARCO TEÓRICO

O marco teórico constitui a base epistemológica da pesquisa da qual emanam todas as variantes e respostas para o trabalho, sendo que estas podem agrupar-se em “razões intelectuais e em razões práticas” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 12). A importância do contexto do objeto pesquisado (quantidade de fontes de dados) consolida-se em um ponto de vista a ser formulado pelo observador. Para esta formulação científica, se estabelece um paradigma com base em construções

teóricas formalizadas por autores que, direta ou indiretamente, estudaram o tema em foco (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

A pesquisa incidiu sobre a produção científica expressa em livros, artigos, congressos, seminários, teses e dissertações acadêmicas, legislações e jurisprudências correlatas ao tema que foram criadas e publicadas, principalmente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, apesar da pesquisa ter como marco temporal o ano de 1988, não foram desprezados o contexto histórico e cultural da formação das cidade brasileiras, o seu desenvolvimentos e os primeiros passos das mesmas, sobretudo, a cidade de Curitiba, rumo a adoção do planejamento urbano como norma para um crescimento organizado.

Assim, pela temática proposta pelo trabalho, pesquisaram-se autores e pesquisadores nacionais ligados diretamente ao ramo do direito urbanístico, direito ambiental, função social da propriedade, desenvolvimento urbano, direito administrativo municipal, entre outros, a fim de se formar uma base concreta sobre o ponto de vista da essencialidade do plano diretor municipal e da sua eficácia legal diante das necessidades imediatas e mediatas da cidade.

1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO

O primeiro título apresenta a introdução ao trabalho. Como em um cerimonial, segue-se um rito lógico de apresentação sob uma narrativa, limitando, técnica e espacialmente, o tema. Na sequência, apresenta-se o problema visualizando a questão a ser respondida pela análise científica. Em seguida, justifica-se a pesquisa em seus meandros prático e teórico, encerrando-se no título com breve relato sobre a linha de pesquisa adotada para a consecução da finalidade da pesquisa.

No segundo título, apresenta-se uma gama de elementos-base da pesquisa, em seu suporte material ou virtual, impresso ou eletrônico, o que vem a constituir o referencial teórico da pesquisa – autores, obras e espécies legais.

O terceiro título do trabalho caracteriza-se pela apresentação da metodologia aplicada na pesquisa, determinada por uma abordagem qualitativa dos dados levantados através do sistema teórico-exploratório. A pesquisa, ainda, completa-se

ao utilizar o método dedutivo para sequenciar e analisar as ideias, valores, números e teses levantadas com o referencial teórico e com a base bibliográfica.

No título quarto, o trabalho apresenta a contextualização do assunto, nesta fase, apresentam-se todos os dados levantados através da análise do sistema legal estudado e que se faz referencial para o objeto da pesquisa.

No quinto título é apresentada a análise dos dados levantados e o consecutivo resultado a que o pesquisador chegou no decorrer do trabalho, com o estudo da seleção dos dados levantados e, principalmente, pelas observações *in loco* realizadas na aplicação e utilização dos dados.

Finalmente, no título sexto são feitas as considerações finais do trabalho.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este trabalho, em seu desenvolvimento, possui como base para o seu referencial teórico os termos diretamente ligados à solução do problema da pesquisa, montando-se assim um portfólio bibliográfico (PENTEADO, CARVALHO, *et al.*, 2013), com base em uma revisão sistemática de temas. A revisão sistemática se caracteriza por uma pesquisa em que se “utiliza a literatura como fonte de dados sobre determinado tema” (MEDEIROS, I. L. *et al.*, 2015, p. 95). Esse sistema de pesquisa permite a obtenção de um “resumo das evidências relacionadas a uma estratégia de intervenção específica, mediante a aplicação de métodos explícitos e sistematizados da busca, apreciação crítica e síntese da informação selecionada” (MEDEIROS, I. L.. *et al.*, 2015, p. 95).

2.1 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A CIDADE

A necessidade de uma norma genérica que discipline a cidade nasceu com o crescimento destas através das migrações e emigrações humanas a procura de melhores condições de vida (LOPES, 2011). Os bons exemplos deste sistema legislativo mundial encontraram - se na Carta de Atenas, Declaração de Estocolmo, Conferência Rio/92, Conferência Internacional Cidades Sustentáveis, Conferência Habitat I e II da ONU, entre outras.

Por meio das Conferências Habitat, promovidas pela ONU, conseguiu-se estabelecer uma rede mundial sobre legislação urbana (ULN) com o intuito de promover e facilitar a troca de conhecimentos legais no campo do desenvolvimento urbano. Esta rede (ULN) tem o seu foco global em (UNITED NATIONS, 2012):

- a) trocas de ideias sobre legislação e urbanismo;
- b) as melhores práticas e ferramentas legais em legislação urbana;
- c) parceria entre “*experts*” na área de leis urbanas no campo da legislação urbanística

Quanto ao Brasil, Andreatta (2006, p. 51) cita que “o primeiro levantamento topográfico no país foi feito na Cidade do Rio de Janeiro em 1582, no reinado português de Felipe II”. Porém, a primeira grande empreitada na área do urbanismo se deu por volta de 1874 com o Plano de Embelezamento e Saneamento da Cidade do Rio de Janeiro (ANDREATTA, 2006). Período em que aquela cidade vinha sofrendo com a febre amarela, responsável por milhares de mortes (FURTADO, 2006).

Na década de 1930, surgem importantes planos diretores: para a Cidade do Rio de Janeiro, o Plano Agache; e o Plano Prestes Maia, para a Cidade de São Paulo. De forma geral, o Decreto-Lei nº 58 de 1937 já determinava, para a propriedade urbana, a necessidade de planta e do plano de loteamento dos terrenos, sendo que ficaria a cargo da Prefeitura Municipal a aprovação dos mesmos (MACHADO, 2003).

Na década de 1960 surgem os super planos, “que se caracterizam pelas ideias de globalidade, de sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento” (DÉAK; SCHIFFER, 2004). Levados por esta ideia, no governo militar, surge o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que gerenciava o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento, o qual possuía como prioridade instituir junto aos municípios brasileiros a ideia de planejamento através dos planos diretores, nascendo assim a indústria dos planos diretores (OBSERVATÓRIO DAS CIDADES, 2012). Machado (2004, p. 383) observa que o Decreto-Lei nº 271 de 1967 permitia aos municípios intervirem no loteamento de áreas, subordinando-os às necessidades locais, visando o desenvolvimento adequado.

Na década de 1980 é promulgada a nova Constituição Federal; nos anos noventa promulga-se a Lei nº 9.785/1999, que insere a noção de lote que deverá atender às determinações do Plano Diretor e Infraestrutura Básica e Equipamentos Urbanos. Em 2001, pela Lei nº 10.257, surge o Estatuto da Cidade, o qual regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 2001).

Desta forma, a rede integrada de sistemas, formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 1º da Constituição Federal), possui uma forte legislação regulamentadora de suas funções, sobretudo administrativas e legislativas. Estes instrumentos legais guiam os gestores municipais na formulação

de políticas públicas e planejamento público estratégico que atendam às necessidades das cidades, de seus habitantes e, principalmente, à função social do Estado.

2.2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

Historicamente, o município surgiu como unidade político-administrativa na República Romana, “que tinha o interesse de manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força dos seus exércitos” (MEIRELLES, 2008). Estas cidades conquistadas recebiam da república Romana alguns poderes inerentes a sujeição ao poder de Roma, os quais poderiam ser origem nos direitos privados (*jus connubi, jus commercii*, etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). Assim, as cidades que recebiam estes benefícios eram conhecidas como *municipium* (MEIRELLES, 2008). O Brasil, no período colonial, não possuía municípios e sim capitânias, as quais administravam e comandavam as vilas que se formavam ou que aumentavam em seu potencial humano, territorial e econômico.

Atualmente, os municípios estão consagrados na Constituição Federal brasileira de 1988 como “entidade federativa indispensável ao sistema federativo, integrando-a na organização político-administrativa e garantindo-lhe a plena autonomia” (MORAES, 2003). Desta forma, a autonomia do município caracteriza-se pela “auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração” (MORAES, 2003). Ainda, no Brasil o município é reconhecido como pessoa jurídica de direito público interno, entidade de terceiro grau, com autonomia que segundo o art. 18, § 4º (alterado pela EC nº 15/96) da nossa Constituição Federal de 1988, possui algumas regras para a sua criação, incorporação, fusão e desmembramento (LENZA, 2011)

Os municípios brasileiros, atualmente, são regidos por suas leis orgânicas municipais, o que seria equivalente à sua Constituição municipal, referendada pelo Poder Legislativo municipal, que atribui à administração pública local legislar sobre assuntos de interesse local, tendo como maior exemplo a sua Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento municipal.

.O Quadro 1 traz a visão das principais mudanças legislativas que ocorreram nos municípios brasileiros entre a Constituição de 1824 até a Constituição de 1988.

Constituição	Situação do Município
1824	Foram instituídas as Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas brasileiras e que tinham como função governar e administrar estas. As Câmaras Municipais eram supervisionadas pelas Assembleias Legislativas, sendo que não havia um prefeito e sim, “um procurador, empregado da Câmara Municipal e nomeado para o cargo” (MEIRELLES, 2008).
1891	Durante os 40 anos desta Constituição, os municípios não obtiveram autonomia. Prefeitos eram eleitos ou nomeados pelo governador do estado, rígido controle prévio e posterior (COSTA, 2014). Aumento da população nas cidades. Já no Estado Novo, os municípios tinham menos autonomia do que na época do Império.
1934	Houve um renascimento legal do município. Estipulou-se a autonomia municipal em linhas de firmeza e amplitude, fundando-a no poder de eleger o Prefeito e os membros da Câmara Municipal, “na decretação de seus tributos, na arrecadação e aplicação das suas rendas e, ainda, na organização dos serviços de sua competência” (COSTA, 2014). Entretanto, o curto período de existência desta Constituição impediu a implementação de liberdade de ação dos municípios.
1937	Estado Novo, regime político central e concentrador do poder. Prefeitos nomeados e administravam sob as ordens do Estado e sem qualquer auxílio de órgão, entidade ou cidadão.
1946	Renascimento político, administrativo e econômico do município. Distribuição equitativa do poder (União, Estados e Municípios) e descentralização administrativa; eleição de prefeito e vereadores, autonomia para aplicar rendas e cobrar determinados tributos (determinados pela Constituição).
1966 e a EC nº 1/67	Centralização das normas e reforço do Poder Executivo. Nomeação do prefeito pelo governador do estado nas capitais, mantida a administração do <i>peculiar interesse</i> . A EC nº 1/67 determinou o controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado sobre os municípios. Neste momento o país já “vivenciava um processo de urbanização bastante acelerado e que os municípios apresentavam uma importância fundamental nas relações espaciais, sociais e econômicas no território” (PONTES e FARIAS, 2012). Aumento da taxa de urbanização (26,35% em 1940 subindo para 68.86% em 1980).
1988	Os municípios foram integrados a Federação como entidades de terceiro grau, ampliação da autonomia municipal no aspecto político, administrativo e financeiro. Poder para elaboração da sua Lei Orgânica, eleição do prefeito e dos vereadores, autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (plano diretor).

Quadro 1 – Evolução histórica legislativa dos municípios influenciada pelas Constituições brasileiras.

Fonte: Autoria própria

2.3 DA OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR PARA A CIDADE

A movimentação dos municípios para a elaboração de um ordenamento jurídico capaz de reger o seu crescimento teve início no Brasil nos idos das décadas de 1960 e 1970, com o apoio do Governo Federal por meio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que financiava a elaboração dos planos diretores municipais para as cidades brasileiras (CYMBALISTA; SANTORO, 2009).

Entretanto, como bem salienta Cymbalista e Santoro (2009, p. 5), “esses planos diretores”, das décadas de 1960 e 1970, “já foram muitas vezes vistos como tecnocráticos, de costas voltadas para a participação e portadores de propostas irrealizáveis, ineficazes, que permaneceram nas gavetas dos planejadores” entretanto, isso não era um fato relativo apenas aquela época e àqueles planos.

Com redemocratização do país nos anos oitenta, o movimento de reforma urbana, com o apoio popular, ganhou força e espaço constitucional, dando autonomia municipal para elaboração do seu principal instrumento de ordenamento da cidade – o plano diretor, artigo 41 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Rezende e Ultramari (2007, p. 257) atestam que a implementação deste instrumento deve ser “compatibilizada com regulamentos de ordem superior, tais como a própria Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade”, assumindo a sua hierarquia infraconstitucional.

Neste sentido, a cidade foi o alvo principal de um ordenamento legal para disciplinar o seu crescimento e, principalmente, o uso do solo e a proteção do seu meio ambiente. No Brasil, esta normativa do Estado foi regida pela obrigatoriedade constitucional de elaboração de um plano diretor (art. 40 da Lei 10.257/01) para cidades com mais de 20 mil habitantes (BRASIL, 2001).

A obrigatoriedade de um Plano Diretor para os municípios, que se enquadrem dentro da Lei que o determina, fica clara, por exemplo, quando se observa o artigo 1º do Decreto 2.581/2004 do Governo do Estado do Paraná (PARANÁ, 2004). Este decreto determina que o Estado só financia convênios de obras de infraestrutura municipal se este possuir Plano Diretor devidamente aprovado por sua Câmara Municipal.

Com foco no ordenamento das relações sociais sobre o espaço de todo o território municipal (REZENDE; ULTRAMARI, 2007), o Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, determina que o município delimite áreas urbanas para a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, juntamente com as demais metas de infraestrutura, facilitando, assim, a urbanização e o acesso a cidade. Ainda, neste mesmo artigo 42, o Estatuto da Cidade determina a implantação pelo município de um sistema de acompanhamento e controle do Plano Diretor (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor é um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade (MEIRELLES, 2008). Meirelles (2008, p.550) afirma que o Plano Diretor deve ser “a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo”. Relevando desta forma, diretamente, a necessidade da participação popular na formulação deste instrumento de políticas públicas.

.A ideia de uma disciplina urbanística transferida ao Plano Diretor Municipal, como ordem priorística de melhorias ordenadas, presentes e futuras para a cidade, faz parte do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro, a mais alta Corte da Federação. O STF, em seus julgados, tem exarado com propriedade a necessidade e relevância da responsabilidade jurídica dos administradores locais para com o Plano Diretor (BRASIL, 2016).

A sociedade organizada, por meio de seus entes Executivo, Legislativo e Judiciário, une-se em um sistema legal para dinamizar, organizar e, principalmente, disciplinar o crescimento urbano e realizar um bem comum, em uma tentativa de disciplinar ações através de elementos normativos, tal qual o Plano Diretor, Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)¹ e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), além de artigos específicos na Constituição Federal (arts. 182 e 183) e demais estatutos legais federal, estaduais e municipais (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015).

Jorge Eduardo Levi Mattoso, quando na presidência da Caixa Econômica Federal (CEF), comentando o Estatuto da Cidade e a sua importância, afirmou que a

¹ O Estatuto da Cidade vem sendo aclamado internacionalmente e o Brasil foi inscrito no “Rol de Honra” da UN-HABITAT, em 2006, em parte por ter aprovado essa lei-marco, que consolidou uma ampla proposta de reforma jurídica formulada e defendida por vários setores e autores ao longo de décadas, em um processo histórico de disputas sociais, políticas e jurídicas (CARVALHO, Celso S.; Rossbach, A. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010, p. 55).

cidade é o fruto de um trabalho coletivo de toda sociedade, sendo que a cidade é o meio idealizador de todos os sonhos, direitos e deveres do cidadão, enquanto todos buscam uma cidade mais justa, democrática, que possa de alguma maneira realizar nossos sonhos (INSTITUTO PÓLIS, 2005).

Interessante ressaltar que a Lei do Plano Diretor é um instrumento definidor da função social da cidade e, principalmente, da propriedade urbana. Além da definição desta prioridade social, o plano diretor tem o poder de organizar o crescimento e o próprio funcionamento do município que o possui e o aplique. Entende-se que, com a participação popular na elaboração do plano diretor, este assumiu *status* de um pacto sociopolítico em que a ênfase de atuação repousa nas melhorias da qualidade de vida para toda a população (CURITIBA, 2015a).

Adequado à lei orgânica do município, o Plano Diretor é um forte instrumento de organização, mudança e construção do território urbano municipal, e conta, ainda, com uma política participativa do cidadão na determinação de diretrizes que vão ao encontro dos próprios interesses e de suas necessidades coletivas e individuais.

Tal entendimento já se faz consolidado em nossa Corte Suprema de Justiça (STF), quando esta intercedeu junto ao Distrito Federal para coibir projetos urbanísticos que fossem contrários às determinações do próprio plano diretor, o que poderia resultar em danos para toda àquela sociedade, descumprindo assim diretamente a lei suprema do Estado brasileiro (BRASIL, 2012).

Ainda, sobre a importância da existência de um plano diretor para a cidade, tem-se que este ordenamento municipal é um conjunto de princípios e regras orientadoras para ação dos agentes públicos municipais que transformam o espaço urbano, uma vez que “o plano diretor parte de um diagnóstico da cidade real, identificando problemas e aplicando soluções” (BERWIG, 2011, p. 93).

Portanto, o ordenamento Constitucional brasileiro possibilitou à criação deste instrumento de planejamento urbano chamado de Plano Diretor, obrigando a cidades que se enquadram nas determinações da lei, a elaborarem e, a partir do mesmo, guiarem o seu crescimento, a sua ordenação, a função social da propriedade, a sua economia, o seu meio ambiente do município. Desta forma, torna-se claro para todas as administrações municipais da federação brasileira, as quais se enquadram na obrigatoriedade legal de elaboração e implantação de plano diretor, que este

ordenamento não é apenas um instrumento jurídico urbanístico, mas uma ferramenta de desenvolvimento e promoção social.

2.4 SOBRE O PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Faz-se importante para este trabalho o claro entendimento do que seja a definição de um plano diretor de desenvolvimento urbano e, para tanto, se faz interessante trazer ao conteúdo do mesmo a definição de alguns autores ligados a área do urbanismo e da gestão municipal além, do entendimento dado pelo legislador em determinados diplomas legais, historicamente, se faz importante resgatar a definição dada pelo próprio município de Curitiba ao seu plano diretor.

Para a gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba, no Boletim da PMC de novembro/dezembro de 1943, em seu nº 12 da publicação e implantação do Plano Agache, definia Plano Diretor como estabelecedor das linhas e normas essenciais da remodelação da cidade, da extensão e do embelezamento desta. A mesma definição trazia ainda que o plano deveria “rasgar avenidas e sanear a sua área, disciplinar o seu tráfego, organizar as suas funções urbanas” proporcionando à cidade a “fisionomia de capital” (CURITIBA, 1943, p. 17). Interessante também ressaltar que, na definição de ‘plano diretor’ da Cidade de Curitiba de 1943, já havia a preocupação em zonear a cidade e estimular o desenvolvimento da mesma dentro de uma padronagem técnica determinada.

Já a Lei do Município de Curitiba nº 11.266 de 2004 define, em seu artigo 3º, plano diretor como instrumento que visa proporcionar melhores condições para o desenvolvimento “harmônico e integrado e o bem-estar social da comunidade de Curitiba”. Nesta lei fica clara a preocupação em desenvolver a Cidade de Curitiba em harmonia com os municípios de sua região metropolitana, sendo que o plano diretor, pela definição da própria lei, seria o “instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano do município, determinante para todos os agentes, públicos e privados, que atuam na cidade” (CURITIBA, 2004).

Para o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, responsável pelas principais mudanças no novo plano diretor de Curitiba, define este como sendo o “instrumento básico da política territorial que dirá como será o desenvolvimento do

município” (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, 2014, p.2).

O Estatuto da Cidade, ordenamento que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal brasileira de 1988 dando obrigatoriedade ao plano diretor municipal, o plano diretor incorpora toda a gestão do município e define o mesmo como sendo “parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (BRASIL, 2001).

A Constituição Federal de 1988 diz que o plano diretor está inserido na política urbana, sendo “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988), obrigando as cidades com mais de 20 mil habitantes a instituí-lo. Seguindo esta mesma linha de pensamento, Silva (2010, p. 57), diz que o “plano diretor constitui instrumento pelo qual se efetiva o processo de planejamento urbanístico local, que é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes”. Por este aspecto, o autor confere a obrigatoriedade do planejamento urbano, determinado pela Constituição Federal de 1988, para as cidades que se enquadram na norma constitucional. Ainda, em um resumo geral dos aspectos levantados e já citados, Silva (2010, p. 137) diz que “o plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, afirmando, desta forma, que todas as cidades deverão possuir, em seus diplomas vigentes, um plano ordenador do seu crescimento.

Para Saule e Rolnik (2001, p. 11), plano diretor é um dos “instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda à sua função social”. Para Gutiérrez (2006, p. 85) “o plano diretor busca homogeneizar melhor o nível de bem-estar da população e sua integração social mediante o estabelecimento de níveis urbanos qualitativamente homogêneos em todas as partes do território”.

Encerrando esta visão geral sobre a definição de plano diretor, Firkowski (2012, p. 79), ao comentar a política de Gestão Social das cidades a partir do ano 2000, afirmam que o melhor exemplo da mesma recai sobre os “planos diretores municipais, agora, obrigatoriamente participativos”.

Pelos diferentes aspectos levantados, fica claro que a definição técnica de plano diretor, muitas vezes, contrapõe a visão acadêmica de sua definição e sua abrangência, porém, para efeitos do presente trabalho, coaduna-se com a visão de

Silva (2010) ao entender que o plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, sobretudo, na maneira de vetorizar as ações do poder local municipal quanto ao melhor uso, ocupação e distribuição da propriedade urbana em seu primaz princípio da função social da propriedade.

Já Villaça (2005, p. 9) que qualifica o plano diretor, temporalmente, como sendo “algo funcional a médio e longo prazo”, e que, segundo Maricato (2000, p. 137) voltado para uma elite e um mercado imobiliário especulativo.

Assim, com base em algumas linhas do pensamento jurídico e urbanístico, passa-se a ideia e a característica geral do plano diretor e do seu alcance dentro do universo composto pela cidade.

2.5 SOBRE O DIREITO URBANÍSTICO, DIREITO AMBIENTAL E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Quanto ao direito urbanístico, Silva (2010, p. 49) divide este ramo do direito em dois aspectos. O primeiro se relaciona a uma função objetiva, composta por normas legais que organizam os espaços habitáveis da cidade, promovendo uma melhor condição de vida para a toda a sociedade.

Em outro aspecto, como ciência, o direito urbanístico é o ramo do direito público que interpreta e sistematiza as normas e princípios legais reguladores dos espaços habitáveis.

Silva (2010), com a visão de um direito urbanístico objetivo, explica que este tem como objeto “regular a atividade urbanística e disciplinar a ordenação do território”, tendo como escopo a “ordenação das cidades”; entretanto, “os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionada com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo” (SILVA, 2010, p. 38).

Em outro contexto, relacionado diretamente à função social da propriedade, Silva (2005, p. 286), comentando sobre os direitos sociais, diz que estes são “prestações positivas prestadas pelo Estado direta ou indiretamente”, com base na Constituição Federal. Este grupo de normas visa “possibilitar melhores condições de vida aos mais fracos, igualizando situações sociais desiguais” (SILVA, 2005, p.286).

Esta definição se amalgama diretamente com os conceitos de justiça social e distribuição igualitária de bens determinados nas definições de plano diretor vistas até o momento.

Ainda explorando o tema dos direitos sociais, Lenza (2011, p. 974) relata que os mesmos fazem parte da democracia do Estado brasileiro, afirmando que estes pertencem a uma segunda dimensão de direitos, caracterizada por prestações positivas a serem desenvolvidas pelo próprio Estado com o objetivo de aplicar uma isonomia substancial e social na busca de melhores condições de vida, obedecendo, diretamente, os fundamentos da República brasileira.

Para Mendes e Branco (2012), direitos sociais se traduzem em igualdade às liberdades individuais, as quais implicam em prestações positivas e em direitos de defesa, ditos negativos, devendo o Estado aplicar seus recursos para garanti-los.

A falta de recursos econômicos para a concretização real dos direitos de “caráter social leva parte da doutrina a defender que as normas que consagram tais direitos assumem a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornar exigíveis” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 880).

Pela visão de Mendes e Branco (2012), o Poder Judiciário possui a responsabilidade de intervir na consecução dos direitos sociais diante da omissão do Estado na realização das políticas públicas sociais, entretanto com a intervenção do Poder Judiciário diante da inércia do Estado, há violação do princípio da separação dos poderes e do princípio da reserva do possível.

Para o Estatuto da Cidade, sob a ótica urbanística, a função social da propriedade se faz presente quando esta cumpre “as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, permitindo ao cidadão residente no município uma melhor qualidade de vida, acesso à justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas, sempre respeitando as diretrizes do próprio estatuto (BRASIL, 2001).

Moraes (2006), comentando a Constituição Federal de 1988, discorre sobre a função social da propriedade e diz que esta se inicia com a limitação do próprio direito sobre a propriedade privada “reforçada pela existência de um conjunto de obrigações para com os interesses da coletividade, visando também à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de domínio deve cumprir” (MORAES, 2006, p. 268).

Silva (2010, p. 376), referenciando-se aos direitos sociais presentes na Constituição Federal Brasileira de 1988, comentando o artigo 6º desta, define o que seria o direito à moradia ou o acesso à moradia, afirmando que o direito sublime está em não privar o cidadão, arbitrariamente, de uma habitação ou de conseguir uma. Para auxiliá-lo nisto, compete ao Estado praticar prestações positivas a sua efetivação, assentadas em seus programas habitacionais (art. 23, XX da Constituição Federal de 1988), “devendo o Estado apoiar as iniciativas pessoais (designadamente ‘autoconstrução’) ou cooperativas, estimular e controlar a atividade das empresas privadas de construção e lançar iniciativas públicas de construção” (BRASIL, 1988).

Ainda, na visão de Silva (2010, p. 375), sobre o direito à moradia diante do direito urbanístico, explica que moradia, antes de tudo, significa “não ser privado arbitrariamente de uma habitação”, consecutivamente, remete às prestações do Estado o dever de auxiliar o cidadão em obter uma digna morada. O autor afirma que de nada adiantará o direito se as pessoas não “tiverem a possibilidade de conseguir habitação própria ou de obter uma por arrendamento em condições compatíveis com os rendimentos da família” (SILVA, 2010, p.376).

Marés (2010, p. 193) afirma que as respostas para a serventia da função social da propriedade possuem uma ordem econômica com a clara intenção de “isolar este instituto da desapropriação por interesse social. De fato, condicionar o uso da terra à sua função social é apenas uma das oito finalidades da desapropriação por interesse social, estabelecidas no art. 18 do Estatuto da Terra”.

Em relação ao tema, agora na perspectiva do direito ambiental, Antunes (2010, p. 5), abordando o meio ambiente urbano, afirma que “o direito ambiental é a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente”. Atividades estas diretamente ligadas à própria ocupação do solo e à correta utilização da propriedade privada.

Para Beltrão (2009, p. 25), o direito ambiental permeia o caminho da sustentabilidade que, conforme a definição universal dada pela Comissão Brundtland², consiste no que “satisfaz as necessidades do presente sem pôr em

² Em 1983, a ONU indicou a então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para chefiar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que deveria aprofundar propostas mundiais na área ambiental. Quatro anos depois, em 1987, a comissão apresentou o documento

risco a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades satisfeitas”.

Em sua obra, Amado (2011, p. 11) encontra a explicação para o direito ambiental na base do direito público dizendo que aquele é “composto por princípios e regras que regulam as condutas humanas que afetem, potencial ou efetivamente, direta ou indiretamente, o meio ambiente, quer o natural, cultural ou artificial”. Com esta base, fica clara a possibilidade de se identificar dentro do plano diretor as principais medidas ou tendências da municipalidade mediante o tema urbanismo e meio ambiente urbano.

Uma visão interessante do direito Ambiental é o “princípio do não retrocesso” a qual Prieur (2012, p.14) explica que trata-se de parte integrante do nosso Direito Ambiental, “na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente”.

Segundo o autor, este princípio impõe a administração pública um dever positivo de não retroceder naquilo que houve avanço, ou seja, as normas de proteção do meio ambiente, sancionadas, não poderão ser revogadas para favorecer ações negativas contra o meio ambiente em todas as suas formas.

Comentando o período de 1998 a 2005 e suas políticas públicas de meio ambiente no município de Curitiba, Silva, Rezende e Bollmann (2011, p. 84) afirmam que, no período analisado, foram caracterizadas por possuírem um foco setorial, sem enfatizar a “intervenção desejada e na inter-relação horizontal com as demais áreas”, sendo que, tal posicionamento não favorece um alinhamento horizontal com os demais setores e a otimização de recursos (eficácia administrativa) neste aspecto, o plano diretor se faz norma consistente para oportunizar a interação setorial em busca da preservação e de uma política de avanço e melhoria do meio ambiente urbano.

É certo que o fenômeno da industrialização urbana trouxe para as cidades milhares de candidatos que ofereceram a sua mão de obra para as indústrias ali estabelecidas. Segundo Castro (2009), uma consequência destes movimentos migratórios foi a diminuição da população rural e o aumento da população urbana. Desta forma, surgem dentro do direito urbanístico e do direito ambiental,

instrumentos de controle da ocupação e uso do solo e da propriedade urbana, consolidado no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que visa estabelecer um estudo, segundo Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (2014, p. 32), sobre “impactos positivos e negativos sobre empreendimentos” urbanos, conforme a sua complexidade.

Ao estudar a cidade com o olhar técnico dos seus idealizadores em diferentes períodos históricos, Bresciani (2002, p. 16) descreve a constante preocupação pelo social existente por parte dos administradores das cidades. O autor relata que os planos desenvolvidos nas cidades do século XIX possuíam suas configurações voltadas para um social e as nuances de um bem social visando melhores condições de vida para aqueles que se estabeleciam nas cidades para trabalhar e viver (BRESCIANI, 2002).

Este espaço formado por aglomerados humanos, cidades, é um fenômeno dinâmico que age qualitativamente e quantitativamente no espaço habitado, pois o ser humano possui a impressionante capacidade de adaptar-se às mais variadas condições quando de sua fixação ao solo, em grupos sociais, expandindo-se e distribuindo-se sobre o território, “acarretando sucessivas mudanças demográficas e sociais” (SANTOS, 1988, p. 14).

Este dinamismo humano reflete-se “na transformação qualitativa e quantitativa do espaço habitado” (SANTOS, 1988, p.15). Pelo olhar da dinamicidade do ser humano, é fácil de perceber que o espaço habitado – ou a cidade – necessita ter uma condição espacial sustentável e suportável a toda esta dinâmica populacional que nele se concentra (SANTOS, 1988).

Para Costa (2014), é necessário racionalizar as cidades através de um plano diretor voltado à solução de questões presentes e com oferta de opções futuras. Para o autor, é importante que “as cidades sejam administradas em benefício da sociedade” (COSTA, 2014, p. 272). Para tanto se faz necessário a edição de “leis locais”, customizadas, de acordo com o município, devendo observar “os anseios de seus habitantes e de suas forças econômicas, na política urbana” (COSTA, 2014, p. 272). Percebe-se que a visão apresentada incorpora elementos normativos do Estatuto da Cidade que são transferidos, em norma cogente, incorporados aos planos diretores municipais.

A degradação do espaço pela consecutiva falta do poder público, de equipamentos urbanos, de trabalho, de produção e de ganhos age negativamente

sobre os habitantes e o espaço,³ tornando-se latente a necessidade de um ordenamento legal ao crescimento urbano e de acesso a propriedade não utilizada ou subutilizada.

2.6 O DIREITO AMBIENTAL E AS SUAS NORMAS DE INFLUÊNCIA SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PDCC/2015

O novo Plano Diretor do município de Curitiba/2015 traz em suas linhas várias citações com conotações ao Direito Ambiental, ao meio ambiente, à poluição, à bacia hidrográfica, à preservação ambiental, à proteção ao meio cultural e ambiental e, também, à proteção da paisagem urbana, visando à conservação da função social da cidade quanto ao seu meio ambiente e, por consequência, às propriedades existentes na mesma (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

O Quadro 2 apresenta palavras chaves que representam o Direito Ambiental dentro do plano diretor 2015 de Curitiba e a quantidade de citações relevantes feitas ao mesmo .

AÇÃO/MEIO	CITAÇÃO NO PDCC/2015
Meio ambiente	19
Poluição	1
Bacia hidrográfica	5
Preservação ambiental	4
Proteção ao meio ambiente natural e cultural	18
Proteção da paisagem urbana	4

**Quadro 2 – Citações com conotação Ambiental no PDCC/2015.
Fonte: Autoria própria.**

³ “A proliferação de grandes cidades foi surpreendente nos países pobres. Das 26 cidades mundiais com mais de 5 milhões de habitantes em 1980, 16 estão nos países subdesenvolvidos. Estima-se que no ano 2000, das 60 cidades com essa população no mundo inteiro, 45 estarão no Terceiro Mundo” (SANTOS, 1988, p. 14).

Importante observar que este novo plano traz em seu artigo 13, inciso I, a caracterização de uma política ambiental de convívio e preservação entre o ambiente natural e o artificial. Em seu artigo 45 a nova lei caracteriza o patrimônio ambiental e a defesa do mesmo, preservando-o para as futuras gerações reproduzindo por inteiro o artigo 19 do PDCC do ano de 2004.

Para Costa (2014), meio ambiente pode ser conceituado com base em dois aspectos: o primeiro caracteriza-se pelo aspecto restrito, o qual compreende o meio ambiente, o patrimônio natural e o relacionamento humano, desprezando todas as outras formas que não digam respeito aos recursos naturais.; o segundo: em um aspecto mais amplo, abrangendo toda a natureza artificial e natural do meio, incluindo-se no mesmo, os bens culturais correlatos.

No Plano Diretor de Curitiba de 2015, o município adotou o segundo posicionamento referido por Costa (2014), abrangendo o critério de meio ambiente de forma ampla incluindo no mesmo os bens culturais, com ênfase no cidadão em sua relação com uma cidade mais humanizada e equilibrada.

A Política Urbana Ambiental do município de Curitiba se faz mencionada no artigo 3º, inc. II, do novo plano, e para tanto, dentro da Política Urbana, o meio ambiente recebe uma atenção através do Macrozoneamento, dos eixos e áreas, principalmente, das áreas de proteção ambiental.

O artigo 20, inciso VIII, do Plano Diretor de 2015 do município de Curitiba, caracteriza o que seriam áreas de proteção ambiental, informando que as mesmas compreendem, dentro do município e sem prejuízo de outras áreas que vierem a ser criada por lei, a Área de Proteção Ambiental Estadual do Passaúna, visando proteger e conservar a qualidade ambiental e os ecossistemas da região, em especial, o abastecimento de água para a cidade, a Área de Proteção Ambiental do Iguaçu, que visa à preservação e a recuperação da qualidade ambiental da bacia do rio Iguaçu (CURITIBA, 2015a).

Collet e Roméro (2010) demonstram a importância do zoneamento e da proteção ambiental, como forma de proteção ao meio ambiente e dos seus ecossistemas preservando áreas importantes para as comunidades e para as gerações que virão.

Curitiba, no aspecto ambiental, segue a linha do Estatuto da Cidade e da sustentabilidade, trazendo e preservando nas linhas de seu novo plano diretor, a

intervenção da administração municipal junto ao meio ambiente, fiscalizando, recompensado, coibindo ou permitindo a ação humana sobre o mesmo.

Os instrumentos de política urbana contidos no PDCC/2015, tal qual o de parcelamento, uso e ocupação do solo, da circulação de veículos, pedestres e ciclistas, zoneamento ambiental, da habitação de interesse social, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, operação urbana consorciada, plano de desenvolvimento regional, redesenvolvimento urbano, o estudo de impacto de vizinhança, são mecanismos de grande valor para proteção, conservação e recuperação ambiental da cidade, disciplinando o uso e ocupação de áreas nos limites do município.

2.7 PROPRIEDADE URBANA E O DIREITO À MORADIA

A partir da edição da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), uma série de instrumentos inovadores, do parcelamento, edificação ou ocupação compulsória do solo urbano, foram incorporadas pela maioria dos planos diretores elaborados ou atualizados, desde então, pelas cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes ou que se enquadram nas condições especiais determinadas no próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Na visão de Fernandes (2010, p. 55), estes instrumentos de ordenação das cidades abrem possibilidades para uma nova ordem urbanística e social das mesmas. Como mecanismos de planejamento, tem-se o zoneamento, loteamento, desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos, entre outros.

Já o Estatuto da Cidade apresenta como instrumentos de desenvolvimento urbano, o parcelamento, a edificação, a utilização compulsória, a tributação extrafiscal progressiva, a desapropriação, a sanção, o direito de superfície, o direito de preferência e a transferência onerosa de direitos de construção (BRASIL, 2001).

Com este rol de instrumentos abriu-se uma possibilidade para uma ordem urbanística econômica mais eficiente, politicamente justa e com sensibilidade para os problemas ambientais emergentes nas cidades.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsória são instrumentos de reforma urbana e de política fundiária que poderão promover uma reforma urbana, garantindo a função social da cidade e da propriedade em uma reestruturação fundiária do município. Permitirá, ainda, a ocupação de propriedades subutilizadas ou abandonadas, em uma verdadeira reforma do espaço urbano. Áreas urbanas incompatíveis com os usos e densidades previstas no plano diretor poderão ser desapropriadas pagando-se aos seus proprietários indenização com títulos da dívida pública (BRASIL, 2001).

Com a elaboração do plano diretor, abre-se uma possibilidade real para o município conhecer a sua estrutura fundiária e o que está ocorrendo com a mesma em suas cercanias (GENZ, [200-?]). Por meio deste conhecimento fundiário, abre-se, também, uma janela para o administrador empregar o melhor instrumento oferecido pelo Estatuto da Cidade para orientação e consecução de uma inclusão social, criando condições para um ordenamento urbano da propriedade.

Entre instrumentos jurídicos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade e pelo PDCC, existem, por exemplo, a outorga do direito de construir, o exercício do direito de preempção, a utilização adequada de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), as operações urbanas consorciadas, a possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para regularização fundiária, utilização compulsória de imóveis considerados subutilizados, dentre outros (BRASIL, 2001; CURITIBA, 2015).

Entretanto, percebe-se claramente que a propriedade, historicamente, tornou-se um ativo financeiro, o que, muitas vezes, dificulta ou impossibilita o princípio da função social da propriedade destacado no artigo 39 do Estatuto da Cidade. A transformação da propriedade e do solo urbano em ativos financeiros ignora a propensão dos mesmos ao direito à moradia, refletindo, diretamente, sobre os direitos sociais e as garantias de bem-estar e paz social das cidades, sendo que a globalização foi a principal causa de “mercantilização da moradia” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 348).

Logicamente, a mercantilização da propriedade e o próprio direito constitucional à propriedade privada serviram para o afastamento do Estado da resolução das questões da propriedade urbana e de sua função social, refletindo dentro do próprio espaço urbano (RIBEIRO; JUNIOR, 2011).

Como bem enfatiza o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010), em um modelo de desigualdade social, os vazios urbanos, em áreas densamente

povoadas, representam o capital especulativo imobiliário. Isto reflete diretamente em uma segregação social dos com menor poder aquisitivo, favorecendo loteamentos irregulares e a favelização das cidades.

Este modelo, segundo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010, p. 379) é “marcado pela ocupação periurbana dos condomínios fechados das classes médias e altas”, o que acaba gerando um reflexo negativo em outras áreas da cidade. Exemplos levantados pelo próprio IPEA mostra o esvaziamento das áreas centrais da cidade, deterioração de imóveis, aumento de imóveis ociosos, “fragmentação, dispersão e baixas densidades” (HOLANDA *et al.*, 2015, p. 83), como se faz percebido na prática com o centro da cidade de Curitiba.

Ultramari (2016), ao comentar a distância entre o trabalho e a moradia, afirma que o morar envolve uma série de aspectos tal qual “o valor da terra, especulação, capacidade de compra do morador, morosidade do poder público, desrespeito por parte dos moradores das regras mínimas de convivência urbana”, fornece uma clara impressão da realidade brasileira sobre o fator morar e que este depende, principalmente, do alto poder financeiro pessoal e de uma presença aguda do Poder Público, situações que o novo plano de Curitiba não regulamentou plenamente deixando a cargo de um empenho próximo ou futuro para o fazê-lo

Portanto, mais do que uma questão de planejamento, o plano diretor é um instrumento de função social de realização da máxima do Princípio da Igualdade, concretizado no artigo 5º da Constituição Federal. Isto se cristaliza em um simples pensamento: “Devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade” (MELLO, 2000, p. 19), consubstanciando, assim, o que fez surgir no sistema legal o instituto da Discriminação Positiva. Por consequência, o instituto da Discriminação Positiva (ROTHENBURG, 2008) deveria favorecer a aplicação pelo Estado dos instrumentos reguladores e aplicadores da função social da propriedade constantes em nossos planos diretores. Porém, esta não é a realidade vivenciada pela maioria dos centros urbanos de nosso país (SAULE; ROLNIK, 2001).

2.8 O PLANO DIRETOR E A SUA APLICAÇÃO

No pensamento de Le Corbusier, faz-se hábil a comparação das atribuições do desenvolvimento urbano guiado pela norma do plano diretor que seria a ferramenta para o desenvolvimento e dignidade. Isto viria a culminar com a facilitação das condições de existência, realizando um benefício mental e físico nos habitantes da cidade, fazendo aparecer e se desenvolver “sentimentos sociais capazes de levar ao civismo; [e] o civismo gerador de ação levará a comuna ao mais alto grau de consciência e de dignidade” (LE CORBUSIER, 2000, p. 67). Ou seja, a participação do cidadão na lei de sua cidade gera civismo e comprometimento.

Percebe-se, então, que a formulação de uma gestão municipal através do plano diretor visa estabelecer uma rede de infraestrutura capaz de originar, aprimorar e gerenciar as melhorias das condições socioeconômicas da cidade, contribuindo, ainda, para a sua formação socioespacial.

Contraopondo-se à favelização e à ocupação desordenada da cidade, a quantidade e a qualidade da infraestrutura disponível no território qualificam e condicionam seu processo de desenvolvimento (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010), trazendo o Estado muito mais perto de seus cidadãos.

Logicamente, há de se olhar estas afirmações com certo receio, pois, conforme Villaça (2005), até hoje não se tem notícia de alguma cidade que tenha resolvido todos os seus problemas urbanos e sociais apenas com a imposição e concretização dos ordenamentos do seu plano diretor de desenvolvimento urbano.

Esta falta de efetividade do plano diretor pode ocorrer, por exemplo, devido à inação do próprio Estado ou à ação negativa dos cidadãos deste Estado, poderão promover a desobediência às normas urbanísticas e à correta e igualitária posse da propriedade urbana. Nestes casos, o Poder Judiciário poderá ser invocado para que, por meio de uma sentença normativa, promova a ação do Estado ou o respeito às normas urbanas pelo cidadão (RIO GRANDE DO SUL, 2015)

Ainda, apesar do Princípio da Separação de Poderes no Estado brasileiro (art. 2º, Constituição Federal de 1988), o Poder Judiciário pode referendar, ou não, atos de particulares ou entidades que se indisponham contra os poderes constituídos, promovendo a desobediência da norma do plano diretor, sobretudo, os

ordenamentos do regramento do solo, da propriedade e dos instrumentos para a concretização da função social dos mesmos (BRASIL, 2008). Isto, por si só, já derrubam qualquer mito sobre o plano diretor como lei maior do ordenamento da cidade e de exemplo de comprometimento popular em todos os seus níveis sociais.

Desta forma, diante da falta de iniciativa do Poder Executivo municipal em elaborar e/ou aplicar o plano diretor, ordenando o desenvolvimento da cidade, cabe à invocação do Poder Judiciário para que este determine o cumprimento legal, estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, obrigando a municipalidade, sob as penas de uma responsabilidade administrativa e política sobre a sua inépcia, à realização da modernização e implementação dos ordenamentos contidos no plano diretor ou para a simples elaboração deste (PONTES; FARIA, 2012).

Todavia, o plano diretor, a partir do Estatuto da Cidade, deixou de ser um instrumento de elaboração privativa do município, passando a ser um instrumento democrático de concretização da vida em sociedade de todos os habitantes da cidade, como bem frisa o PNDU (BRASIL, 2004).

Porém, há de se ressaltar novamente que, a visão apregoada pelo Ministério das Cidades sobre o “instrumento democrático do plano diretor” pode esbarrar na eficácia do mesmo, na sua realidade e na situação conturbada da maioria das cidades brasileiras, sobretudo, no que diz respeito à ocupação do solo e o acesso a uma habitação digna.

2.9 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PNDU) E O PLANO DIRETOR

Na 1ª Conferência Nacional das Cidades,⁴ convocada pelo Decreto Presidencial de 22 de maio de 2003, realizada em outubro daquele ano na Cidade

⁴ A 1ª Conferência Nacional das Cidades estabeleceu parâmetros para uma política de desenvolvimento urbano com propostas de integração das políticas setoriais, dos princípios para a construção do direito à cidade, do cumprimento da função social desta e da propriedade, combate à segregação socioespacial, acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e à acessibilidade, à gestão descentralizada e democrática, à informação, participação social na formulação, decisão, implementação e avaliação da PNDU. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/conferianacional.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2015.

de Brasília – DF, foi aprovada “as diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano democrático e integrado, com o objetivo de garantir uma ‘cidade para todos’, como propunha o texto-base apresentado pelo Ministério das Cidades” (BRASIL, 2004, p. 75).

Segundo as orientações do PNDU, a política urbana deve ter como base a participação popular, sobretudo, na formulação de políticas públicas, assumindo um *status* de direito e auxiliando o Estado no enfrentamento da crise urbana (BRASIL, 2004). As competências determinadas pelo PNDU têm por características, comuns e concorrentes, a distribuição entre os entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal), sempre visando os interesses públicos, primando pela cooperação de todos, principalmente, na promoção e defesa da dignidade da pessoa humana.

Nesta articulação entre os entes federados, o Ministério das Cidades teve por competência a criação do Conselho das Cidades, composto pelos entes da federação e por membros de toda a sociedade civil, tendo por finalidade a concretização dos pactos entre os entes federados e a sociedade civil e os cidadãos, aproximando todas as ações da população em geral (BRASIL, 2006).

A mais recente Conferência das Cidades (a 5ª) foi realizada em novembro do ano de 2013 na Cidade de Brasília – DF, sob a seguinte temática: *Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já*.⁵ “A Conferência teve o objetivo de fortalecer e estimular a participação social e contribuir para o avanço das políticas públicas de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2013).

Nesta última conferência, ficou aprovado o texto que traz em seu conteúdo os seguintes tópicos:

- a) quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já;
- b) participação e controle social no sistema nacional de desenvolvimento urbano – SNDU;
- c) Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU;
- d) instrumentos de políticas de integração intersetorial e territorial; e

⁵ Nos últimos 20 anos, por meio de muita mobilização, o movimento pela reforma urbana conquistou o reconhecimento de diversos direitos coletivos como forma de promover a justiça social nas cidades. Com a elaboração da Constituição Federal de 1988 e outras leis que a seguiram, como o Estatuto da Cidade, a participação popular deixou de ser possibilidade para tornar-se obrigação. Desta forma, a sociedade cada vez mais apropria-se dos espaços de controle social sobre as políticas públicas, participando ativamente para a transformação da realidade das cidades brasileiras. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/imagens/arquivos/textos.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

e) políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade.

Sob os pontos de vista dos direitos urbanístico e ambiental, o item “d” leva em conta a função social da propriedade, função esta já apregoada pelos vários planos diretores implantados pelos municípios brasileiros e que tem seus reflexos sobre as condições do meio ambiente urbano e sobre o zoneamento urbano.

Destaca-se nos ordenamentos do plano diretor uma preocupação em manter equilíbrio entre o ambiente natural e o construído. Interessante se faz perceber a distinção feita por este ordenamento em ambiente natural e pela proposta de distribuição dos benefícios e do ônus no processo de urbanização e do cumprimento da função social da propriedade.

Silva (2010) define o direito à moradia consubstanciado, constitucionalmente, no sistema legal brasileiro, no artigo 23, inc. XX, da Constituição Federal de 1988. O autor afirma que, antes de tudo, direito à moradia significa “não ser privado arbitrariamente de uma habitação ou de conseguir uma” (SILVA, 2010, p. 376). Por este aspecto do direito à moradia, percebe-se que instrumentos não faltam no novo Plano Diretor de Curitiba para estabelecer uma verdadeira reforma habitacional através de uma política pública de desenvolvimento urbano.

O novo diploma legal da Cidade de Curitiba incorpora-se à gestão urbana do solo e da moradia da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), a qual dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal e trata, também, da regularização fundiária dos assentamentos localizados em áreas urbanas, constituindo esta em um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais” (CURITIBA, 2009). Estas medidas visam a regularização e titulação de assentamentos irregulares, garantindo assim o direito social à moradia aos mais carentes, preservando o meio ambiente urbano.

Silva (2010, p. 13) aduz que faz parte da “atividade urbanística a preservação do meio ambiente natural e cultural”, os quais traduzem “de um lado, condições de vida respirável e, de outro, a sobrevivência de legados históricos e artísticos e a salvaguarda de belezas naturais para desfrute e deleite do homem”, em uma clara visão de garantias para as gerações futuras das cidades. Entende-se assim que o município deverá ter em sua política de desenvolvimento urbano o equilíbrio entre o meio ambiente natural e o meio ambiente transformado pelo homem.

Apesar de repetitiva em muitos aspectos, a linha inicial do PDCC/2015 traz uma preocupação com a prevenção da favelização da cidade, está diretamente contribui para o desequilíbrio do meio ambiente urbano e do meio ambiente natural.

Existe na nova Lei do PDCC/2015 uma preocupação em estabelecer o conceito de função social da propriedade urbana, dizendo que esta cumpre tal função, quando a mesma “atende aos critérios de ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano previstos no plano diretor e na legislação urbanística, respeitado as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade [assegurando a plenitude do direito]” (CURITIBA, 2015c, grifo nosso).

Santana (2013, p. 27), por sua vez, atribui à função social da propriedade quando esta “observa as exigências fundamentais de ordenação da cidade dispostas no plano diretor do município, no qual se localiza, conforme dispõe o artigo 182, § 2º da CRFB/88”. Em seu estudo o autor conclui que a Constituição Federal não explicita os requisitos essenciais para caracterização do que seja uma propriedade que cumpra sua função social, aliás, deixa estes requisitos na competência de cada “município brasileiro para que regule estas exigências através do respectivo plano diretor” (SANTANA, 2013, p. 27).

Este novo estatuto urbanístico do Município de Curitiba preza pelo aproveitamento adequado e racional do solo. Santana (2013, p. 30) diz que “quando a propriedade atende à sua função, proporciona uma utilização racional do solo urbano e a edificação em conformidade com o plano diretor”, enquadrando-se, assim, a ficção da lei à sua realidade.

Sobre o aspecto da aquisição de propriedade e da densidade populacional, Accioly (1998, p. 29) relata que nas economias de mercado desenvolvidas, nas quais “existem regulamentações e normas controladoras”, observa-se que “é o mercado imobiliário que influencia a densidade urbana”. Por outro lado, segue o autor, nos “países de economias planejadas, tradicionalmente, a densidade é um elemento-chave do processo de planejamento”, sobretudo na formação dos bairros, das “dimensões das unidades residenciais” (ACCIOLY, 1998, p. 29) e das próprias cidades⁶.

⁶ Os apartamentos residenciais novos em Curitiba tiveram variação mensal média de 0,3% no primeiro mês de 2015, com metro quadrado privativo a R\$ 6.210,65. Os dados são do último levantamento realizado pela Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Paraná (Ademi-PR), em parceria com a BRAIN – Bureau de Inteligência Corporativa (BEM PARANÁ, 2015).

Desta forma, quando o Plano Diretor de Curitiba explicita “o respeito aos proprietários e possuidores de áreas vizinhas, compatibilizando os poderes inerentes ao domínio com as diretrizes do planejamento urbano” (CURITIBA, 2015c), remete ao correto uso da propriedade, da construção e ocupação do solo, mediante o respeito às normas de zoneamento e ambientais das respectivas áreas. Isto é uma clara determinação de que o poder público municipal deverá agir para levar os equipamentos urbanos e sociais às áreas de ocupações irregulares disciplinando o uso e a preservação da mesma.

2.10 PLANO DIRETOR: EFICÁCIA DA LEI

O mundo atual está cercado de ordenamentos de vida, ou seja, ordenamentos de conduta, de economia, de trabalho, social, familiar, religioso etc.

Estes ordenamentos, normas jurídicas ou leis, surgiram para disciplinar a vida em sociedade, garantir a igualdade jurídica entre todos os cidadãos, Princípio da Igualdade concretizado no artigo 5º da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988).

Segundo Barroso (2009, p. 189), normas jurídicas “são prescrições, mandamentos, determinações que, idealmente, destinam-se a introduzir ordem e a justiça na vida social”. Organizando, desta forma, a sociedade através de um sistema legal e justo para todos. Pode-se dizer ainda que toda a “norma jurídica possui eficácia, em maior ou menor intensidade, e que são aplicáveis no limite do seu teor objetivo” (BARROSO, 2009, p. 216), posto que a aplicação de uma norma incompleta ou que não esteja em vigência, por si só, causa a nulidade de todos os atos ocorridos sobre a mesma.

Entretanto, como os seres humanos, toda lei possui um estágio embrionário para o seu nascimento, sua aplicação e seu falecimento o que, segundo Reale (2002, p. 91) formam um tripé: “o fundamento; a vigência e a sua eficácia”, que correspondem, respectivamente, à validade ética, à validade formal ou técnico-jurídica e à validade social. Dentre estes conceitos filosóficos do Direito, destaca-se a questão da eficácia jurídica da norma, que está diretamente ligada à sua aplicação ou execução.

Desta forma, toda a sociedade deverá reconhecer e viver o Direito (REALE, 2002), incorporando-o ao seu dia a dia e a dos seus integrantes, em atos de adesão ao ordenamento. Mas nem toda norma jurídica possui um nascimento perfeito; algumas nascem com problemas em seu trâmite legislativo, o que impossibilita a sua aplicação imediata, dependendo de outra lei, regulamento ou de uma revisão legal.

Segundo Silva (1998, p. 82), a eficácia das normas se divide em três grupos:

- a) normas de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral;
- b) normas de eficácia contida (ou contível) e aplicabilidade direta, imediata, mas possivelmente não integral; e
- c) normas de eficácia limitada.

Em outra visão sobre a eficácia da norma, Moraes (2003, p. 41) propõe uma nova espécie de classificação das normas constitucionais que, por analogia, equivalem às normas infraconstitucionais, tendo como critério para a sua classificação a intangibilidade e a produção dos efeitos concretos. Desta forma, a autora classifica norma e sua eficácia em: eficácia absoluta (sem necessidade de complementação e de aplicação intangível e imediata); eficácia plena (podem ser aplicadas imediatamente, porém podem ser emendadas); e, por fim, a de eficácia relativa restringível (aplicável, mas de eficácia reduzida). Por esta base doutrinária, faz-se interessante, então, para este trabalho, explorar a eficácia da norma relacionada com o plano diretor pelos tribunais do Brasil.

Como qualquer norma infraconstitucional, o plano diretor não poderá se impor frente à Constituição, impedindo a consecução da função social da propriedade. Isto se pode observar em decisão tomada pelo STF, o qual determinou que a usucapião urbana é um direito constitucional que limita a aquisição originária de propriedade em 250 metros quadrados (m²), não podendo, então, o município ir contra este padrão por ter em seu plano diretor lote mínimo superior à metragem da usucapião urbana (BRASIL, 2015).

O Supremo Tribunal Federal também entende que a progressividade do IPTU para imóveis abandonados ou não ocupados só é compatível e possível, quando for para se concretizar e implementar a função social da propriedade estabelecida pelo plano diretor em seus ordenamentos (BRASIL, 2010).

Pela mesma perspectiva, os tribunais de justiça dos estados, assumindo as ordenações constitucionais e do Estatuto da Cidade sobre a eficácia e a importância do plano diretor, têm se posicionado determinando a violação constitucional da Lei do Plano Diretor, manifestando-se contrários à supressão, modificação, adição ou correção de artigo do projeto de plano diretor elaborado pelo Poder Executivo Municipal, pela câmara municipal sem prévio estudo técnico ou sem consulta pública dos cidadãos (SÃO PAULO, 2010)

O Poder Judiciário reconhece, claramente, o poder do plano diretor municipal como instrumento de desenvolvimento urbano e de função social da propriedade e da regulamentação destes instrumentos pelo Estatuto da Cidade e da eficácia plena do artigo 182 da Constituição Federal, outrora limitada, dada por aquele estatuto (PARANÁ, 2015).

Pelos julgados torna-se pacífico que a eficácia da lei, diretamente, tem seus reflexos sobre a sociedade, sobre a cidade e sobre o cidadão, importando o auxílio do Poder Judiciário para declarar o direito ou a eficácia do ato normativo diante de normas superiores e da omissão do poder público em respeitá-las ou aplicá-las, ainda mais quando ocorrer algum dano ambiental ligado ao uso do solo e à passividade da fiscalização municipal responsável (SANTA CATARINA, 2013).

A jurisprudência observada nos parágrafos acima possibilita uma visão sobre o posicionamento legal dos Tribunais em determinadas áreas abrangidas pelo plano diretor. Com esta base jurisprudencial se obtém um parâmetro legal de observação da eficácia de algumas questões pertinentes ao plano diretor que deveriam ser cumpridas pelo município ou por seus cidadãos e não o foram, onde, então, o Poder Judiciário interfere, determinando o cumprimento do estatuto legal não observado.

2.10.1 Sobre a Eficácia, Eficiência e Efetividade na Visão Administrativa e Jurídica.

Ao se interpretar o que é eficácia, eficiência e a efetividade, todas as definições encontradas parecem apontar para um mesmo ponto, o qual denota capacidade, cumprimento, realização correta. Do ponto de vista semântico, com base nos dicionários da língua portuguesa, pode-se traduzir eficácia como sendo: “virtude de tornar efetivo ou real” (PRIBERAM, [200-?]), já eficiência possui o sentido

de: “qualidade do que é eficiente; capacidade para reproduzir um efeito”, por último, efetividade significa: “qualidade de efetivo; tempo durante o qual se exerce o serviço (MICHAELLIS, [200-?]).

Por uma interpretação mais técnica, em um conceito jurídico - constitucional sobre estes termos, encontra-se uma conotação de eficácia na Emenda Constitucional 19/98, a qual modificou o artigo 37 da Constituição Federal em seu *caput*, o qual passou a determinar que a administração pública de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, entre outros, o princípio da eficiência (BRASIL, 1988).

Spitzcovsky (2011, p.64) define o princípio da eficiência da administração pública como sendo uma imposição ao “Poder Público a busca pelo aperfeiçoamento na prestação dos seus serviços, como forma de chegar à preservação dos interesses que representa”. Assim, deverá a administração pública, em todos os seus níveis, concretizar suas funções e deveres para com seus cidadãos. Moraes (2005, p. 108) diz que “existirão, portanto, direitos e obrigações recíprocos entre o Estado – administração e o indivíduo – administrado”, os quais poderão ser exigidos por este, dentro dos seus direitos subjetivos, “da administração pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível”, ou seja, a efetivação de todas as suas atividades diante da sociedade.

Segundo a Escola Nacional de Administração Pública (2014, p. 12), “quando falamos de resultados, estamos no âmbito da eficácia”. Por esta visão, a Escola Nacional de Administração Pública (2014, p. 12) atribui a eficácia ao atingimento de metas pelo servidor. Já sobre a efetividade, esta aduz que, no atendimento, o servidor deverá considerar “a melhor utilização dos recursos públicos em busca do aumento da produtividade. Esse aumento de produtividade deve considerar o custo necessário ao desempenho da atividade e o benefício correspondente obtido” (ESCOLA NACIONAL DE ADMINIDSTRAÇÃO PÚBLICA, 2014).

Interessante frisar que, para a Administração Pública, a eficácia distingue-se da efetividade pela característica peculiar desta ter uma atribuição subjetiva a função do servidor público, “dependente da situação do atendimento prestado” (ESCOLA NACIONAL DE ADMINIDSTRAÇÃO PÚBLICA, 2014), se este resulta em satisfação ou não do cidadão, ao passo que eficácia é o atingimento dos resultados pretendidos.

Marinho e Façanha (2001) explicam efetividade, eficiência e eficácia dizendo que “a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos”, já à eficiência “denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços”; e, por fim, a eficácia “remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais”.

Já Chiavenato (2003, p.155) explica que as “organizações devem ser consideradas sobre o ponto de vista da eficácia e eficiência simultaneamente”, sendo que “eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo”, compreendendo-se do início ao final de um processo de produção.

No próximo item são apresentadas as diferenças de interpretação entre a eficácia, eficiência e efetividade entre a visão administrativista e a visão jurídica.

2.10.1.1 Visão Jurídica

Sobre a eficácia, em um viés jurídico, Mendes e Branco (2012, p. 105) relaciona como norma plena, autoexecutáveis, aquelas que “são as idôneas para produzir todos os efeitos previstos, isto é, podem disciplinar de pronto as relações jurídicas, uma vez que contêm todos os elementos necessários”.

Por esta visão, eficácia jurídica seria a capacidade imediata de normatizar imposta pela norma legal. Barroso (2009, p. 318) afirma que “toda norma se destina a produção de algum efeito jurídico. Como consequência a eficácia jurídica – isto é, a pretensão de atuar sobre a realidade – é atributo das normas de direito”. Assim, a realização dos efeitos da norma junto à sociedade, “entre o dever – ser da norma e a realidade” (BARROSO, 2009, p. 318) denuncia a efetividade que paira sobre a mesma.

Como resultado da eficácia da norma, tem-se então, uma medida de efetividade para mesma. Para Barroso (2009), a efetividade é responsável pela formação de um 4º plano para análise dos atos jurídicos o que, tradicionalmente, é feito em 3 planos: existência, validade e eficácia.

Desta forma, haverá um quarto plano, o qual corresponderá a “efetividade da norma jurídica”. Assim, o autor atesta que “efetividade, em suma, significa a realização do Direito, o desempenho concreto da função social” (BARROSO, 2009, p. 220). A norma com eficácia tem a capacidade de concretizar no mundo dos fatos os preceitos legais que a geraram, tornando “realizável o dever – ser normativo e o ser da realidade social” (BARROSO, 2009).

Neste estudo se utilizará uma perspectiva jurídica para análise da norma do plano diretor de Curitiba de 2015, onde, com base nos ordenamentos de direito urbanístico e de direito ambiental, observar-se-á a eficácia daqueles em disciplinar, de imediato, ou não, o acesso à propriedade urbana em uma consecutiva aplicação da função social da propriedade.

O Quadro 3 apresenta uma comparação entre a visão administrativista e a visão jurídica sobre a eficácia, eficiência e efetividade.

QUADRO COMPARATIVO ENTRE A VISÃO ADMINISTRATIVA E A VISÃO JURÍDICA SOBRE A EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE			
EFEITOS	VISÃO ADMINISTRATIVISTA	VISÃO JURÍDICA	Observação
EFICÁCIA	Medida do alcance dos resultados	Capacidade imediata de utilização – produzir efeitos.	A norma jurídica regulamenta a obtenção dos resultados
EFICIÊNCIA	Produzir resultados com menor dispêndio	Capacidade de regularizar, normatizar situações sociais.	A norma jurídica pacifica conflitos e protege direitos
EFETIVIDADE	Capacidade de atingir resultados pelo administrador	Realização do Direito, desempenho concreto da função social.	Capacidade da sociedade de usufruir dos seus direitos

Quadro 3 – Comparativo entre a visão administrativista e a visão jurídica da eficácia, eficiência e efetividade.

Fonte: Autoria própria.

2.11 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O município, como parte do Pacto Federativo, recebeu na Carta Política de 1988, atribuições de independência, podendo então, o seu Poder Executivo, consorciado com o Legislativo, comandar os rumos do município, legislando sobre

interesse local, complementar à legislação federal e à estadual, no que couber (BRASIL, 1988), promovendo o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, entre outros (BRASIL, 2001).

O Quadro 4 apresenta a norma Constitucional brasileira como a principal fonte motivadora de políticas públicas pelo Estado, ressaltando os principais artigos de interesse para o presente trabalho.

Legislação	Constituição da República Federativa do Brasil
Ementa	Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
Origem	Congresso Nacional Brasileiro
Escopo	Estabelecer os princípios, direitos e garantias fundamentais da Nação brasileira.
Abrangência	Nacional
Diretivas de interesse para a pesquisa	Título VII, capítulo II, Da Política Urbana, art. 170; art. 173, § 1º, inc. I, art. 182 e 183; capítulo VII, Do Meio Ambiente
Sobre a propriedade	Título VII, capítulo II, Da Política Urbana, art. 170; Artigo 173, § 1º, inc. I, art. 182 e 183
Sobre o meio ambiente	Capítulo VII, Do Meio Ambiente
Função social da propriedade	Título VII, capítulo II, Da Política Urbana

Quadro 4 – Constituição da República Brasileira de 1988

Fonte: Autoria própria.

Com a vigência do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), instalou-se na esfera municipal um novo posicionamento no trato da política pública de desenvolvimento e a sua formulação junto aos municípios brasileiros. Esta passou a ter um caráter de planejamento participativo, compartilhando com a população a responsabilidade pela cidade e o seu planejamento e futuro, garantindo o direito desta de se manifestar sobre as grandes questões relativas à cidade (PONTES; FARIA, 2012).

O Quadro 5 apresenta os principais artigos de interesse para o presente trabalho e que fazem parte do Estatuto da Cidade.

Legislação	Lei nº 10.257/2001
Ementa	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Origem	Governo Federal
Escopo	Regulamentar a política de desenvolvimento urbano das cidades brasileiras.
Abrangência	Nacional
Diretivas de interesse para a pesquisa	Estabelecer para a política urbana que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Instrumento de política urbana. Plano diretor.
Sobre a propriedade	Art. 1º, parágrafo único; art. 2º; seção III, IV, VI, VII, VIII, IX, XI e XII. Art. 39; art. 4º; art. 7º; art. 21, § 1º; art. 39
Sobre o meio ambiente	Art. 2º, inc. IV, XII e XIII
Função social da propriedade	Art. 39

Quadro 5 – Estatuto da Cidade, legislação federal abrangente em todo o território brasileiro

Fonte: Autoria própria.

Entretanto, o próprio Estado brasileiro reconhece o seu despreparo em formular tecnicamente políticas públicas, pois este não estaria acostumado a planejar investimentos e, muito menos, contar com a contribuição da sociedade na formulação de ações públicas, pela pouca informação que a sociedade, como um todo, possui sobre este assunto (BRASIL, 2004). Um grande movimento pedagógico é a forma correta de assegurar uma consciência sobre os problemas atuais das cidades e construir consensos para a orientação de ações da sociedade e do próprio Estado (BRASIL, 2004).

Um dos meios de o governo municipal exercer as suas funções e satisfazer o bem comum dos seus cidadãos, por meio da promoção da saúde, educação, transporte, moradia e lazer, é a elaboração de um plano de ação, de uma política

pública capaz de atingir e realizar, se não todos, parte dos anseios de seus cidadãos (MEIRELLES, 2008).

As políticas públicas destacam-se como um “campo de estudo dentro do conhecimento da política, observando todas as ações e serviços organizados e prestados pelo Estado, em suas diversas esferas federativas, bem como os efeitos que neles incidem suas ações e seus serviços” (COSTA, 2014, p. 265). Elas objetivam, principalmente, uma grande amplitude de efeitos, sobretudo em políticas públicas de desenvolvimento urbano, atingindo a sociedade em sua plenitude.

Em outra visão doutrinária vemos que as políticas públicas e sua execução por meio de serviços públicos recebem uma “cobrança da cidadania quanto a sua efetividade que implicam no mais difícil que é tornar real as ideias e os planejamentos na vida real transformando em indivíduos os números da fase de planejamento” (COSTA, 2014, p. 266), concretizando com estas ações inclusão social e a presença real do Estado em seu território.

Todas as áreas de atuação do governo local estão diretamente ligadas a um planejamento político, a uma política pública e à própria Lei Orgânica do município a qual se caracteriza como a “constituição municipal” sendo o fator de referência para as ações do governo local.

O Quadro 6 apresenta os principais ordenamentos da lei Orgânica do município de Curitiba importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

Continua

Legislação	Lei Orgânica do Município de Curitiba
Ementa	O Município de Curitiba, entidade integrante da Federação Brasileira, capital do Estado do Paraná, é pessoa jurídica de direito público interno, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal e desta Lei Orgânica.
Origem	Câmara Municipal de Curitiba
Escopo	O município promoverá a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba, nos termos da lei.
Abrangência	Município de Curitiba
Diretivas de interesse para a pesquisa	Organização do município
Sobre a propriedade	Art. 11, inc. XXII; art. 139, art. 145, § 1º e 2º, art. 146 e 148

(Continuação)

Legislação	Lei Orgânica do Município de Curitiba
Sobre o meio ambiente	Art. 4º, inc. IX; art. 11, inc. VII, alínea c e inc. XII; art. 13, inc. III e XII; arts. 107 e 109; art. 139; art. 149, inc. II; art. 156; art. 175, inc. XVI; capítulo VI (Meio Ambiente), arts. 188 a 195; art. 209
Função social da propriedade	Artigo 139

Quadro 6 – Lei Orgânica do Município de Curitiba revisada em 14 de julho de 2014

Fonte: Autoria própria.

Para Meirelles (2008, p. 550), o plano diretor não se caracteriza por um projeto executivo de obras e serviços da municipalidade, “mas, sim, [por] um instrumento norteador de futuros empreendimentos da prefeitura, visando sempre à satisfação das necessidades da sociedade local”. Pelo ponto de vista levantado, fica claro o aspecto de política pública incrustado no plano diretor de forma geral.

Os aspectos levantados deixam evidente a função de orientação de políticas públicas exercida pelo plano diretor. Diz-se “orientação” pois, como no plano diretor de 2004, muito das diretrizes do plano de 2015 da Cidade de Curitiba se projetam para o futuro, pois só poderão ser efetivadas por meio de leis a serem criadas e, na maioria das vezes, de financiamentos a serem obtidos.

Portanto, o aspecto orientador do plano diretor amarra-se por um lado ao processo legislativo e financeiro presente e futuro. Em outro aspecto, o plano diretor determina e fornece os instrumentos para a realização imediata do bem comum. Por exemplo, a transferência de potencial construtivo e o direito de preempção, estão presentes no novo plano diretor de Curitiba como caracterizando como instrumentos para a obtenção da função social da propriedade, a correta ocupação (CURITIBA, 2016) e uso do solo urbano, contribuindo, ainda, para um meio ambiente equilibrado.

Entretanto, o próprio governo federal reconhece que a falta de políticas públicas definidas e abrangentes na questão propriedade e moradia, inviabiliza a oferta destas, por parte do mercado imobiliário brasileiro, até para as classes com melhores condições financeiras, como exemplo a classe média brasileira (BRASIL, 2004), que também vive o drama da falta de moradia e de acesso à propriedade urbana, contribuindo assim, direta ou indiretamente, para a degradação do meio ambiente urbano por meio de ocupações e construções irregulares e contaminação

ambiental através da falta de coleta de resíduos domésticos, de acesso ao saneamento e a uma consciência ambiental e cidadã.

2.12 PLANO DIRETOR, SUA NATUREZA E APLICABILIDADE JURÍDICA

A Carta Política Brasileira de 1988 fez surgir o dever do Estado de planejar o desenvolvimento, sobretudo na unidade básica da federação, o município. Assim, o planejamento municipal ganhou força constitucional vindo a consolidar-se com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). O Estatuto da Cidade possui por característica própria normas gerais de política urbana, estabelecendo com mais precisão os objetivos, o atingimento e os termos em que deveriam ser elaborados os novos planejamentos municipais (PONTES; FARIA, 2012). Deve-se salientar que o plano diretor tem a sua origem num projeto político por meio do qual o poder público municipal orienta suas ações, investimentos e potencialidade na consecução de objetivos prioritários.

O plano diretor é um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, aquele que realiza um diagnóstico real da cidade, identificando problemas e estabelecendo instrumentos de intervenção eficazes no território municipal (BERWIG, 2011), dentro da realidade e das necessidades locais.

Como instrumento, o plano diretor nasce com a destinação de fazer com que a administração pública municipal atenda aos anseios da sua coletividade, determinando sobre a edificação e o seu interesse público na concretização de padrões estéticos, sociais, funcionais, econômicos ambientais, entre outros “em lugar do puro e simples apetite dos especuladores imobiliários” (DALLARI, 2002, p. 19).

2.12.1 Da Natureza Jurídica do Plano Diretor

No aspecto jurídico formal, o Plano Diretor tem provocado embates jurídicos sobre a sua natureza havendo, basicamente, duas correntes: uma que não vê o plano diretor como uma lei em sentido formal, defendida por Meirelles (2008); e

outra, que entende que o plano diretor é, sim, uma lei, tendo Gasparini (2004) como um dos seus defensores.

No âmbito do poder público municipal, o plano diretor possui a natureza jurídica de projeto de cidade, pacto socioterritorial, plano urbanístico supremo e geral, com regime jurídico próprio que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduzindo e ordenando o crescimento da cidade, disciplinando e controlando as atividades urbanas à procura do bem-estar social para os munícipes (MEIRELLES, 2008). Não se tratando de uma lei em si por não possuir as condições de abstração e generalidade. Já para Gasparini (2004, p. 94), o plano diretor é uma lei municipal que sistematiza o “desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo do município, em função do bem-estar de sua população”, possuindo em sua formação todos os atributos legais de uma lei comum.

Fora a polêmica doutrinária sobre o tema, a aprovação do plano diretor por lei diante do Poder Legislativo local se faz necessária para vincular a lei (plano diretor) ao Poder Executivo local e aos particulares (força jurídica vinculante). Por isso, a Lei do Plano Diretor deve ser publicada contendo todos os documentos efetivamente integrantes do Plano, tais como mapas, diagnósticos e tabelas, como bem entende o Ministério Público do Estado do Paraná (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2014). Outro aspecto do plano diretor que confirma o seu regime jurídico diferenciado é a respeito da derrogação da lei, ou seja, a substituição total ou parcial de uma lei pela entrada em vigor de outra lei no que forem contrárias.

No caso do plano diretor, um plano ou projeto urbanístico posterior ao plano urbanístico geral (plano diretor) não o revoga no que dispuser em sentido contrário, será nulo, juridicamente inválido, naquilo que não estiver em harmonia com o Plano Diretor (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2014). Neste sentido, em matéria de planejamento e desenvolvimento local esta lei urbanística prevalecerá diante de possíveis mudanças contrárias aos seus propósitos.

2.12.2 Da Eficácia Jurídica, Temporal e Espacial do Plano Diretor

Toda norma jurídica possui um determinado tempo de vida, pois possuem fases distintas de nascimento (elaboração), existência (aprovação e publicação) e

morte (ab-rogação, supressão total e derrogação, supressão parcial, art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil) (BRASIL, 2002). Segundo Couto (2014, p. 10), “as normas jurídicas representam imperativos hipotéticos e, como tais, expressam comandos com maior ou menor grau de determinação, têm um conteúdo sintático heterônomo de observância obrigatória”, ou seja, o legislador ao elaborar a lei determina o seu grau de aplicação e abrangência.

Caracteriza-se a eficácia da norma pela sua capacidade de proferir, através da preterição de um determinado fato real aos fatos descritos na norma, observando-se o que a norma determina como ação para os sujeitos passivo e ativo do fato dentro do próprio ordenamento jurídico (COUTO, 2014). Determina-se a eficácia através da capacidade coercitiva imediata da mesma, observando-se a relação dever-ser.

Outra característica importante da norma é o estabelecimento geográfico ou territorial de sua abrangência, imperatividade e validade. Desta forma, pode-se entender que uma lei federal deverá ser obrigatória em todo o território nacional; da mesma forma, a lei estadual abrangerá todo o estado; e, por conseguinte, a lei municipal deverá abranger todo o município. Ao se elaborar uma nova lei, seja pelo Poder Executivo, seja pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário, deve-se determinar o prazo para a sua entrada em vigor, para a sua vigência em todo o território nacional, a não ser que esta venha a vigor imediatamente após a sua publicação (BRASIL, 2002).

Quanto ao Plano Diretor, especificamente o da Cidade de Curitiba, do ano de 2015 (Lei nº 14.771), em seu artigo 3º, fica estabelecido o seu campo de abrangência territorial, determinando que “o Plano Diretor de Curitiba abrange a totalidade do território do município, completamente urbano [...]”, fixando, assim, as fronteiras de vigência da lei e atuação do poder público municipal. Já no artigo 194 dos ordenamentos da revisão 2014, do PDCC denota que os seus ordenamentos entrarão em vigor imediatamente após a sua publicação, no dia 18 de dezembro de 2015 (CURITIBA, 2015c).

O quadro 7, traz uma relação dos artigos do novo plano diretor de Curitiba importantes para o desenvolvimento deste trabalho e que estão relacionados diretamente com o direito urbanístico, direito ambiental e a propriedade.

Legislação	Lei nº 14.771/2015
Ementa	Esta lei dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba, instituído pela Lei nº 2.828, de 10 de agosto de 1966 e adequado ao Estatuto da Cidade pela Lei nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004.
Origem	Câmara Municipal de Curitiba
Escopo	Esta lei promove a revisão do Plano Diretor de Curitiba, de acordo com o disposto no art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade, consolida as políticas públicas, princípios, diretrizes e objetivos sucessivamente implantados no município, incorpora novos princípios, diretrizes e objetivos alinhados às demais disposições legais e às dinâmicas demográfica, social, econômica e ambiental, orientando as ações futuras de adequação da estrutura urbana.
Abrangência	Município de Curitiba
Diretivas de interesse para a pesquisa	Propriedade, meio ambiente e função social da propriedade
Sobre a propriedade	Art. 8º, inc. VI; art. 13, inc. XI; art. 14; art. 15, inc. III; art. 16; art. 17, inc. VIII; art. 25; art. 28; art. 32, inc. III; art. 33, art. 62, inc. XXX; art. 78; art. 81 e 88; art. 131; art. 132, art. 169.
Sobre o meio ambiente	Art. 39, inc. IX e X; art. 44, inc. I; art. 61; art. 62, inc. IV, XX, XXIV; art. 65; art. 88; art. 118; art. 176.
Função social da propriedade	Art. 13, inc. XI; art. 15, inc. III; art. 17, inc. VIII; art. 25 e 28; art. 78; art. 81; art. 132.

Quadro 7 – Lei nº 14.771/2015 responsável pela revisão e atualização do PDCC (Lei nº 2.828/1966) ao artigo 39, § 3º do Estatuto da Cidade

Fonte: Autoria própria.

2.12.3 Quanto à Aplicabilidade Jurídica do Plano Diretor

Diante da complexidade que se apresenta a administração de uma cidade, logicamente que nem todos os comandos e ordenamentos contidos na Lei do Plano Diretor são de aplicabilidade imediata, ou seja, estão prontos para serem cumpridos ou obrigados à municipalidade e aos seus cidadãos. A respeito da aplicabilidade da norma do plano diretor e das normas em geral, interessante se faz o parâmetro da aplicabilidade das “normas constitucionais, as quais poderão ter a sua eficácia plena, contida ou, ainda, limitada” (MORAES, 2003, p. 41) diante de sua formulação.

Assim, tem-se que, determinadas leis podem ser, em sua totalidade ou em apenas parte de seus ordenamentos, quanto à sua eficácia (MORAES, 2003, p. 41).

1) **plena** – aquelas que desde sua entrada em vigor produzem ou poderão produzir todos os efeitos pretendidos pelo legislador, por exemplo o art. 16 da revisão do Plano Diretor de Curitiba 2015:

“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende aos critérios de ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano, previstos no plano diretor e na legislação urbanística, respeitadas as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade (CURITIBA, 2015)”.

2) **contida**: o legislador deixa uma margem restritiva para parte da competência discricionária do Poder Público, para que nos termos da própria lei ou de seus conceitos seja a lei executada. Por exemplo, o art. 6º da revisão do Plano Diretor de Curitiba 2015, diz: “Os planos de desenvolvimento de bairros e os planos de vizinhança serão elaborados conforme a discricionariedade do poder público municipal e o interesse da população envolvida [...]” (CURITIBA, 2015); e

3) **limitada**: apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade (MORAES, 2003). Por exemplo, o art. 33 da revisão do Plano Diretor de Curitiba 2015, o qual diz:

“Institui a regularização simplificada, consistindo na normalização de construções que se encontram em situação irregular junto à prefeitura municipal, devendo ser regulamentada por decreto municipal no prazo de, no máximo, 60 (sessenta) dias da promulgação desta lei (CURITIBA, 2015)”.

Por estes pareceres doutrinários, os quais são adotados pelo sistema legal Pátrio, torna-se possível classificar as normas jurídicas quanto a sua aplicação no mundo concreto, nos limites diários a que estão impostos as vontades e ações humanas para construir, casar, trabalhar, comprar, ser detido, preso, condenado, para se habitar entre outros.

2.13 SOBRE A CIDADE DE CURITIBA

Segundo as Estimativas dos Municípios Brasileiros do ano de 2015, realizadas pelo IBGE (1º de julho/2015), o município de Curitiba conta com uma população de 1.879,355 milhão de habitantes, com uma densidade demográfica de

4.027,04 habitantes por quilômetro quadrado (km²), não contando os deslocamentos populacionais dos habitantes da sua região metropolitana.

A taxa de crescimento anual da cidade entre os anos de 2000 e 2010 foi de 0,99%. A população da Cidade de Curitiba em 24 anos teve um crescimento na ordem de 30% – 1991: 1.315,035/hab.; 2015: 1.879,355/hab. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) - e conta hoje com uma das maiores frotas do Brasil, com cerca de 1,360 milhão de veículos, uma proporção de 1,8 carros por habitante (PRATES, 2014). Quanto ao *deficit* de moradia, Curitiba sofre com a falta, pois na fila pela casa própria estão mais de 74 mil famílias (BAPTISTA, 2015), o que tem servido de combustível para a promoção de ocupações ilegais de áreas urbanas desocupadas, fomentando também a favelização urbana.

Flora Charner em seu artigo intitulado “*A tale of two cities: Curitiba*”⁷, ao comentar sobre a cidade de Curitiba e sua urbanização, afirma que “a cidade continua a crescer em importância e população, esparramamento urbano desordenado e vilas continuarão a surgir”. Na última década, o número de carros em Curitiba aumentou; “ela é a terceira cidade em proprietários de veículos per capita do Brasil” (CHARNER, 2014). Esta reportagem demonstra o drama da cidade e o seu crescimento, o que reflete, diretamente, no eterno conflito sobre o espaço.

2.13.1 Histórico da Legislação Urbanística de Curitiba

No ano de 1964 a Prefeitura de Curitiba promoveu um concurso público para escolha de um novo plano de urbanismo para a cidade e, em 1965, o projeto vencedor foi dos Arquitetos Associados Serete/Jorge Wilhelm Arquitetos, com a proposta do “Plano Preliminar de Urbanismo com uma concepção de crescimento linearizado, através de eixos estruturais que tinham como base o tripé uso do solo, transporte e sistema viário” (CURITIBA, [200-?]).

Do projeto de urbanização de 1966 até a presente Lei 14.771/2015, que readequou o PDCC, passaram-se 49 anos. Nestas quase cinco décadas, inúmeras modificações foram realizadas na cidade, motivadas por projetos modernos, tentando viabilizar uma maior comodidade à vida urbana na Cidade de Curitiba. A

⁷ “Um conto sobre duas cidades: Curitiba” in: “*America Quarterly*”. Tradução livre.

cronologia histórica da legislação urbanística do município bem demonstra esta evolução (CURITIBA, 2014a):

- a) a intenção de urbanização no município virou lei no ano de 1966, primeiramente com a Lei nº 2.942/1966. No mesmo ano a Lei nº 2.828/1966 disciplinou a Zona Central, limitando seu crescimento; estabeleceu os Setores Estruturais, com áreas comerciais e de prestação de serviço expandindo-se linearmente,; definiu Zonas Residenciais e reservou áreas para a expansão urbana;
- b) em 1969, a Lei nº 3.503, revisou o zoneamento estabelecido pelo plano diretor, definindo novas Zonas Residenciais e Comerciais e disciplinando as zonas de expansão urbana;
- c) em 1971, a Lei nº 3.943 regulamentou o uso do solo e o sistema viário;
- d) ainda em 1971, o Decreto nº 1.160 delimitou o Setor Histórico de Curitiba;
- e) nova revisão acontece em 1972, através da Lei nº 4.199 que procura adequar mais uma vez a expansão urbana às diretrizes do modelo linear de crescimento. Os eixos estruturais, que deveriam ser adensados, são equipados com toda a infraestrutura urbana necessária e dotados de um sistema de transporte de massa capaz de atender à demanda da época e a futura;
- f) a implantação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) em uma zona de expansão urbana exigiu novo ajuste à Lei de Zoneamento em 1974 (Lei nº 4.773). Para assegurar a integração espacial da Cidade Industrial com o sistema viário urbano foram criados os Setores Especiais Conectores;
- g) em 1975, a Lei nº 5.234, limitou a ocupação e adensamento das Zonas Residenciais periféricas e incentivou a ocupação das áreas próximas aos Setores Estruturais. O térreo e o primeiro pavimento foram destinados ao comércio e aos serviços. Junto às ruas utilizadas pelo transporte coletivo nas Zonas Residenciais foi permitida a concentração de atividades comerciais e de prestação de serviços de médio porte. Chamadas de 'Coletoras', estas vias concentram o tráfego residencial, comercial e o transporte coletivo;
- h) em 1980 são criados, através da Lei nº 901, os Setores Especiais de Habitação de Interesse Social;
- i) em 1982, o IPPUC propõe um dos mais criativos instrumentos destinados à preservação do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico na cidade: a Lei nº 6.337 cria o que ficou conhecido como a Lei do Solo Criado. Esta Lei propõe a transferência de potencial construtivo (o que poderia ser construído) em edificações de valor histórico, cultural ou arquitetônico para outra área da cidade, desde que o patrimônio seja preservado;
- j) baseado no mesmo princípio da Lei do Solo Criado, a Lei nº 7.841, de 1991, institui incentivo para implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social. Seguindo critérios e regiões pré-estabelecidas, é possível construir a mais em determinadas áreas da cidade, com a "compra" de solo. Os recursos desta transação constituem o Fundo Municipal de Habitação e subsidiam a construção de habitação popular;

- k) em 1993, o Decreto 380 cria as Unidades de Interesse Especial de Preservação. A Lei do Solo Criado é usada para restauração de três edificações históricas na cidade: a Universidade Federal do Paraná, a Catedral Metropolitana de Curitiba e a Sociedade Garibaldi;
- l) ainda em 1993, a Lei nº 8.353, cria estímulos à preservação de áreas verdes no município;
- m) em 1998 é criado, através dos Decretos 571 e 572, o Setor Especial Linhão do Emprego;
- n) aprovada no final de 2000, a Lei nº 9.800/2000 representa a maior reformulação nas diretrizes de crescimento da cidade, desde a instituição do Plano Diretor, em 1966;
- o) por sua evolução legislativa para o desenvolvimento urbano e pela própria história da Cidade de Curitiba, percebe-se e entende-se por que a mesma ganhou notoriedade mundial, na gestão do Prefeito Jayme Lerner em suas administrações (1971-1975, 1979-1984 e 1989-1992), como sinônimo de planejamento, desenvolvimento urbano e qualidade de vida e ambiental; e
- p) o PDCC (2015) teve como idealizador o IPPUC, que desenvolveu todo o processo de criativo, baseando todos os passos legais de desenvolvimento e planejamento de propostas com base no Estatuto da Cidade, na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município de Curitiba.

O item “p”, foco do presente trabalho, representa a evolução legislativa do município condensada no plano diretor. Porém, isto em nada garante que o plano diretor seja um divisor de águas entre o antes e o depois, entre o presente e o futuro, entre uma sociedade mais justa e igualitária no tratamento a propriedade urbana e ao acesso das classes vulneráveis socialmente a moradia e a um meio ambiente equilibrado.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente título traz o conjunto de métodos e procedimentos técnicos utilizados para o atingimento do objetivo desta pesquisa.

3.1 ENCADEAMENTO DA PESQUISA

Como demonstra a figura 3, a pesquisa partiu dos paradigmas do direito urbanístico, do direito ambiental e da função social da propriedade, para analisar a Lei nº 14.771 de 2015 a qual, atualizou o PDCC, instituído pela Lei nº 2.828 de 1966.

Assim, atento ao planejamento urbanístico municipal contido dentro dos princípios do direito urbanístico e de sua doutrina, analisou-se a função social da propriedade e a eficácia jurídica dos ordenamentos relacionados ao mesmo junto à Lei nº 14.771/2015, especificamente, dentro da política de desenvolvimento urbano, da política urbana e dos instrumentos de política urbana contidos na nova lei atualizadora do Plano Diretor de Curitiba que, neste trabalho, convencionou-se chamar de Plano Diretor da Cidade de Curitiba (PDCC/2015).

Da mesma forma, sob a ótica do direito ambiental, realizou-se a análise, dentro dos instrumentos de proteção oferecidos pelo direito ambiental, para a proteção, concretização e regularização da função social da propriedade diante do novo PDCC/2015. Assim, procurou-se limitar e dinamizar o espectro de análise dentro do presente trabalho, objetivando resultados diretos e claros para as respostas dos objetivos levantados na pesquisa (Figura 3).

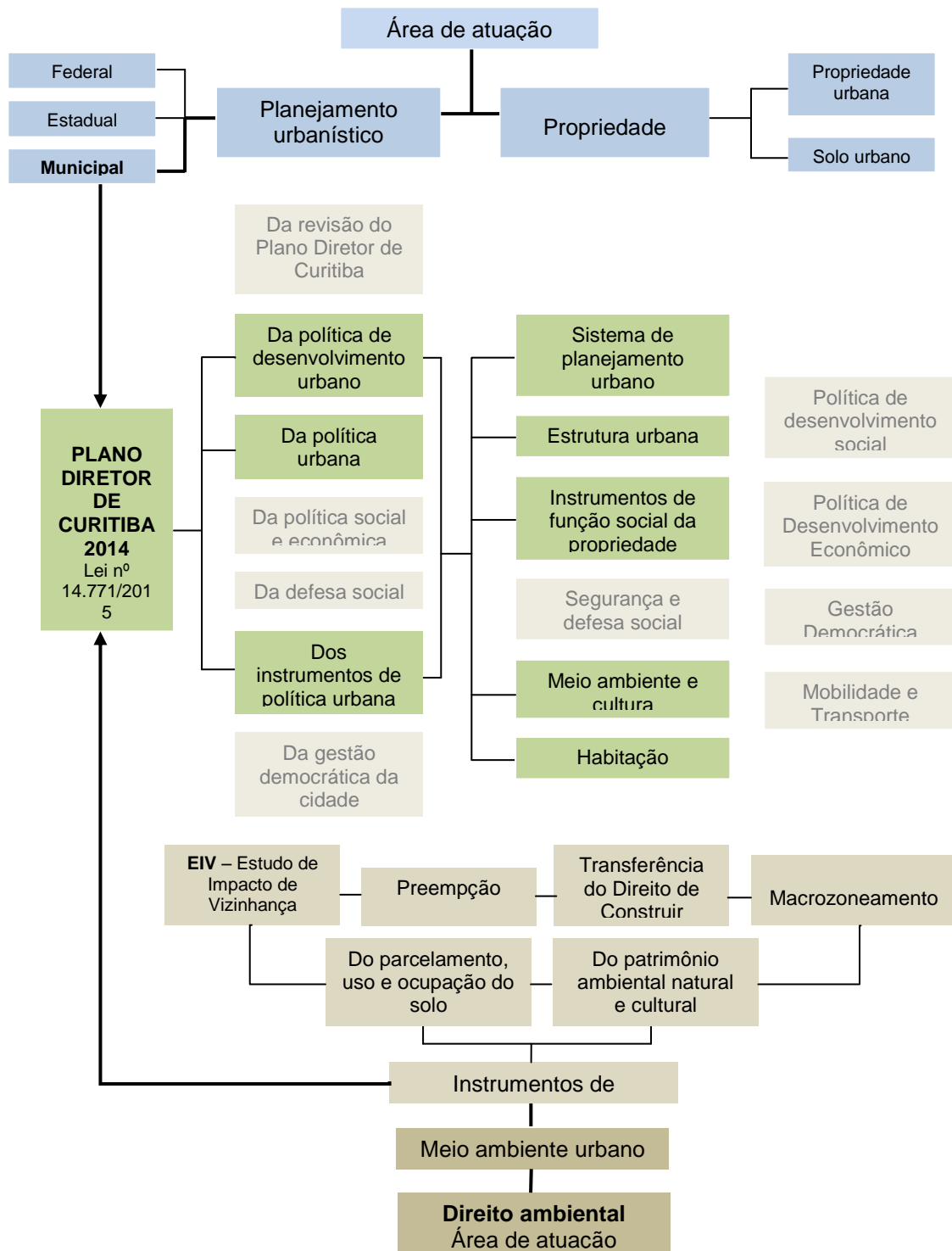


Figura 3 – Esquema de Pesquisa. Abordagem pelos paradigmas do objeto de pesquisa e suas ramificações de análise.
 Fonte: Autoria própria.

Pelo esquema da Figura 3, fica possível visualizar o que são e quais são as áreas do plano diretor de Curitiba 2015, ligadas de alguma forma a propriedade, analisadas pelo direito urbanístico, direito ambiental e que terão a sua eficácia avaliada neste trabalho.

3.2 DA ANÁLISE DOCUMENTAL E DE CONTEÚDO

O presente trabalho baseia-se em uma análise documental configurada em legislação pertinente, doutrina especializada, artigos de jornais e revistas, teses acadêmicas, previamente levantadas em pesquisa bibliográfica e bibliométrica, com correlação ao tema, além de observações cotidianas sobre o desenvolvimento, elaboração e aprovação do documento-base deste trabalho. Como explica Bardin (2011), o tratamento da informação contida em documentos é análogo às técnicas da análise de conteúdo, visando apenas esclarecer e especificar, determinando, assim, o campo de atuação da análise de conteúdo.

O estudo parte da reflexão e do tratamento da informação contida, principalmente, na Lei do Plano Diretor 2015 da Cidade de Curitiba; bem como na análise do conteúdo expresso na intenção do administrador, legislador, cidadão e urbanista ao conceber a Lei do Plano Diretor. Este tipo de análise se utiliza para descrever e interpretar o “conteúdo de toda classe de documentos e textos” (MORAES, 1999). Esta via de tratamento da informação caracteriza-se por descrições sistemáticas de ordem qualitativa ou quantitativa, ajudando a uma interpretação que vai além da leitura simples da informação (MORAES, 1999).

Assim, com parâmetros legais fundamentados nas áreas do direito urbanístico e do direito ambiental, de forma pragmática, procura-se levantar a função social da propriedade contida dentro do ordenamento legal do PDCC em sua atualização no ano de 2014 dentro dos citados parâmetros acolhidos.

O Quadro 10 apresenta a metodologia de exploração do material da pesquisa, classificação e análise dos dados encontrados. Esta organização metodológica tende a facilitar o andamento da pesquisa, disciplinando fases, orientando trabalhos, conduzindo conclusões dentro de um padrão lógico de interpretação.

Tipo de análise		Fonte de pesquisa geral	Fonte de pesquisa específica
Pré-análise	Análise de conteúdo	Leitura da legislação específica ao tema: doutrina, revistas, jornais e teses.	Lei nº 10.257/91 Lei nº 11.266/2004 (Curitiba) Projeto de Lei Ordinária nº 005.00047.2015/Curitiba
	Análise de conteúdo	Legislação e jurisprudência	Lei nº 10.257/91 Lei nº 11.266/2004/Curitiba Projeto de Lei Ordinária nº 005.00047.2015/Curitiba
	Análise de Conteúdo	Doutrina	Direito urbanístico Direito ambiental Planejamento urbano Políticas urbanas
	Análise de conteúdo	Desenvolvimento urbano da Cidade de Curitiba	IPPUC Prefeitura de Curitiba Planos Diretores, leis doutrina, artigos e teses
Metodologia de pesquisa			
Exploração do material	Preparação das informações	Coleta e leitura de material de pesquisa pertinente ao tema	Livros, revistas, sites, legislação, trabalhos acadêmicos, jurisprudência
	Unitarização	Definição da unidade de análise	Temas Documentos Bibliografia Índices
	Categorização	Classificação de informações úteis	Válidas Pertinentes Adequadas
	Descrição	Abordagem qualitativa	Referencial bibliográfico
	Interpretação	Análise de conteúdo	Compreensão Exploração dos significados Teorização, interpretação e compreensão
Conclusão(ões) (tratamento dos resultados, inferência e interpretação)			

Quadro 8 – Metodologia de Pesquisa e de Desenvolvimento
Fonte: Adaptado de Moraes (1999) e Bardin (2012).

4 CASO DE ESTUDO

Neste capítulo pretende-se abordar todo o processo de criação e elaboração da lei do novo plano diretor de Curitiba. Desde o seu início na entidade criadora e organizadora do projeto de lei do plano (IPPUC), procurando abordar como surgiram as mudanças a serem incorporadas no ordenamento em construção. Em seguida analisa-se a Lei do novo plano diretor de Curitiba – Lei nº 14.771/2015 – da sua estrutura legal, títulos, capítulos e seções e, principalmente, inicia-se o estudo das principais transformações, mudanças e criações ocorridas no plano e direcionadas para o tratamento da propriedade urbana.

Especificamente, em seu final, abordam-se os elementos de estruturação urbana e função social da propriedade existentes na Lei nº 14.771/2015 sendo que, esta função social da propriedade, poderá ser concretizada pelas ações da municipalidade utilizando-se os instrumentos do macrozoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, preservando – se o patrimônio ambiental natural e cultural, contribuindo, sobretudo, para uma melhoria da distribuição e do acesso a habitação.

4.1 DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDCC/2015

Como a última revisão do PDCC ocorreu no ano de 2004, com a Lei Municipal nº 11.266, de acordo com o Estatuto da Cidade, o Município de Curitiba enquadrava-se no período determinado por lei para que a prefeitura realizasse a revisão do mesmo. Segundo o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (2014), a elaboração final do projeto de lei de revisão do PDCC demandou uma série de encontros, debates e oficinas públicas, nas quais ficou clara a importância da participação popular na elaboração do novo plano diretor.

Na Câmara Municipal de Curitiba, o processo de revisão iniciou-se em março do ano de 2014, sob a orientação do IPPUC, tendo em seu cronograma, ao longo do processo, a “realização de 19 audiências públicas; 63 reuniões e oficinas do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA); 12 oficinas e palestras com diversos segmentos da sociedade; e o III Seminário Curitiba do Amanhã” (CURITIBA, 2015).

Estima-se que 6.305 cidadãos curitibanos participaram ativamente das discussões abertas a quem tivesse interesse, resultando em 1.640 propostas para o novo plano diretor (CURITIBA, 2015).

Visando à elaboração de emendas ao projeto de lei do novo plano diretor da cidade, a Câmara Municipal de Curitiba, poder responsável pela representação política de todos os munícipes curitibanos, realizou “reuniões públicas para colher sugestões da população em abril de 2014. Ao todo, foram realizados um fórum de discussões e oito audiências públicas, sobre temas como meio ambiente e mobilidade urbana” (CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015). Dos debates realizados pela Câmara Municipal extraiu-se um documento de 300 páginas que foi organizado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU-PR) e entregue ao IPPUC, para auxiliar na elaboração do projeto da nova lei de desenvolvimento urbanístico da cidade.

4.2 O PROJETO DE LEI DO PDCC/2015 (PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 005.00047.2015)

A elaboração de toda norma jurídica requer uma série de etapas a serem cumpridas até a sua fase final de sanção e promulgação. Estas etapas se equivalem para as três esferas de governo e normatizam o processo legislativo de criação e promulgação dos ordenamentos legais. De acordo com Lenza (2011, p. 492), o processo legislativo é formado por regras procedimentais, as quais foram “constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”, respeitando, sempre, o rito determinado pelas casas legislativas que as analisam, elaboram e emendam a norma a ser editada.

Por tratar-se de tema de administração pública, de acordo com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, a elaboração do projeto de lei municipal (art. 72, inc. II e III da Lei Orgânica do Município de Curitiba), para revisão ou alteração do plano diretor, ficou a cargo de iniciativa do chefe do Poder Executivo municipal, no caso, o prefeito da Cidade de Curitiba.

Assim, a Câmara Municipal de Curitiba aprovou a norma elaborada pelo prefeito da cidade, o qual sancionou o novo plano diretor de Curitiba na forma de Lei Ordinária Municipal nº 14.771, de dezembro de 2015.

4.3 OBJETO DA PESQUISA: O NOVO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE CURITIBA (LEI Nº 14.771/2015)

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, foi criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Política Urbana, da Constituição Federal de 1988. Esta lei, também veio regularizar a administração urbanística das cidades com a determinação da criação de plano diretor para as mesmas, desde que estas se enquadrassem em determinadas características descritas no artigo 41 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Segundo o artigo 40, § 3º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), as cidades que possuem plano diretor implantado deverão fazer a revisão do mesmo, pelo menos, a cada dez anos. Dentro desta regra, enquadra-se o Município de Curitiba, o qual tinha como última atualização do seu Plano Diretor o ano de 2004 (Lei municipal nº 11.266/2004).

Assim, fez-se oportuno a análise da nova Lei do Plano Diretor do Município de Curitiba (Lei Municipal nº 14.771/15) e o tratamento que esta deu à função social da propriedade, na ótica do direito ambiental e do direito urbanístico contidos na mesma, dentro do espaço territorial municipal.

4.3.1 A Estrutura do Novo PDCC/2015 e sua Análise

O plano diretor foi elaborado para atingir a totalidade do município curitibano, *completamente urbano*, estabelecendo princípios, diretrizes e objetivos para a política de desenvolvimento urbano, política urbano-ambiental, política social e econômica e a gestão democrática da cidade (CURITIBA, 2015a).

O PDCC recebeu 137 emendas parlamentares aprovadas, mantendo a estrutura organizacional original do projeto de lei; porém, o projeto que continha 159

artigos originais, com as emendas, saltou para 194 artigos distribuídos em oito títulos (CURITIBA, 2015c): I) Da Revisão do Plano Diretor de Curitiba; II) Da Política de Desenvolvimento Urbano; III) Da Política Urbana; IV) Da Política Social e Econômica; V) Da Defesa Social; VI) Dos Instrumentos de Política Urbana; VII) Da Gestão Democrática da Cidade; e VIII) Das Disposições Finais e Transitórias

O PDCC/2015 traz importantes mudanças na administração da *urbe*, principalmente sob o ponto de vista social, com o título *Da Política Social e Econômica*. O PDCC/2015 em seu capítulo I, “do desenvolvimento social”, artigo 99, parágrafo único, se cumprido for, cumpre o fabuloso princípio de justiça social e, do equilíbrio da cidade, homem e meio ambiente, diz o artigo que o desenvolvimento social deve ser entendido como um “processo econômico, social, cultural, político e ambiental” (CURITIBA, 2015c).

Ainda, o artigo 99 do PDCC/2015, atesta que o desenvolvimento social deve ser “abrangente e sustentável”, visando sempre o bem-estar de toda a população do município, dando a esta a possibilidade de uma “participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios deste resultante” (CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015).

Entretanto, pela proposta do presente trabalho, analisaram-se as principais características, inovadoras ou não, proporcionadas pelo paradigma do Direito Urbanístico, do Direito Ambiental, e da função social da propriedade constantes no novo PDCC/2015. Assim, os estudos, pesquisas e análises deste trabalho foram realizados sobre o projeto de lei aprovado pela casa legislativa municipal, encaminhado pela Prefeitura de Curitiba, sob a responsabilidade do IPPUC, em colaboração com toda a sociedade curitibana.

Tanto sobre o aspecto do direito urbanístico como no do direito ambiental, como filtro de análise do plano diretor, deve-se frisar que não se utilizou uma visão técnico-urbanista ou técnico-ambiental sobre o mesmo e, sim, uma visão legal objetiva (conjunto de leis) diretamente voltada à propriedade, ao social.

4.3.2 Dos Principais Aspectos ligados à propriedade na Revisão do PDCC/2015

Segundo o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (2014, p. 7), “a política de estruturação urbana orienta o desenvolvimento da cidade e define a distribuição espacial das atividades, o adensamento e a paisagem urbana” o que, de

forma direta, orienta toda a formulação e aplicação da lei do novo PDCC/2015. Sob o aspecto de uma verdadeira norma de política pública habitacional, a nova lei de urbanismo de Curitiba traz como diretrizes as seguintes linhas de ação (CURITIBA, 2015c, grifo nosso):

- a) qualificação progressiva dos centros de bairros já consolidados que são referências para a comunidade local devido à infraestrutura, equipamentos públicos, atividades comerciais e sociais existentes;
- b) **aprimoramento da regularização e incorporação de assentamentos de interesse social consolidados à estrutura urbana;**
- c) **indução da ocupação das áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas que já possuem infraestrutura urbana; e**
- d) fortalecimento de mecanismos para atender a maior demanda por equipamentos sociais.

Existe ainda a preocupação da integração do transporte urbano e do sistema viário com o uso e a ocupação do solo. Com isso, destaca-se a revisão do zoneamento da cidade ou do seu macrozoneamento, o qual, segundo o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (2014, p. 9), “delimita áreas diferenciadas de ocupação conforme a proposta de estruturação urbana da cidade e as características naturais de cada região”, o que deverá promover uma ordenação na ocupação do solo urbano e das edificações nele localizadas.

Neste sentido, o macrozoneamento estabelece uma norma referencial para o uso e a ocupação do solo urbano, respeitando as estratégias da política urbana municipal. O macrozoneamento, ainda, tem a capacidade de definir as funções da zona rural da cidade e da zona urbana da mesma, circunscrevendo o perímetro urbano, estabelecendo os limites de aplicação da política urbana (BRASIL, 2005).

Sobre a ocupação e uso do solo e a preocupação com a política pública de habitação municipal, o novo PDCC/2015 traz em seu corpo a definição de zonas residenciais, propostas de edificações e a forma de ocupação destas áreas, na perspectiva de ordenar o solo e o meio ambiente urbano.

Segundo o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (2014, p. 10), o novo PDCC/2015 teve a preocupação de utilizar o macrozoneamento existente da cidade, em suas áreas residenciais, para redefinir a capacidade de adensamento

das mesmas, classificando-as em “baixa, média e alta densidade, para orientar a implantação de infraestrutura de serviços e equipamentos urbanos,” distribuindo o regramento para a densidade ocupacional da cidade da seguinte forma:

- a) Áreas de Ocupação Controlada nas regiões ao sul e norte de Curitiba – Umbará, Cachoeira e São João devido às características naturais e à ocupação tradicional. Nestes compartimentos será promovido o equilíbrio entre ocupação e preservação ambiental, intensificando a ocupação das áreas livres de cobertura vegetal de forma a preservar e valorizar as áreas verdes – integrando a nova ocupação ao sistema viário e transporte com a estruturação de vias existentes e definição de novas vias;
- b) Áreas com Predominância Residencial de Média Densidade com uma paisagem representativa de habitação coletiva mesclada com usos comerciais e de serviços para atendimento da população ali residente, em função de sua proximidade aos eixos estruturais e benefício direto do sistema de transporte de alta capacidade;
- c) Áreas com Predominância Residencial de Baixa Densidade; e
- d) o Setor Histórico deixa de fazer parte da macrozona Áreas de Destinação Específica e passou a integrar a macrozona Áreas de Ocupação Mista, em função do caráter das atividades existentes e previstas para este setor.

Acentuando a ideia de que o plano diretor é um orientador de políticas públicas municipais, encontram-se nos planos setoriais e nos planos estratégicos do novo PDCC/2015, o marco deste entendimento, acentuando através do artigo 4º, § 3º, inciso I, alíneas a e b, e inciso II, alíneas b, c e f do plano diretor. O parcelamento do solo urbano, segundo a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC – (Secretaria do Desenvolvimento Urbano), é o desmembramento ou loteamento do solo urbano, sendo que os lotes surgentes, deverão respeitar as dimensões da lei de zoneamento do município ou do Estado (CURITIBA, 2015c).

Segundo Saule e Rolnik (2001, p. 19), “parcelamento ou edificação compulsórios são instrumentos urbanísticos” à disposição do poder público, principalmente municipal, “como forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente esses imóveis, de acordo com o disciplinado no plano diretor do município”. Uma verdadeira política pública de atribuição de função social à propriedade. Na área do meio ambiente, o novo plano diretor traz em seu artigo 5º o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PMDUS), que tem por objetivo nortear o desenvolvimento urbano visando uma sustentabilidade ambiental, social e econômica (CURITIBA, 2015c).

Novamente, reafirmando a qualidade do plano diretor em ser um orientador de políticas públicas municipais, a nova lei urbanística do Município de Curitiba, em seu artigo 7º, atribui ao planejamento municipal a função de articulação de políticas públicas com a finalidade de satisfazer a sociedade, promovendo “a gestão e o monitoramento do desenvolvimento urbano” e o seu constante aprimoramento (CURITIBA, 2015c).

4.4 ELEMENTOS DE ESTRUTURAÇÃO URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DA LEI Nº 14.771/15 (PDCC/2015)

A política municipal de estruturação urbana é regida por uma série de diretrizes que se inicia no artigo 17 da nova Lei do PDCC/2015. Este artigo determina que a política de estruturação urbana tenha como objetivo geral “orientar, ordenar e disciplinar” o desenvolvimento do Município de Curitiba com o auxílio de “instrumentos de regulação”, os quais determinam “a distribuição espacial das atividades, o adensamento e a configuração da paisagem urbana”, ordenando a “edificação e o parcelamento do solo, **buscando o equilíbrio entre os aspectos natural e construído**” (CURITIBA, 2015c, grifo nosso).

No mesmo artigo 17, o município se propõe a “consolidar o crescimento e o adensamento da cidade com a integração do uso do solo, o sistema viário e os transportes, valorizando os aspectos sociais, econômicos e naturais” em uma clara atitude de tornar social à cidade as áreas residenciais menos favorecidas pelos aparelhos urbanos (CURITIBA, 2015).

Sobre o aspecto de consolidar o crescimento e adensamento da cidade através da integração da ocupação ou uso do solo, o sistema viário e transportes, a administração compromete-se a urbanizar as áreas mais afastadas do centro da cidade e as ocupações de grande adensamento populacional, tal qual o bairro da Caximba, localizado no extremo sul do município, a 23 km do centro (CURITIBA, 2000a).

Fica claro que o novo plano diretor desta cidade é um elemento primordial para orientação da função social da cidade, o qual deverá levar aos cantos menos afortunados do município, uma melhor distribuição de renda, uma valorização dos

direitos fundamentais, principalmente, a regulamentação da propriedade, auxílio à edificação de qualidade e equipamentos sociais. O artigo 17, inciso VIII traz essa preocupação em suas linhas, atribuindo à administração municipal o compromisso de “induzir a ocupação das áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, fazendo cumprir a função social da propriedade e da cidade” (CURITIBA, 2015c).

Por meio da ação de “regularizar assentamentos de interesse social já consolidados, incorporando-os à estrutura urbana, respeitado o interesse público” (CURITIBA, 2015c, art. 17, inc. XII) induzindo a uma socialização da propriedade.

Sobre o tema equipamentos urbanos e assentamentos urbanos, pela perspectiva do direito urbanístico brasileiro. Silva (2010) afirma que a estrutura deve mostrar o inter-relacionamento das principais funções urbanas, em uma ação de união e de igualizar todas as áreas do município.

O PDCC/2015 em vários de seus artigos, parágrafos e incisos demonstra uma constante preocupação com “valorização do suporte natural como elemento estruturante da cidade” (CURITIBA, 2015c, art. 18, inc. I), ou seja, a cidade deve adaptar-se ao seu meio ambiente, aos seus rios, às áreas de matas preservadas, às áreas de recuperação, aos parques e à sua memória.

Interessante frisar que o novo ordenamento urbanístico curitibano traz uma séria preocupação com a preservação da “paisagem urbana”, ou seja, a identificação pessoal de cada setor da cidade, sua arquitetura, tradição, história e meio ambiente, “busca preservar a identidade própria de cada lugar respeitando a diversidade do conjunto urbano” (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE CURITIBA, 2014, p. 20). Segundo Granziera (2014, p. 669), a “paisagem urbana constitui o efeito visual das ruas, prédios, jardins e demais componentes da cidade, assim como sua integração”.

4.4.1 Macrozoneamento

Segundo o próprio plano diretor em estudo, macrozoneamento trata-se do estabelecimento de (CURITIBA, 2015c, art. 19):

“[...] áreas diferenciadas de adensamento, uso e ocupação do solo, dando a cada região melhor utilização em função das diretrizes de crescimento, de mobilidade urbana, das características ambientais e locacionais, objetivando o desenvolvimento urbano sustentável e o bem-estar de seus habitantes”.

Já para Silva (2010, p. 242), comentando o plano diretor da Cidade de São Paulo, “em primeiro lugar, o macrozoneamento, é constituído de zona rural e zona urbana, esta última compreendendo zona adensável e não adensável”, sendo que zona adensável é aquela onde o meio físico e as condições de infraestrutura, permitem uma maior intensificação do uso e ocupação do solo urbano,

“[...] prevendo-se para ela o coeficiente de aproveitamento único, igual a 1,0, além do qual só se admitirá construção (solo criado) por outorga onerosa de autorização pela Prefeitura Municipal, observado o estoque de área edificável estabelecido por lei para a zona adensável” (DA SILVA, 2010, p. 242).

Por outro lado, zona urbana não adensável caracteriza-se pela baixa infraestrutura disponibilizada no meio físico, restringindo uma correta ocupação e o uso do solo, resultando em desigualdades sociais, degradação ambiental e do solo e uma maior miserabilidade humana (SILVA, 2010, p. 242).

No PDCC/2015, o macrozoneamento está dividido em eixos estruturantes que seguem a expansão do transporte coletivo e do centro da cidade – alta densidade populacional, áreas, eixos de adensamento, que são as do crescimento da cidade, as quais possuem ocupação mista e densidade mediana, e por áreas de predominância residencial (baixa, média e alta), áreas de ocupação mista comercial e residencial (baixa, média e alta), áreas com destinação específica (indústrias), áreas de ocupação controlada (com matas e florestas nativas) e áreas de proteção ambiental (CURITIBA, 2015c).

A Figura 4 apresenta o macrozoneamento da Cidade de Curitiba em seus eixos e na destinação de determinadas áreas do município.

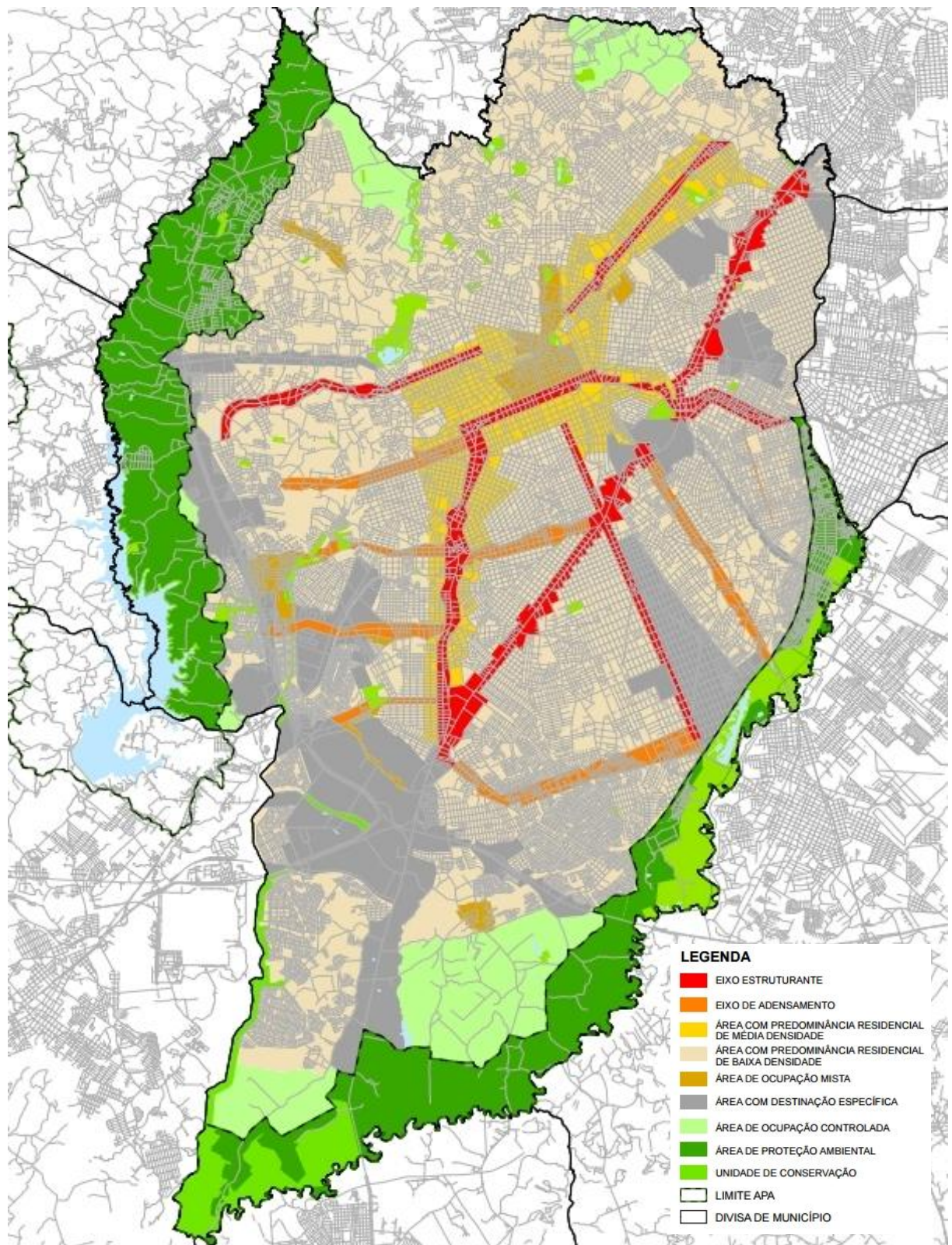


Figura 4 – Macrozoneamento de Curitiba anexo I do projeto de lei do novo Plano Diretor de Curitiba

Fonte: Curitiba (2015); Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (on line)

Este macrozoneamento delimita a cidade e o seu crescimento, ordenando a ocupação do território, a construção de edifícios, a preservação do patrimônio ambiental e, certamente, visando à melhoria das condições de vida, de modo geral, no grande centro urbano que é a cidade, sendo que este planejamento faz parte do PMDUS⁸, “que pautará as próximas revisões do plano, permitindo uma visão de futuro de Curitiba para os próximos 50 anos” (CURITIBA, 2015).

4.4.2 Do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

O novo Plano Diretor de Curitiba orienta o crescimento e o adensamento urbano pela integração do uso do solo, pelo sistema de transporte e pela malha viária da cidade. Como relata o artigo 36 do PDCC/2015 (CURITIBA, 2015c).

Segundo este documento, esta concepção de crescimento e desenvolvimento tem o “objetivo de induzir uma estrutura urbana linearizada”, seguindo os eixos de estruturação viárias existentes e por se criarem. O PDCC/2015, em seu artigo 21, dá margem à mutabilidade dos parâmetros de zoneamento e do uso e ocupação do solo, os quais poderão mudar conforme o interesse público sem que isto gere qualquer direito adquirido ou de indenização para os proprietários (CURITIBA, 2015c).

Sobre o macrozoneamento, ainda no PDCC/2015, deve-se ressaltar que este foi ampliado pelas emendas do Poder Legislativo municipal, que atribuíram incentivos fiscais, medidas indutoras à exploração imobiliária de determinadas áreas do município sob o dogma de polo de desenvolvimento. Pelo seu novo plano diretor, Curitiba continuará o seu crescimento tendo como parâmetros os eixos de circulação já existentes há algumas décadas. E, novamente aqui, o plano diretor fala em função social da propriedade: “compatibilizando o desenvolvimento urbano, o sistema viário, as condições ambientais, a oferta de transporte coletivo, o saneamento básico e os demais serviços urbanos” (CURITIBA, 2015c, art. 24).

Torna-se interessante para o presente trabalho demonstrar as várias interpretações do que seja o parcelamento do solo realizado por várias capitais

⁸ PMDUS – Programa Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

brasileiras. O *Manual de Orientação de Parcelamento do Solo* da Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo diz que o “parcelamento é a divisão de uma área, para a formação de novas áreas destinadas à edificação, com ou sem abertura de vias” (SÃO PAULO, 2009).

Já o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Lei nº 111/2011) traz em seu corpo a Lei do Parcelamento do Solo (LPS), a qual explica que parcelamento são as “regras e normas para a divisão das propriedades (com ou sem abertura de ruas) como, por exemplo, a criação de novos loteamentos” (RIO DE JANEIRO, 2011).

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, em sua *Regulação Urbana – Parcelamento do Solo*, informa que “o parcelamento do solo é o principal instrumento de estruturação do espaço urbano e tem como objetivo a criação de um espaço adequado para a habitação humana” (BELO HORIZONTE, 1996).

No caso da legislação sobre parcelamento do solo da Cidade de Fortaleza, em seu artigo 3º, “entende-se por parcelamento do solo, o arruamento, o loteamento, o reagrupamento e o desmembramento de lotes” (FORTALEZA, 2011).

O parcelamento do solo realizado na Cidade de Curitiba tem por característica deixar por conta do empreendedor toda a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e do sistema viário se necessário ao novo loteamento. Desta forma, qualquer desdobramento, parcelamento do solo e o uso do mesmo, aprovado pela Prefeitura de Curitiba, terão a sua infraestrutura realizada pelo interessado sob o gerenciamento da administração municipal. O parcelamento, uso e ocupação do solo deverão respeitar os padrões e destinações das áreas e os seus zoneamentos para implantação de atividades comerciais, industriais e residenciais (CURITIBA, 2015a).

Granziera (2014) alerta sobre as diferenças entre o solo urbano e o solo rural, sendo que o solo urbano deverá possuir uma ocupação racional, cuidando-se para que esta ocupação não produza danos ao meio ambiente e a cidade. Sobre os danos ao solo urbano com a ocupação indevida, Granziera (2014) exemplifica citando a impermeabilização do solo, que causa enchentes, calor, deslizamentos e extinção da flora. Em conjunto com o plano diretor, a Prefeitura de Curitiba dispõe de uma legislação que regulamenta o zoneamento e a ocupação do solo, com o objetivo de “ordenar e orientar o crescimento da cidade” (CURITIBA, LEI Nº 9.800 DE 2000, art. 1º da Lei).

Com esta base, o novo Plano Diretor da Cidade Curitiba, orienta a política pública de crescimento da cidade, ordenando a correta ocupação do solo, das construções e da qualidade de vida do centro urbano.

4.4.3 Do Patrimônio Ambiental Natural

O capítulo III do novo Plano Diretor de Curitiba inicia com o título “Do Patrimônio Ambiental Natural e Cultural”. Deve-se ressaltar que o patrimônio cultural integra a área de interesse do Direito Ambiental brasileiro, sendo que o artigo 216 da Constituição Federal de 1988 traz em seu ordenamento um rol taxativo de elementos caracterizadores do patrimônio cultural brasileiro (BRASIL, 1988).

Segundo Fiorillo (2003), o conceito de meio ambiente introduzido pela Lei nº 6.938/81, em conjunto com o artigo 225 da nossa Carta Política, remete a uma correlação multifacetada, pois a proteção expressa pelo mesmo se apresenta, no mínimo, em quatro aspectos diferentes (meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho), todos voltados para uma qualidade de vida sadia e plena, os quais preenchem o conceito da sadia qualidade da vida. Ainda, nas palavras de Fiorillo (2003, p. 193), para que um bem possa ser considerado patrimônio histórico se faz “necessário a existência de nexos vinculante com a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, ou seja, que a cultura da cidade e de seus cidadãos, através dos tempos, esteja presente.

O artigo 61 do PDCC/2015 apresenta todos os aspectos do interesse municipal sobre a proteção do patrimônio ambiental natural e cultural, promovendo a conservação, proteção, recuperação e o uso racional do meio ambiente em seus aspectos natural e cultural. Prevê ainda, o artigo 61, normas de incentivos e restrições ao uso e ocupação do meio ambiente urbano, visando com isso à sustentabilidade da própria cidade e a sua preservação ambiental para as gerações presentes e futuras (CURITIBA, 2015c).

O artigo 61, § 2º, da lei do novo Plano Diretor de Curitiba apresenta o que constitui o aspecto natural e cultural do meio ambiente, dizendo que se trata do (CURITIBA, 2015c)

“[...] conjunto de bens existentes no Município, de domínio público ou privado, cuja proteção ou conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação histórica, quer por seu valor natural, cultural, urbano, paisagístico, arquitetônico, arqueológico, artístico, etnográfico e genético”.

A proposta do novo Plano Diretor de Curitiba quanto ao patrimônio natural do município se faz bastante extensa na nova lei, recebendo em sua seção seis artigos, os quais possuem como determinação, em sua maioria, na forma infinitiva: promover, implementar, definir, adotar, identificar e propor. O simples tempo verbal da redação dos artigos do PDCC/2015 demonstra, em uma primeira leitura, que todas as ações destinadas ao patrimônio natural, ao meio ambiente, dependerão de legislação futura ou de orçamentos ainda por virem, ficando a cargo do tempo e das possibilidades.

Na definição da Secretaria de Estado e da Cultura do Governo do Estado do Paraná, o patrimônio natural (PARANÁ, 1953):

“[...] compreende áreas de importância preservacionista e histórica, beleza cênica, enfim, áreas que transmitem à população a importância do ambiente natural para que nos lembremos de quem somos, o que fazemos, de onde viemos e, por consequência, como seremos”.

Da mesma forma que o Governo do Estado do Paraná, a Unesco remete o patrimônio cultural e ambiental às nossas origens. De acordo com a Unesco o patrimônio “é o legado que recebemos do passado, vivemos no presente e transmitimos as futuras gerações. Nosso patrimônio cultural e natural é fonte insubstituível de vida e inspiração, nossa pedra de toque, nosso ponto de referência, nossa identidade” (UNESCO, 2015).

Todavia, uma importante medida a ser implementada pelo PDCC/2015 de Curitiba está em seu artigo 64, no qual a prefeitura do município compromete-se a realizar o zoneamento ambiental com o “objetivo de orientar as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que direta ou indiretamente utilizem recursos naturais, assegurando a manutenção dos serviços ambientais dos ecossistemas” (CURITIBA, 2015c), em uma linha de sustentabilidade da cidade.

Sobre o tema zoneamento ambiental Granziera (2014) ressalta que a regulamentação do uso do solo deve ser associada às normas de desenvolvimento

social e econômico o que, diretamente, liga-se ao zoneamento ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Milaré (2007) sintetiza zoneamento ambiental como a disciplina da ocupação e destinação de áreas territoriais para que estas atendam determinados fins econômicos ou ambientais.

Já na visão de Machado (2000), zoneamento ambiental é importante, pois o crescimento do município deve ser limitado. O autor esclarece que a realidade da região, geológica, climatológica, hidrológica, bem como a biota do local indicarão o número aceitável de pessoas que poderão utilizar-se, de um modo sustentado, de seus recursos naturais sem impor risco ao mesmo.

No artigo 66 do PDCC/2015 estão localizadas as ações do município em prol daqueles que preservam o meio ambiente, citando o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de política ambiental municipal no qual aqueles que preservam e melhoram o ambiente da cidade são compensados pela administração municipal (CURITIBA, 2015c). Este instrumento vai ao encontro do que afirma Milaré (2007). De acordo com o autor, existe uma série de mecanismos financeiros e tributários à disposição do poder público local que podem auxiliar este a implementar uma qualidade de vida urbana sadia em meio ambiente equilibrado.

Com a iniciativa para melhoria do ambiente e redução de emissão de gases, a administração municipal pretende, também, promover o plano de mitigação às mudanças climáticas, no combate ao efeito estufa na cidade (CURITIBA, 2014).

4.4.4 Do Patrimônio Cultural

Patrimônio Cultural, na visão de Granziera (2014), trata-se de um conjunto de bens e valores materiais e imateriais, que conferem uma determinada identidade à sociedade e que devem ser preservados e transmitidos às gerações futuras. A própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) já definiu, em seu artigo 216, o que seria patrimônio cultural, bem como estabeleceu o Decreto-Lei nº 25 (BRASIL, 1937). Por outro lado, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) resolveu dividir o patrimônio cultural em três outras formas, a saber: material, imaterial e educação patrimonial (GRUNBERG, 2007).

O PDCC/2015, em seu artigo 69 (CURITIBA, 2015c), atribui à elaboração de futura lei específica, com base no plano diretor, a proteção do patrimônio cultural local, devendo, então, o município em conjunto com o Poder Legislativo municipal, criar lei específica para:

- a) definição do inventário, tombamento, registro e vigilância como instrumentos de proteção ao patrimônio cultural;
- b) criação de um fundo próprio de proteção ao patrimônio cultural;
- c) instituição de um Conselho Municipal do Patrimônio Cultural;
- d) estabelecimento de um sistema de penalidades ao descumprimento das obrigações de conservação, preservação e proteção dos bens culturais protegidos;
- e) concessão de incentivos construtivos, transferência e renovação de potencial construtivo, para restauro e manutenção de patrimônio histórico edificado;
- f) definição de outros mecanismos de incentivos à preservação de bens que integram o patrimônio cultural da cidade; e
- g) manutenção de edifícios históricos de relevância e de interesse da cidade.

No capítulo IV, o PDCC/2015 (CURITIBA, 2015c) refere-se à paisagem urbana, a qual seria a integração dos elementos naturais com os elementos culturais da própria cidade. Entende-se, então, como a manifestação cultural da população integrada em harmonia com o próprio espaço urbano e diretamente relacionado com o direito à cidade. Para Saule Júnior (2008), o acesso à propriedade e às riquezas patrocinadas pela cidade, juntamente com um ambiente saudável e de respeito aos direitos humanos, é fundamental para desenvolver o direito à cidade.

Desta forma, o direito à cidade, no PDCC/2015, da maneira como é tratado, remete o observador muito mais a uma situação cultural, propriamente dita, do que a uma interação social e econômica entre a cidade e os seus habitantes, sobretudo, os mais distantes do centro e menos afortunados.

4.4.5 Da Habitação

Um dos mais sérios problemas das cidades brasileiras, em geral, é não permitir a todos os seus cidadãos o devido acesso a uma moradia digna, pois o acesso à habitação nunca foi fácil, ainda mais quando a exploração e a especulação imobiliária guiam os valores das propriedades, além do alto custo de vida, do

processo inflacionário, da dificuldade ou da falta de financiamento público, fatos que obstam o sonho de muitos em possuir o “próprio teto”⁹ (IPPUC, 2014).

O parágrafo único do artigo 77 do novo PDCC estabelece o que seria o direito social à moradia. Diz o plano diretor (CURITIBA, 2015c):

“Para efeitos desta lei, entende-se por direito social à moradia o acesso a habitação com atendimento de parâmetros mínimos de qualidade e garantia na segurança jurídica da posse, dotada de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, e disponível a um custo acessível”.

Da Silva (2010), sob a guarda do direito urbanístico, afirma que o direito à moradia é não privar arbitrariamente o cidadão de obter uma habitação ou de conseguir uma além de que, ser uma das funções do Estado a efetivação deste direito. Em Curitiba, como em tantas outras cidades, mesmo com um planejamento urbano presente e futuro, as condições de habitação em algumas áreas são de extrema pobreza e degradantes para a vida humana e para o meio ambiente.

A Prefeitura da Cidade de Curitiba em seu novo plano diretor (art. 13, inc. XI, art. 15, inc. III, art. 17, inc VIII, art. 25, art. 28, art. 78, inc. I, art. 81 e art. 132) (CURITIBA, 2015c) aponta em vários dos seus artigos a função social da propriedade. Mas é em seu artigo 78, inciso I, que ela se compromete a “promover a função social da propriedade e o direito social à moradia”. Isso se dará por meio de uma política urbana que priorizará a ocupação de áreas que já possuam infraestrutura e que não estejam edificadas, que sejam subutilizadas ou não utilizadas. Para tanto, utilizará os instrumentos oferecidos pela lei para implementação desta política urbana (desapropriação, usucapião, etc.) (CURITIBA, 2015c).

A Prefeitura de Curitiba compromete-se, ainda, em seu novo Plano Diretor, a atuar com as prefeituras da Região Metropolitana para, nas áreas limítrofes, realizar uma distribuição equilibrada da população e estabelecer metas a curto, médio e longo prazo na área de habitação (CURITIBA, 2015b). Os mapas apresentados pelo

⁹ De acordo com o Censo de 2010, Curitiba possui 650.620 domicílios. Entre 2000 e 2010 houve um acréscimo de 156.290 novos domicílios. 40% deste crescimento concentrou-se nos bairros: Cidade Industrial, Sítio Cercado, Centro, Cajuru, Uberaba, Campo de Santana, Tatuquara e Boqueirão. De acordo com a renda domiciliar, 28% destes domicílios estão na faixa de até 3 salários mínimos, 21% entre 3 e 5 salários mínimos, 27% entre 5 e 10 salários mínimos e 24% acima de 10 salários mínimos. Fonte: Linhas de Propostas para o Plano Diretor. IPPUC. Nov/2014.p. 22.

IPPUC demonstram os bairros que mais cresceram em Curitiba até o ano de 2010 e as áreas de ocupações irregulares dentro do município até 2014.

Observando o mapa da Figura 5, evidencia-se que as áreas de maior adensamento populacional se concentraram, principalmente, na região sul da cidade, nos bairros do Campo de Santana, Tatuquara, Cidade Industrial e Sítio Cercado os quais tiveram o seu adensamento a partir de 1993 com os projetos habitacionais desenvolvidos pela COHAB CT (CURITIBA, 2007).

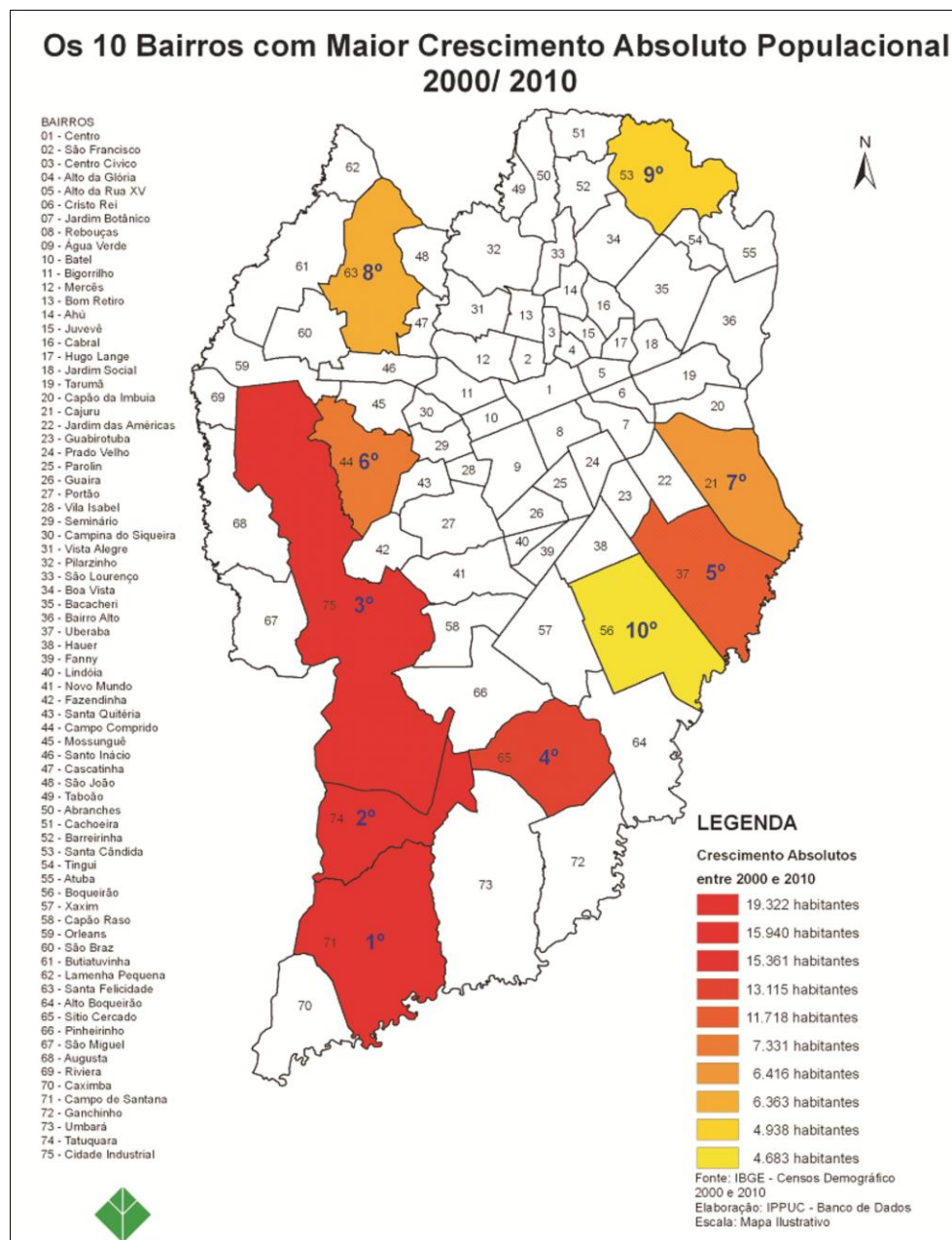


Figura 5 – Mapa do crescimento urbano de Curitiba
Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (on line).

O IPPUC, órgão responsável pelo planejamento urbano e pela pesquisa no município de Curitiba, afirmava que existiam, em 2012, 397 áreas de ocupações irregulares, com 62 mil domicílios irregulares, formando um total aproximado de 62 mil lotes, com 241 mil pessoas residindo nos mesmos, o que perfazia 13,4% da população curitibana em 2012 e ocupava 2,8% do território do município (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE CURITIBA, 2012a)

Uma estatística interessante apresentada pelo IPPUC (2012, p. 1), quando da análise dos dados coletados pela pesquisa do CENSO do IBGE do ano de 2010, apresentou que a cidade de Curitiba possuía 635.631 domicílios particulares e coletivos. Destes, 90,8% (575.897) estavam ocupados; 1,8% (11.428) tinham uso ocasional e 7,4% (46.895) estavam vagos. Os dados apresentam um número de 58 mil imóveis de uso ocasional ou desocupados dentro da cidade de Curitiba, quase igualando-se ao número de domicílios irregulares existentes na cidade segundo dados levantado pelo IPPUC no mesmo ano.

Apesar da porcentagem de ocupação irregular no território municipal ser quase inexpressivo, 2,8% do total, a realidade impõe um número de 241 mil pessoa vivendo em condições sub-humanas, sem equipamentos públicos, em degradação ao meio ambiente urbano e natural que necessitam, urgentemente, de um lote regularizado e com acesso a todos os bens comuns fornecidos pelo Estado.

O mapa da Figura 6, apresenta as ocupações irregulares dentro do município de Curitiba, no qual segundo outra fonte de informação, no ano de 2014 existiam 300 ocupações irregulares em Curitiba com cerca de 59 mil domicílios e 70 mil famílias residindo nas mesmas (EXAME, 2014).

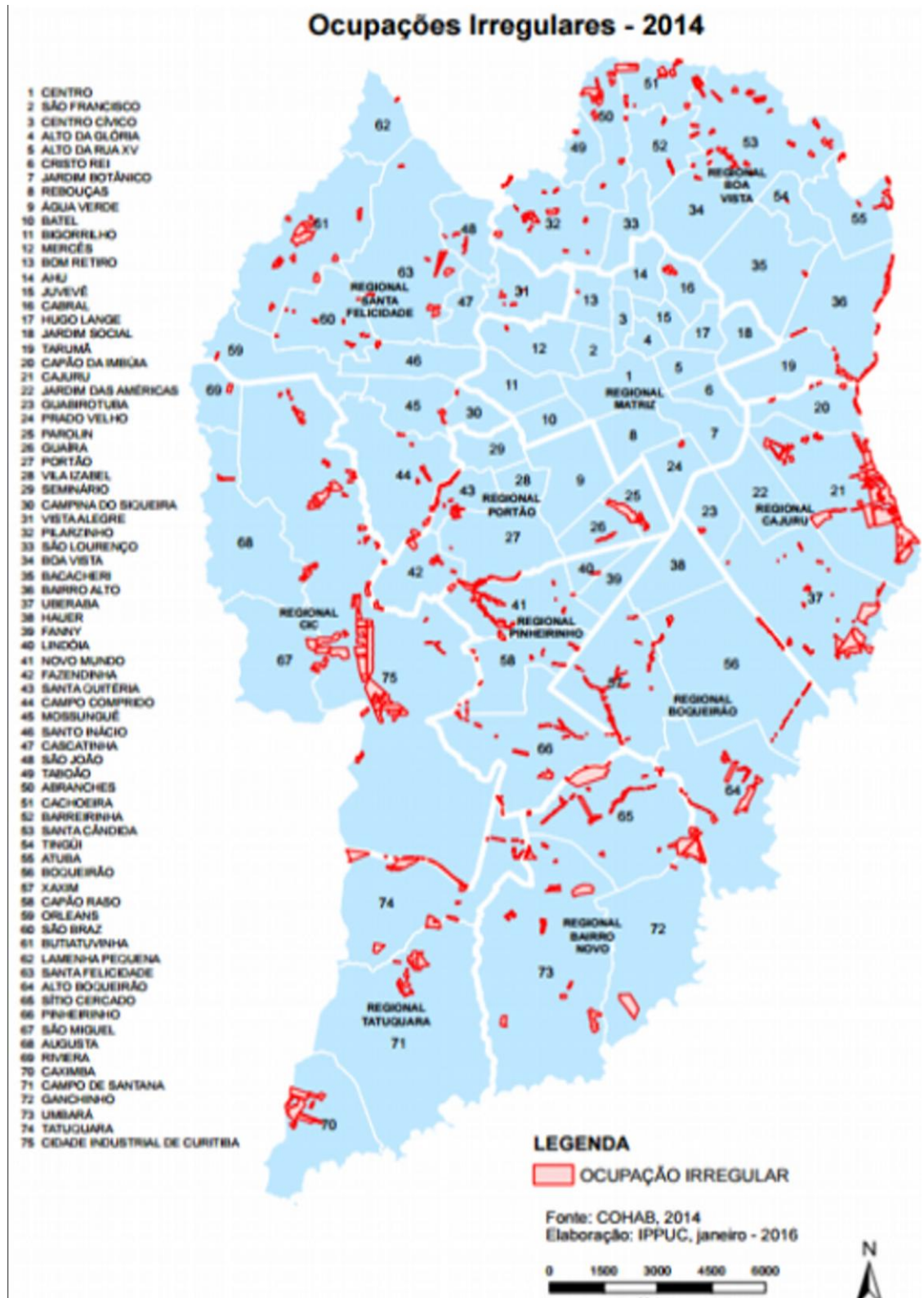


Figura 6 – Mapa das ocupações irregulares na Cidade de Curitiba
 Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (on line).

Pelos dados apresentados, verifica-se que nenhum plano diretor da cidade de Curitiba, até o presente, apresentou um instrumento ou ação efetiva de consolidação do direito à moradia, nem introduziu, prontamente, programas continuados a longo prazo, políticas urbanas de habitação, para atender a esta necessidade crescente de domicílios e regularização existente no município de Curitiba.

4.4.6 Habitação de Interesse Social (HIS)

O novo PDCC/2015 traz uma seção única, com 9 artigos, sobre o tema Habitação de Interesse Social (HIS), definindo que este tipo de habitação trata-se daquela que: “recebeu intervenção física ou jurídica do poder público com o objetivo de garantir o direito social à moradia para população de baixa renda” (CURITIBA, 2015c, art. 79, § 1º)¹⁰.

Talvez a medida mais esperada desse novo estatuto urbanístico de Curitiba, na área de Habitação de Interesse Social, seja o cumprimento pela prefeitura da regularização fundiária das áreas de assentamentos irregulares, para tanto, a Prefeitura em seu novo estatuto urbanístico assenta como outra diretriz a “ampliação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS (CURITIBA, 2008) mediante previsão no orçamento municipal de aportes regulares de recursos e utilização dos instrumentos de política urbana previstos neste Plano Diretor” (CURITIBA, 2015c, art. 80, inc. III).

Na questão, ainda, da Habitação de Interesse Social, a Prefeitura de Curitiba se compromete em aprimorar o Aluguel Social¹¹ promovendo “estudos e projetos de aluguel social como forma de viabilizar o acesso à habitação de interesse social aos mais diversos segmentos da população, tal como estudantes, jovens e idosos, priorizando a população de baixa renda” (CURITIBA, 2015c, art. 80, inc. VI.). A

¹⁰ Cerca de 74 mil famílias aguardam um imóvel da COHAB na Cidade de Curitiba (GAZETA DO POVO, 2015).

¹¹ Curitiba, Lei Municipal nº 14.700/2015, que institui o Programa Aluguel Social (PAS) no município. O texto prevê a concessão temporária do benefício a famílias de baixa renda que não possuam imóvel próprio e estejam em situação habitacional de emergência, desde que residam na cidade há pelo menos um ano. A lei deverá ser regulamentada nos próximos 120 dias, para então entrar em vigor (CURITIBA, 2015).

administração Municipal, ainda, compromete-se a “monitorar a política de habitação de interesse social por meio de um sistema permanentemente atualizado permitindo o acesso da população às informações monitoradas” (Curitiba, 2015a; CURITIBA, 2015c, art. 80, inc. IX). Porém, qualquer informação a este respeito junto à COHAB Curitiba está indisponível na web ou em qualquer outra forma pública de divulgação.

Este Plano Diretor 2015 de Curitiba cria o Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS), - que, tem como atividade “fazer cumprir a função social da propriedade” (CURITIBA, 2015c). Dentre as ações para efetivação desta função está à demarcação de vazios existentes na cidade e de outros instrumentos urbanísticos, requalificar e destinar para a SEHIS moradias abandonadas e incentivar a produção de moradias de interesse social em cooperação com a iniciativa privada (CURITIBA, 2015a).

Segundo Curitiba (2015), o 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”.

Para a operacionalização do SEHIS, o novo plano diretor estabeleceu três padrões de áreas de interesse e aplicação deste novo zoneamento e ocupação do solo, cada qual com sua finalidade específica (CURITIBA, 2015c, grifo nosso):

I – **SEHIS de Regularização Fundiária**, a ser demarcada em área ocupada por assentamentos irregulares passíveis de consolidação com o objetivo de implantação de regularização fundiária de interesse social (ex.: área de invasões consolidadas pelo tempo);

II – **SEHIS de Vazios**, a ser demarcada em imóvel público ou privado, dotado de infraestrutura urbana, com objetivo de implantação de empreendimento de interesse social (ex.: imóveis abandonados, ou sem utilidade pública); e

III – **SEHIS de Produção**, em área ocupada por empreendimento de interesse social (ex.: áreas de reciclagem de materiais, agricultura familiar etc.).

Entretanto, mais uma vez, ficará a critério de norma regulamentadora municipal futura a implantação destas áreas, apesar do Decreto Municipal nº 212/2007 já fazer menção ao SEHIS.

O artigo 85 do PDCC/2015, por sua vez, traz um elemento inovador para a gestão do território municipal e para ocupação do solo. Trata-se da Cota de

Habitação de Interesse Social, que ocorrerá quando algum empreendimento de grande porte, patrocinado por capital particular, tenha como sede o município de Curitiba sendo que, as formas de contrapartida destas Cotas por parte da iniciativa privada fazem parte do Artigo 66 do novo plano diretor,¹² a ser regulamentado por lei específica futura (CURITIBA, 2015). Importante se fazem as medidas do novo Estatuto da Cidade de Curitiba, sobre os SEHIS, quanto à forma ou maneira do município manter os adquirentes deste tipo de imóvel residindo no local (CURITIBA, 2015c, art. 89, inc. II).

4.4.7 Instrumentos de Política Urbana

Os instrumentos de política urbana começaram a fazer parte do corpo da norma do Plano Diretor do município de Curitiba, ainda timidamente, com a Lei nº 2.828/66, artigos 49 a 51, plano diretor que substituiu o Plano Agache de 1943, o qual não tinha nenhuma menção ou ideia, ainda, sobre política urbana (CURITIBA, 1943). Já a Lei reformuladora do plano diretor de Curitiba do ano de 2004, (CURITIBA, Lei nº 11.266 de 16 de dezembro de 2004), trazia em seu corpo um título sobre os instrumentos de política urbana, referendando o Estatuto da Cidade e aos instrumentos previstos em seu artigo 4º (CURITIBA, 2004), porém, esta reformulação do plano diretor de Curitiba do ano de 2004 já procurava operar em seu corpo todos os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade.

Sobre a política urbana, Silva (2010) comenta que a elaboração de uma primeira política urbana nacional foi suscitada no ano de 1963 em um seminário, o qual teve em suas conclusões, a sugestão de uma reforma urbana, que deveria ser executada por uma superintendência federal, o que faria parte do Plano Trienal do

¹² A Prefeitura Municipal de Curitiba deverá estabelecer cotas de habitação de interesse social para os grandes empreendimentos imobiliários. Esta será a contrapartida obrigatória exigida para a implantação desses empreendimentos: doação de áreas para a construção de unidades de habitação de interesse social, preferencialmente próximas desses locais, favorecendo a diversidade social. A contrapartida também poderá ser dada em dinheiro ou em unidades habitacionais construídas. Uma legislação municipal específica regulamentará a Cota de Habitação de Interesse Social (CURITIBA, 2015).

Governo Goulart, sendo de autoria de Celso Furtado, na época, o Ministro do Planejamento.

Saule *et al.* (2008, p. 326) demonstram que a política urbana foi estabelecida pela Constituição Brasileira de 1988, que “estabeleceu normas específicas, sobre a política urbana, voltadas à promoção do desenvolvimento das funções sociais da cidade, da função social da propriedade urbana e do bem estar dos habitantes das cidades brasileiras” com a clara função de evitar os conflitos por terras urbanas e a favelização da cidade.

Sobre os instrumentos possibilitadores de uma política urbana, Saule *et al.* (2008, p. 436) dizem que o Estatuto da Cidade prevê vários instrumentos de política urbana, tal qual o parcelamento, edificação, utilização compulsória, o direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, alteração de uso, “bem como a transferência de potencial construtivo, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de uso especial coletiva para fins de moradia, usucapião urbana (individual ou coletiva)”.

O novo PDCC/2015, diferente dos seus antecessores, trazendo um Título composto de 9 Capítulos sobre o tema. Cabe aqui ressaltar que para o presente trabalho, só serão analisados os temas relevantes para o Direito Urbanístico e para o Direito Ambiental que tenham correlação com a função social da propriedade.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo apresenta-se o resultado da primeira fase de coleta de dados e os resultados alcançados com a análise dos elementos levantados no decorrer da pesquisa, os quais foram abordados no título 2 deste trabalho, em suas definições doutrinárias, históricas e legais.

Visando o ponto alvo da presente dissertação, analisa-se a nova lei do plano diretor de Curitiba com ênfase na função social da propriedade sob a ótica dos ramos do direito urbanístico e do direito ambiental, estudando, individualmente cada um destes ramos do direito dentro de cada artigo referente a propriedade e a função social desta existente dentro do PDCC/2015.

Através destes estudos, chega-se aos elementos exclusivos ligados a propriedade e com influência, direta ou indireta, do direito urbanístico e do direito ambiental que repercutem sob a função social da propriedade e, consecutivamente, sob os elementos formalizadores da mesma.

Deve-se frisar que a função social da propriedade supera os direitos individuais de propriedade, pois o proprietário ou possuidor do bem, antes de tudo, faz parte de uma comunidade, sujeitando-se às obrigações que vão além de um direito de vizinhança, de um direito real de propriedade, fazendo parte de um direito coletivo, onde o bem-estar pertence a todos de forma igualitária, tornando-se um direito público

Como elemento principal de análise e observação deste trabalho, a doutrina e a jurisprudência, serviram de arrimo para o desenvolvimento da pesquisa, o que foi fundamental para conferir uma base legal – doutrinária para as conclusões atingidas por meio da análise dos resultados.

A preocupação com a propriedade sempre esteve presente na ordenação do município de Curitiba, bem como nas normas de ocupação e uso do solo urbano, as quais derivam de um direito público (SILVA, 2010). As normas possuem a capacidade de oferecer instrumentos legais para o poder público, que dentro do principio da legalidade, poderá atuar junto ao meio social e no domínio privado da cidade, ordenando as ações no sentido de atender os interesses da coletividade.

A disciplina da ordenação do solo, da propriedade, de forma geral, é norma princípio dos planos diretores municipais, neste aspecto, retomando e atualizando as determinações legais do plano de 2004. Já o novo PDCC/2015, mantém certas propriedades do direito público de valorização da correta ocupação da propriedade e do uso do solo.

A preocupação com a propriedade social sempre esteve presente nos planos urbanísticos do município de Curitiba, como exemplo desta incorporação de planos e leis passadas, o tema propriedade e meio social, estava presente no artigo 49 da Lei nº 2.828/66 – plano diretor de 1966 – observando em sua alínea “c”, o seguinte comando: “(...) **venda, permuta, concessão ou permissão de uso da propriedade**, adquirida por **interesse social**, em áreas de Renovação Urbana, pelo seu justo valor” (CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 1966, grifo nosso).

Já no Estatuto Municipal nº 11.266/04, lei de reformulação do plano diretor de 1966, em seu artigo 5º §1º, inc. IV, artigo 6º caput, artigo 8º, artigo 9º, inc. XIV, artigo 11º, inc. XI, artigo 50 (CURITIBA, 2004), há a elevação da propriedade a um bem com função social, além de diretivas de ocupação e uso racional do solo urbano, em uma transformação da propriedade capitalista sem torná-la social de forma geral e ampla (SILVA, 2010).

No novo PDCC/2015 (Lei Ordinária nº 14.771/2015), por sua vez, realça-se a importância da função social da propriedade. Ela se faz presente em dezenas dos seus artigos e incisos, a saber: artigos 8º, inc. VI, 13, inc. XI - Cumprimento da função social da propriedade como diretriz, artigos 14, 15, 16 - Explica o que é a função social da propriedade no novo estatuto, artigos 17, inc. VIII, 23, 26, 58, 61, 68, 94º, 95 e 132. Neste diploma, também, o uso e a ocupação do solo se fazem citar seguidamente em diversos artigos, porém, sem determinar a efetivação de planos de sociabilização e uso da propriedade (CURITIBA, 2015c).

Entretanto, o PDCC/2015 traz, como medida única e tímida de concretude de uma política pública urbana para a propriedade social, a qual interage com o direito urbanístico, sendo louvável a sua incorporação à nova norma, os Instrumentos de Política Urbana (Título VI). Porém, como bem ressalta Meirelles (2008) o plano diretor é um instrumento guia de ações dos governantes municipais e, em muitas vezes, não passam de uma mera formalidade inativa.

Sobre o aspecto levantado da inatividade dos instrumentos de política urbana, parte ativa de um direito urbanístico, denota-se que apesar da necessidade

e dever da elaboração do plano diretor ter se propagado entre os municípios que atendem as condições legais para o mesmo, alinhando estes as normativas do Estatuto da Cidade, a maioria dos municípios com plano diretor, enfrentam dificuldades em regulamentar e implantar os citados instrumentos de política urbana, impedindo assim, uma maior efetividade do Estado e do meio social sobre o mercado fundiário e imobiliário local (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Cabe à municipalidade, então, através das normas de direito urbanístico assentadas na Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e no que couber do Estatuto da Metrópole, efetivar os elementos ordenativos contidos no plano diretor municipal que integram a concepção da função social da propriedade.

Como objeto do presente trabalho, a Lei nº 14.771/2015, atualizadora do PDCC, compromete-se em várias passagens, a título de um direito urbanístico contido nos limites da cidade, em sociabilizar a propriedade urbana subutilizada ou não utilizada, aplicando sobre a mesma os seus instrumentos legais, os quais estão referendados pela norma constitucional e pela legislação federal infraconstitucional.

O exame da lei que atualizou o PDCC (Lei nº 14.771/2015) apresenta, dentre as normas de influência do direito urbanístico contidas neste plano, em 21 de seus artigos, uma eficácia imediata, em 7 dos seus artigos, encontramos uma eficácia contida, onde apenas parte do dispositivo se faz aplicável e em 25 dos seus artigos, encontramos uma eficácia limitada, em “*stand by*” aguardando legislação que regulamente a sua aplicação.

5.1 O DIREITO URBANÍSTICO E SUAS NORMAS DE INFLUÊNCIA SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PDCC/2015

Dentre os artigos de direito urbanístico com eficácia plena do PDCC/2015, encontramos no artigo 25 da lei (CURITIBA, 2015c), referente ao parcelamento, uso e ocupação do solo, o qual remete ao parcelamento, principalmente, a função social da propriedade, desde que sem ônus para a municipalidade e que se destine, exclusivamente, a estruturação e aparelhamento urbano de áreas do município, ou seja, remete à função social da propriedade a um uso coletivo, ao espaço de uso

comum, administrado pela própria municipalidade. Neste aspecto, a função social da propriedade não se remete ao aspecto limitador da propriedade, não em sua forma de aquisição, mas de fruição por todos os munícipes (SILVA, 2010).

O artigo 17, inciso VII, do Plano Diretor de Curitiba/2015, quanto à Política de Estruturação Urbana, estabelece como uma de suas diretrizes a função social da propriedade, a qual deverá ser realizada através da indução, pelo município, da ocupação de áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas desde que dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos (CURITIBA, 2015c). O texto do referido inciso, remete ao leitor a ideia errônea de que a municipalidade promoverá a ocupação, as invasões dos vazios urbanos, pela indução que a mesma deverá realizar pelo ordenamento 17, inciso VII, do seu plano diretor. Neste aspecto, há de se ressaltar, a infelicidade do legislador ao redigir o referido inciso VII do artigo 17 do plano em análise (CURITIBA, 2015c).

Por outro lado, o artigo 28 do novo Plano Diretor de Curitiba, remete à função social da propriedade a legislação municipal de zoneamento e delimitação de lote mínimo e dimensões máximas de implantação de conjuntos habitacionais, novamente, direcionando a função social da propriedade ao bem comum geral e, não especificamente, a uma redistribuição social da propriedade (CURITIBA, 2015).

O artigo 35 do novo plano determina a regularização de imóveis comunitários que estejam em uso a mais de 10 anos e que não estejam regularizados junto a Prefeitura de Curitiba. Fica determinado, também, que os mesmos imóveis serão avaliados pelo Conselho Municipal de Urbanismo e, na regularização, as construções que ultrapassarem o potencial construtivo da região terão de recolher os valores referentes às áreas ultrapassadas na edificação (CURITIBA, 2015c).

Em subseção única, o Plano Diretor de 2015 trata da Fruição Pública de Lotes Privados, em seu artigo 75, determina que deverá haver a estimulação da fruição de áreas privadas, tornando áreas privadas em públicas, criando áreas de sociabilização, de diversificação de usos e formas de implantação de edificações, em uma clara ação de sociabilizar, no mínimo 50 m², da propriedade privada, a qual não deixará de pertencer ao seu proprietário (CURITIBA, 2015c).

Já o artigo 78 do novo Plano Diretor de Curitiba fala em função social da propriedade e de um direito social a moradia, que deverá ser obtido através da regulação do uso e ocupação do solo urbano em consonância com os ordenamentos do Estatuto da Cidade e ao próprio plano diretor (CURITIBA, 2015c)

Há de se frisar que o direito social à moradia está consagrado como objeto da habitação de interesse social, regulamentado pelo artigo 79 do Plano Diretor de Curitiba/2015, priorizando em suas ações a população com faixa salarial de até 3 salários mínimos (CURITIBA, 2015a).

O Plano Diretor de Curitiba/2015, relacionando a função social da propriedade ao direito social à moradia, através de uma regularização fundiária de interesse social sobre os assentamentos irregulares existentes no município (CURITIBA, 2015c, artigo 88), assegura as famílias dos mesmos, população de baixa renda, a titularização de sua propriedade de interesse social, garantindo, diz a lei do plano, “o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (CURITIBA, 2015c, art. 14), o que tem ocorrido eventualmente em determinadas regiões da cidade.

Os artigos 80 e 81 trazem em suas linhas a referência ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, regulamentado pela Lei municipal nº 12.816/2008 (CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2008), onde vincula-se o fundo a SMOP (Secretaria Municipal de Obras Públicas) e a COHAB – CT (Companhia Habitacional de Curitiba) sendo que este fundo é administrado por um Conselho Gestor.

Os artigos 80 e 81 garantem programas habitacionais voltados ao interesse social e a destinação de áreas em determinados setores do município SEHIS (Setor Especial de Habitação de Interesse Público) para a implantação de habitações de interesse social, ficando todas estas ações sob a mera expectativa de concretização futura (CURITIBA, 2015c).

A análise do artigo 93 do Plano Diretor de Curitiba/2015, que trata do “Fundo Curitiba Mais Humana” também se faz importante para o presente trabalho. O Fundo será responsável pela recuperação de áreas urbanas com vulnerabilidade social, de cunho urbanístico, visa à intercessão do Poder Público municipal, diretamente, sobre as áreas menos favorecidas de infraestrutura e equipamentos públicos o que, segundo o legislador, virá a garantir a justiça social e a efetividade da função social da cidade, consecutivamente, da propriedade, tendo-se por entendimento que este Fundo promoverá a urbanização, demarcação e a sociabilização das áreas de favelização da cidade (CURITIBA, 2015c).

O artigo 94 do plano diretor (CURITIBA, 2015c) determina quais serão as áreas favorecidas pelo auxílio do Fundo Curitiba Mais Humana, restringido as

mesmas através dos indicadores do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), definido pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), na seguinte ordem:

- I. Áreas com indicadores abaixo de 0,71 (setenta e um décimo) e;
- II. Áreas com indicadores entre 0,71 (setenta e um décimo) e 0,75 (setenta e cinco décimo).

A Prefeitura de Curitiba terá o prazo de 1 ano para providenciar um mapa com o levantamento das áreas que receberão investimentos do Fundo a contar da publicação da nova lei do Plano Diretor da cidade.

Parágrafo único. As áreas sujeitas aos investimentos através de recursos do Fundo Curitiba Mais Humana deverão constar em mapa específico elaborado pelo órgão municipal de planejamento urbano no prazo de, no máximo, 01 (um) ano a partir da data de promulgação desta lei (Lei nº 14.771/2015)

O artigo 131 do plano diretor determina a ordenação plena das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, através dos instrumentos de políticas urbanas nominadas no próprio artigo, referindo-se, também, a qualquer outro que possa fazer parte do Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole, remetendo, ainda, à lei específica e a programas específicos à concessão urbanística e à concessão de direito real de uso de imóvel público contratado coletivamente em programas e projetos de habitação de interesse social (CURITIBA, 2015c).

No artigo 132 do novo PDCC, o estatuto refere-se ao cumprimento da função social da propriedade pelo proprietário da mesma através de exigência legal e sob o risco de sofrer a aplicação legal sucessiva dos mecanismos (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU progressivo no tempo, desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública), previstos na lei, no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole (CURITIBA, 2015c).

O Quadro 9 resume os artigos do novo Plano Diretor de Curitiba, Lei nº 14.771/51, que trazem regras de Direito Urbanístico, explícitas ou implícitas, relacionadas à função social da propriedade.

Artigo do PDCC/2015	Direito Urbanístico e Função Social da Propriedade
17, inc. VIII	Estruturação Urbana, ocupação de áreas não utilizadas ou subutilizadas.
25	Parcelamento, uso e ocupação do solo.
28	Definição de parâmetros urbanísticos visando à função social da propriedade.
35	Regularização de imóveis comunitários.
75	Fruição Pública de Lotes Privados (o proprietário poderá ceder para esta fruição, no mínimo, 50 m ² da sua propriedade).
77	Da habitação e do direito social sobre a mesma.
78	Diretrizes gerais da Política Municipal de Habitação.
79	Da Habitação de Interesse Social
80	Diretrizes gerais da habitação de interesse social.
81	SEHIS – Instrumento de política urbana com a intenção de cumprir a função social da propriedade.
88 a 91	Regularização fundiária de interesse social.
93	Institui o Fundo Curitiba mais Humana com o propósito de realizar a função social da propriedade.
94	Utilização de indicadores do IDHM para a aplicação do Fundo Curitiba Mais Humana em áreas específicas – baixo IDHM.
131	Ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.
132	Em cumprimento à função social da propriedade, o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicar sucessivamente os mecanismos previstos no Estatuto da Cidade.

Quadro 9 – Normas do PDCC/2015 de Direito Urbanísticos com referencial, explícita ou implícita, a função social da propriedade.

Fonte: A autoria própria.

Desta forma, percebe-se que a função social da propriedade, nos ordenamentos de direito urbanístico contidos no Plano Diretor de Curitiba/2015, repercute, em sua maioria, uma mera expectativa de direito, o qual deverá ser promovido ao tempo e vontade da Administração municipal e a expectativa, também, de legislações, investimentos e programas futuros.

5.1.1 A Análise dos Artigos de Direito Urbanístico Relacionados com a Função Social da Propriedade - com Eficácia Plena - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba

O Quadro 10 abaixo apresenta todos os artigos do PDCC 2015 relacionados ao direito urbanístico e à propriedade¹³, consecutivamente, ligando-se de forma direta ou indireta à função social da propriedade urbana.

Parâmetros	Ordenamentos de Direito Urbanístico (sobre a propriedade) Eficácia X Artigos				
	Eficácia Plena	Artigo 17, inc. XII	Artigo 20, Incs. I a VIII, §§ 1º ao 4º artigo 21	Artigo 25 e parágrafos	Artigos 28 ao31
Artigo 131 e Incisos		Artigo 132 ao 134	Artigo 136 ao 141		
Eficácia Contida	Artigo 75 e 76	Artigo 142 a 146 (Direito de preempção)			
Eficácia Limitada	Artigo 17, Inc. VIII	Artigo 23, § 2º	Artigo 24 §§ 1 e 2	Artigo 131, § 1º	Artigo 136 § 3º
	Artigo 143 e 144	Artigo 150 e 151 (Outorga onerosa)	Artigo 152 § 3º, 155 e 156 (Transferência do direito de construir)	Artigo 157 ao 165 (Operação urbana consorciada)	Artigo 172 e 175 (Redesenvolvimento urbano)

Quadro 10 – Artigos de Direito Urbanístico com influência a função social da propriedade no PDCC 2015 e suas caracterizações quanto à eficácia.

Fonte: Autoria própria

Os artigos analisados neste título possuem a sua aplicabilidade total e imediata, podendo ser utilizados pelo administrador para a organização da cidade e

¹³ A seleção e a classificação dos artigos para a análise seguiu a doutrina do direito urbanístico e a classificação trazida por este sobre as várias áreas da cidade, principalmente, sobre a propriedade urbana e o seu regramento.

para a regularização da propriedade, irregular ou não, de interesse social para a municipalidade e para toda a sociedade local.

5.1.1.1 Macrozoneamento

Através do levantamento do instrumento de política urbana do macrozoneamento, parte-se para a análise dos artigos que compõe o mesmo dentro do PDCC/2015.

5.1.1.1.1 Análise do Artigo 20, incs. I ao VII, §1º ao 4º.

“Art. 20. A área urbana, constituída da totalidade do município, é dividida nas seguintes macrozonas:

I - eixos estruturantes: principais eixos de crescimento da cidade, caracterizados como áreas de expansão do centro tradicional e como corredores de ocupação mista de alta densidade, tendo como suporte os sistemas de circulação e de transporte;

II - eixos de adensamento: eixos de crescimento complementares da estruturação urbana, de ocupação mista e de média densidade;

III - áreas com predominância residencial de média densidade: caracterizadas como suporte aos eixos estruturais e que se beneficiam do sistema de transporte de alta capacidade, onde deve se promover, prioritariamente, a ocupação com habitação coletiva e comércios e serviços de atendimento de bairro, devido à infraestrutura implantada;

IV - áreas com predominância residencial de baixa densidade: onde deve se promover, prioritariamente, a ocupação residencial, de acordo com o suporte natural e infraestrutura implantada;

V - áreas de ocupação mista de alta, média e baixa densidade: onde deve se promover ocupação mista, residencial, comercial e de serviços, de alta, média e baixa densidade, de acordo com o suporte natural e infraestrutura implantada;

VI - áreas com destinação específica: aquelas cuja ordenação de uso e ocupação do solo se caracteriza pela existência ou previsão de instalações destinadas a grandes usos institucionais,

industriais, comerciais e de serviços, que por seu porte ou natureza exijam confinamento em áreas próprias;

VII - áreas de ocupação controlada: compartimentos com grande presença de maciços florestais ou com características ambientais relevantes, onde se deve intensificar a ocupação das áreas livres de cobertura florestal, com o objetivo de buscar o equilíbrio entre a ocupação e a preservação ambiental, respeitada a densidade da macrozona;

VIII - áreas de proteção ambiental: compreendem, nas porções inseridas no município e sem prejuízo a outras áreas criadas por lei, a Área de Proteção Ambiental Estadual do Passaúna, com o objetivo de proteger e conservar a qualidade ambiental e os ecossistemas existentes, em especial a qualidade e quantidade de água para fins de abastecimento público, e a Área de

Proteção Ambiental do Iguaçu, que tem por objetivo garantir a preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental da bacia do Rio Iguaçu”.

Este artigo, apesar de trazer uma nova orientação para o desenvolvimento urbano, sobretudo, para áreas habitacionais, utiliza-se do macrozoneamento (CURITIBA, Lei nº 11.266/2004, art. 10) incidentes sobre os principais corredores (vias urbanas – eixos) da cidade de Curitiba. Encontra a sua eficácia a partir do momento que se utiliza de uma estrutura já pré-existente (CURITIBA, 2000, Lei municipal nº 9.800). Quanto ao conteúdo dos parágrafos 1º ao 4º, do mesmo artigo, os quais remetem ao zoneamento e a densidade de ocupação, aos anexos presentes da Lei nº 11.266 do plano diretor de 2004 (CURITIBA, 2004).

Os novos elementos aplicados neste artigo determinam os graus de densidade e ocupação das macrozonas de Curitiba. As determinações técnicas do mesmo se fazem presente em legislação correlata e advindas do próprio plano diretor anterior. Diante dos dados técnicos, o ordenamento contido neste artigo se faz eficaz plenamente por já existir uma estrutura legal e técnica capaz de suportar a aplicação das diretivas do mesmo.

5.1.1.1.2 Análise do Artigo 21.

“Art. 21. Os parâmetros de zoneamento, uso e ocupação do solo seguirão a legislação urbanística municipal vigente à época da análise do requerimento, podendo a legislação ser revista a qualquer momento pelo Poder Público Municipal sem que tal ato gere direito a indenização ou direito adquirido ao proprietário ou possuidor, ainda que pelo não uso, considerando que as normas urbanísticas e parâmetros urbanísticos previstos nesta lei possuem aplicabilidade imediata, independente de zoneamento”.

O artigo 21 faz parte das determinações de macrozoneamento do novo PDCC 2015 sendo que este possui a característica de uma ordem eficaz e plena por sua própria constituição ordenativa. Ela determina que os “parâmetros de zoneamento, uso e ocupação do solo seguirão a legislação vigente a época do requerimento” (CURITIBA, 2015c). Na sequência o artigo determina que as “normas urbanísticas e os parâmetros urbanísticos” previstos na nova lei do plano diretor “possuem sua

aplicabilidade imediata, independentemente de zoneamento” (CURITIBA, 2015c), afirmando que, qualquer ato do cidadão ou da administração no sentido de utilizar-se do macrozoneamento ou para a finalidade de uso e ocupação do solo urbano municipal, deverá obedecer às leis vigentes no momento em que se praticarem os atos, sendo que as normas e parâmetros urbanísticos do novo plano possuem a aplicabilidade imediata nos limites do município.

5.1.1.2 Do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

Através do levantamento do instrumento de política urbana do parcelamento, uso e ocupação do solo, parte-se para a análise dos artigos que compõem o mesmo dentro do PDCC/2015.

5.1.1.2.1 Análise do Artigo 25 e parágrafos.

Art. 25. O parcelamento, nas suas diversas modalidades, atende o Plano Diretor e cumpre com a função social da propriedade quando destina, sem ônus para o Município, áreas para sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, conforme diretrizes fixadas em lei e neste Plano Diretor.

§ 1º Todo projeto de parcelamento deve cumprir o cadastro municipal de diretrizes de arruamento, destinando sem ônus ao Município as áreas que, nesse cadastro, são definidas como vias projetadas.

§ 2º A ocupação dos terrenos atingidos por diretrizes de arruamento só será permitida mediante aprovação e implantação dessas diretrizes, nos termos da legislação de parcelamento do solo.

A Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979), alterada pela Lei nº 9.785 (BRASIL, 1999), que rege o parcelamento do solo para fins urbanos, determina em seu Art. 2º que “o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes”. A Lei nº 6.766/79 (BRASIL) determina que a Prefeitura Municipal é responsável pela determinação das diretrizes para o uso do

solo. No caso de Curitiba, as mesmas já se fazem presentes em seu Plano Diretor e na lei de Macrozoneamento municipal.

Cabe também à prefeitura municipal aprovar as plantas de loteamento e a autorização para desmembramento de lotes. Os interessados deverão entregar requerimento e os projetos diretamente ao setor responsável junto à prefeitura municipal e ficarão responsáveis, ainda, pela implantação de equipamentos urbanos e comunitários, quando necessários além do sistema viário em toda a sua estrutura (artigo 26 do PDCC 2015).

Desta forma, o artigo se faz eficaz plenamente em suas determinações, não podendo, qualquer pessoa, alegar vacância da lei para legalização de documentação, pois, o próprio artigo determina que as legislações da época dos fatos sejam utilizadas para análise dos requerimentos.

5.1.1.2.2 Análise dos Artigos 28 ao 31.

“Art. 28. A legislação municipal que trata do zoneamento, uso e ocupação do solo definirá coeficientes básicos e máximos, usos permitidos, permissíveis e proibidos, as dimensões mínimas dos lotes nos parcelamentos e as dimensões máximas de conjuntos habitacionais, como também demais parâmetros urbanísticos de forma a cumprir a função social da propriedade e da cidade.

§ 1º Para efeitos desta lei, considera-se:

- a) coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área computável e a área do terreno;
- b) coeficiente básico é aquele definido na lei de zoneamento e uso do solo para cada zona e setor;
- c) coeficiente máximo é o resultado da soma do coeficiente básico mais o acréscimo estabelecido para cada zona ou setor definido em legislação específica dos instrumentos urbanísticos;
- d) usos permitidos são as atividades que apresentam compatibilidade com as finalidades urbanísticas da zona ou setor correspondente;
- e) usos permissíveis são as atividades cujo grau de compatibilidade com a zona ou setor depende de análise ou regulamentação específica para cada caso;
- f) usos proibidos são as atividades que por sua categoria, porte ou natureza são nocivas, perigosas, incômodas e incompatíveis com a finalidade urbanística da zona ou setor correspondente.

§ 2º Legislação específica complementará os usos permitidos, permissíveis e proibidos, assim como estabelecerá a classificação de atividades, tendo aplicabilidade imediata as disposições previstas nesta lei, a partir da sua promulgação”.

Este artigo está diretamente relacionado com a Lei nº 9.800 (CURITIBA, 2000), Lei nº 2.942 (CURITIBA, 1966) e Decreto 140 (CURITIBA, 2016). Ele atua dentro do sistema legal de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano como definidor chave de determinados termos presentes no ordenamento legal de loteamento e desmembramento do solo urbano, ainda, os mesmos sanam qualquer dúvida de interpretação que possam pesar pelo usuário sobre os mesmos.

“Art. 29. A fachada ativa é o uso não-residencial com acesso direto e abertura independente para o logradouro, no nível da circulação de pedestres, de modo a estimular o uso misto nas edificações e reduzindo o deslocamento do uso de serviços.

§ 1º O Poder Público Municipal promoverá estudos para aplicação da fachada ativa observando os seguintes critérios:

I- definição das áreas prioritárias de intervenção;

II- variedade de uso, funções e diversificação arquitetônica das fachadas;

III- qualificação do espaço de uso público.

§ 2º Caso o empreendimento apresente 50% (cinquenta por cento) da área no pavimento em nível do logradouro destinado ao uso não residencial, será concedido benefício de acréscimo gratuito de 01 (um) pavimento que não será considerado como área computável, inclusive em relação ao cálculo de coeficiente de aproveitamento bem como no número de pavimentos máximo especificado no zoneamento local.

§ 3º O acréscimo de pavimento disposto no § 1º deste artigo poderá ser cumulado à compra de potencial construtivo, além de outros benefícios previstos pelo zoneamento local.

§ 4º São as áreas aplicáveis ao disposto no caput deste artigo, dentre outros:

I- eixos estruturantes;

II- setor especial de habitação de interesse social;

III- eixos de adensamento;

IV - áreas de ocupação mista;

V – (VETADO);

VI- centralidades;

VII- demais áreas a serem definidas pelo órgão municipal competente.

Art. 30. A fachada ativa é aplicável apenas para imóveis que se enquadrem na categoria de uso comercial e de serviços de pequeno e médio porte e de natureza adequada, conforme a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Art. 31. Os benefícios relativos ao potencial construtivo e de acréscimo de pavimentos em edifícios com fachada ativa não poderão ser cumulados com aqueles previstos para o uso misto em edificações e em edificações mistas bem como para estacionamentos com fins exclusivamente comerciais”.

Este ordenamento do PDCC 2015 trata do sistema de fachada ativa no qual, o espaço comercial com porta independente para rua e que dê acesso a uma morada, poderá, caso o ambiente comercial não seja maior do que 50% do imóvel,

construir mais um pavimento no imóvel sendo que, este não será computável quando do cálculo do coeficiente de aproveitamento do mesmo.

Apesar de o artigo dar o entendimento de que não existem, ainda, estudos sobre o sistema de fachada ativa e a sua devida aplicação, o ordenamento permite o entendimento que, a partir desta lei, o proprietário do imóvel que se enquadre nas características definidas pela mesma e que se situe nas áreas permitidas para este fim, possam usufruir deste benefício legal.

A inovação urbanística deste artigo se faz interessante por permitir ao proprietário que possui um imóvel nas condições descritas e que tenha a autorização da prefeitura para o sistema de fachada ativa, possa negociar o seu potencial construtivo com terceiro. Fica, neste ordenamento, sob a condição de eficácia contida, apenas, a definição pela Administração municipal das áreas prioritárias de intervenção, variedade de uso, funções e diversificação arquitetônica das fachadas e a qualificação do espaço de uso público, ou seja, aquele que tenha interesse a este benefício e que se enquadre nas características do artigo 30 poderá requerê-lo.

Porém, os benefícios da fachada ativa deverão respeitar os parâmetros estabelecidos no artigo 31 que determina as regras de uso do instrumento a ser utilizado e, também, quanto ao potencial construtivo e aos tipos de imóveis que poderão ser contemplados com o benefício.

5.1.1.3 Regularização Simplificada (Regulamentada pelo Decreto Municipal nº 140/2016).

Como instrumento de política urbana, contido no PDCC/2015, a regularização simplificada procura facilitar a adequação do imóvel ou loteamento ilegal às condições gerais de urbanização e controle municipal.

5.1.1.3.1 Análise do Artigo 17, inc. XII.

“Art. 17 A política de estruturação urbana tem como objetivo geral orientar, ordenar e disciplinar o desenvolvimento da cidade através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, o adensamento e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo, buscando o equilíbrio entre os aspectos natural e construído, conforme as seguintes diretrizes:
XII - regularizar assentamentos de interesse social já consolidados, incorporando-os à estrutura urbana, respeitado o interesse público;”

Através deste artigo a administração do município assume uma postura de integração e urbanização de áreas de interesse público. O ponto negativo deste ordenamento legal reside na questão do próprio “interesse público” e de como uma área, um loteamento, um conjunto de moradias, um assentamento ilegal, constituídos de moradias precárias, de uma população de cidadãos socialmente vulneráveis, em sua maioria, que vivem as margens da sociedade, despertará o interesse público.

Caracterizam-se aqui, critérios não específicos do que é o interesse público o que, muitas vezes, se resolve pelo arranjo político, por influência de uma área urbanizada vizinha ou, quem sabe, de um verdadeiro interesse em concretizar a função social da propriedade.

5.1.1.3.2 Análise do Artigo 33 e 34.

“Art. 33 Institui a regularização simplificada, consistindo na normalização de construções que se encontram em situação irregular junto à Prefeitura Municipal, devendo ser regulamentada por decreto municipal no prazo de, no máximo, 60 (sessenta) dias da promulgação desta lei.

§ 1º Aplicar-se-á o disposto no "caput" aos imóveis ocupados até a data de 31 de dezembro de 2012 e em propriedades regularmente registradas no Cartório de Registro de Imóveis.

§ 2º Os proprietários de imóveis interessados na regularização deverão dar entrada no protocolo para expedição de alvará no prazo máximo de 01 (um) ano da data de promulgação do decreto regulamentador, sendo prorrogável por ato do Poder Executivo Municipal.

§ 3º Excetuam-se aos prazos previstos nesta Seção, os imóveis existentes em lotes que encontram-se em processo de regularização fundiária perante entes públicos”.

O Decreto municipal da Prefeitura de Curitiba, nº 140 (CURITIBA, 2016), veio regulamentar este artigo, em conjunto com o Decreto nº 183 (CURITIBA, 2000). Para efeito de contagem de prazo, referente ao parágrafo 2º do presente artigo, o seu início ocorreu a partir de março do ano de 2016.

“Art. 34 A regularização dar-se-á através da flexibilização, limitada a necessidade máxima para regularização do imóvel, de parâmetros urbanísticos como:

I - coeficiente de aproveitamento;

II - recuos obrigatórios;

III - taxa de ocupação;

IV - porte comercial;

V - altura máxima e número de pavimentos e;

VI - demais parâmetros urbanísticos.

§ 1º Para fins de taxa de ocupação, não será considerada a área utilizada como abrigo de veículo, desde que removível sem ônus para o Poder Público.

§ 2º Os valores, a serem definidos por fórmula em tabela própria através de decreto municipal, arrecadados a partir da aquisição de outorga onerosa do direito de construir, multas administrativas e contrapartidas exigidas no processo de regularização do imóvel disposto nesta Seção, serão destinados ao Fundo Curitiba Mais Humana.

§ 3º Os imóveis comunitários serão contemplados com redução dos valores praticados pela tabela de cobrança da outorga onerosa do direito de construir, inclusive sendo possível isenção para os imóveis comunitários sem fins lucrativos, conforme decreto municipal”.

Os benefícios sobre a outorga onerosa do direito de construir foram regulamentados pelo artigo 7º do Decreto municipal nº 140/2016.

5.1.1.4 Regularização de Imóveis Comunitários (Regulamentado pelo Decreto Municipal nº 140/2016): Análise do Artigo 35

Este instrumento de política urbana foi regularizado pelo município de Curitiba através da edição do Decreto Municipal nº 140/2016 o que deu eficácia plena aos artigos 33, 34 e 35 do novo plano diretor da cidade.

“Art. 35. A regularização de imóveis comunitários consistirá na normalização de todos os imóveis de uso comunitário que se encontram em situação irregular junto à Prefeitura Municipal.

§ 1º Aplicar-se-á do disposto no caput aos imóveis em funcionamento há mais de 10 (dez) anos do ano de promulgação desta lei.

§ 2ª A regularização do excedente da área construída e de altura será através da cobrança de potencial construtivo quanto à fração sobressalente, cujo valor será doado para fundos municipais específicos, com o objetivo de serem aplicados na habitação de interesse social e mobilidade urbana.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Os casos de irregularidades cujos parâmetros não estejam previstos no caput serão avaliados pelo Conselho Municipal de Urbanismo que solicitará medidas compensatórias e mitigatórias, no intuito de regularizar a área em questão”.

Segundo a Prefeitura de Curitiba, são imóveis de uso comunitário aqueles com utilização para desenvolvimento de assistência social, ensino, culto religioso, cultura e lazer, os quais poderão contar com uma redução proporcional no cálculo da cobrança de sua da outorga onerosa (solo criado). As regras para a regularização são: para imóveis com até 200 m² e sem fins lucrativos: isentos de cobrança da cota-padrão; imóveis até 200 m² edificados, com fins lucrativos: redução de 75% da cota-padrão¹⁴ do potencial construtivo; imóveis de 200,01 a 400 m² edificados: redução de 50% no valor da cota-padrão; imóveis de 400,01 a 800 m² edificados: redução de 25% no valor da cota-padrão; imóveis acima de 800 m² edificados: sem redução (CURITIBA, 2016).

Entretanto, nem todos os imóveis comunitários estarão aptos a receber os benefícios deste artigo, pois, aqueles imóveis que estiverem sido erguidos sobre faixas não edificáveis, áreas de preservação permanente, diretrizes de arruamento, alargamentos do sistema viário e outras restrições urbanísticas e ambientais, ficarão fora deste benefício.

¹⁴ O valor da cota-padrão do potencial construtivo esta em R\$ 655,40 (seiscentos e cinquenta e cinco reais e quarenta centavos) de acordo com o Decreto 942/2014.

5.1.1.5 Instrumentos de Política Urbana (Regulamentado pelo Estatuto da Cidade): Análise do Artigo 131

Estes instrumentos que passam a ser analisados, já faziam parte do sistema legal disponibilizado para ação do Poder Público municipal através da Lei nº 9.801/2000.

“Art. 131 Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, a governança interfederativa, o controle, a gestão e a promoção do desenvolvimento urbano, o Município adotará os seguintes instrumentos da política urbana, sem prejuízo aos demais previstos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole:

- I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II - direito de preempção;
- III - outorga onerosa do direito de construir;
- IV - transferência do direito de construir;
- V - operação urbana consorciada;
- VI - plano de desenvolvimento regional;
- VII - redensolvimento urbano;
- VIII - estudo de impacto de vizinhança.

§ 1º Lei Municipal específica poderá instituir concessão urbanística, assim entendida como instrumento de política urbana adotado para a implantação de projeto de intervenção elaborado pelo Poder Público, considerando os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Plano Diretor.

§ 2º Nos casos de planos, programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos pelo Poder Público, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos de política urbana que demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação da população”.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) trouxe como elementos oportunizadores da função social da propriedade alguns instrumentos contidos no seu artigo 4º incs. III a VI. Este ordenamento federal para a cidade permitiu que a legislação municipal, em seu plano diretor, incorporasse elementos de planejamento, institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos e de estudos ambientais para um melhor uso, proteção e aproveitamento da propriedade e do espaço urbano, visando a cidade social e a função social da propriedade.

Os instrumentos de Função social da propriedade contidos no PDCC/2015 fazem parte do seu artigo 131 e incisos e estão regulamentados pelo Estatuto da Cidade a partir do seu artigo 5º ao 36º. A própria lei federal estabelece no caso de propriedade não utilizada ou subutilizada a definição e característica destas

situações para que, juridicamente, o município possa aplicar legalmente os instrumentos pertinentes à consecução da função social da propriedade. O artigo 5º da lei 10.257/01, em seu parágrafo primeiro inciso I, fornece a definição de subutilizado dizendo que “considera-se subutilizado o imóvel: cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”, o que permite aos técnicos da prefeitura realizar levantamentos para o mesmo.

Segundo o artigo 42, inc. I da lei municipal nº 9.800/2000, a “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”, sendo que, de acordo com a característica do zoneamento, da finalidade de ocupação e cobertura verde da área, a taxa de ocupação mínima poderá variar de 30% a 50% da área do imóvel (CURITIBA, Lei nº 13.909/2011, regulamentada pelo Decreto nº 01/2016).

Importante frisar que o IPTU progressivo, ação regulamentada pela Lei nº 10.257/01 em seu artigo 7º¹⁵, determina que, em certas situações de não utilização ou subutilização da propriedade, o IPTU seja utilizado como meio inibidor do não aproveitamento social da propriedade. Intimado o proprietário do imóvel para que dê utilização ou ocupação ao mesmo (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios) não obedecendo à determinação, o Município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

¹⁵ Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo. (BRASIL, Lei nº 10.257/2001).

5.1.1.6 Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Regulamentado pelo Estatuto da Cidade)

Este instrumento está ligado diretamente à função social da propriedade permitindo que o Poder público municipal haja diretamente sobre a propriedade privada de interesse social.

5.1.1.6.1 Análise dos Artigos 132 ao 134 e do 136 ao 141.

Todos os artigos em questão tratam do parcelamento, da edificação ou utilização compulsória da propriedade do solo urbano que tenha utilidade social para a cidade ou para habitação e que esteja sendo subutilizada ou não utilizada pelo seu proprietário.

“O artigo 132 explicita as condições e os instrumentos que o Poder público municipal possui para coibir o abuso sobre a propriedade privada motivada pela valorização econômica – imobiliária dos imóveis.

Art. 132 Em cumprimento à função social da propriedade, o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicar sucessivamente os mecanismos previstos no Estatuto da Cidade, de:

I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

II - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU progressivo no tempo;

III - desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública”.

Já o artigo 133 deixa definido o tipo de imóvel e de utilização que poderão sofrer a incidência dos instrumentos do artigo 132 e em quais áreas urbanas isso poderá ocorrer. Tenha-se por ideal que, as áreas definidas neste artigo 133 são áreas de médio adensamento populacional, Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), áreas residenciais e com outras finalidades (industrial, comercial, etc.) ou que possuem muitas áreas sem utilização, não edificadas ou subutilizadas.

“Art. 133 São passíveis de aplicação dos mecanismos previstos no art. 132 os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados situados nas seguintes áreas:

- I - macrozonas eixo estruturante, eixo de adensamento, área com predominância residencial de média densidade, área de ocupação mista;
- II - SEHIS de Vazios;
- III - área delimitada de operação urbana consorciada;
- IV - área delimitada de redensolvemento urbano”.

Por outro lado, o artigo 134 traz um rol fechado de áreas que não estão sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória, pois, estão ocupados, em sua maioria, por áreas de interesse para preservação e conservação ambiental.

“Art. 134 Os mecanismos previstos no art. 132 não se aplicam em:

- I - unidades de conservação;
- II - imóveis com bosques nativos relevantes, onde o índice de cobertura florestal seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da área do imóvel;
- III - imóveis com áreas de preservação permanente, conforme o estabelecido no Código Florestal Brasileiro, onde o índice de comprometimento dessas áreas seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da área do imóvel”.

5.1.1.6.2 Análise do Artigo 136 (Regulamentado pelo Estatuto da Cidade).

“Art. 136 Para fins de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios considera-se:

I - imóvel não edificado:

- a) lote ou gleba com área igual ou superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados) definido como não edificado na legislação tributária municipal;
- b) lote na zona central e setor histórico ou demarcado como SEHIS de Vazios - conforme a legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo - independente de sua área, definido como não edificado na legislação tributária municipal;
- c) lote com construção paralisada, em ruínas ou edificações inadequadas à utilização de qualquer natureza, independente da área do lote, conforme legislação tributária municipal.

II - imóvel subutilizado:

- a) lote ou gleba com área igual ou superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados) cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento igual ou inferior a 15 % (quinze por cento) do coeficiente de aproveitamento básico previsto na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo;

b) lote na zona central, setor histórico ou demarcado como SEHIS de Vazios - conforme a legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo - independente de sua área, cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento igual ou inferior a 15 % (quinze por cento) do coeficiente de aproveitamento básico previsto na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo;

c) imóvel constituído por mais de uma unidade autônoma para fins residenciais ou não residenciais, com área computável superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), onde haja desocupação de pelo menos 80% (oitenta por cento) das unidades, pelo prazo de 3 (três) anos ininterruptos.

III - imóvel não utilizado: imóvel constituído por uma ou mais unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, com área computável superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), onde haja desocupação de 75% (setenta e cinco por cento), pelo prazo de 3 (três) anos ininterruptos.

§ 1º A tipificação como não edificado, subutilizado e não utilizado se estende aos lotes que apresentam as características previstas nos incisos I, II e III deste artigo, ainda que com metragem inferior a ali fixada, quando originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei, ou quando, somados a outros contíguos do mesmo proprietário, perfaçam área superior a 5000 m² (cinco mil metros quadrados).

§ 2º Caberá ao IPPUC identificar os imóveis que se caracterizam como não edificados, subutilizados e não utilizados, admitindo-se ainda o recebimento de denúncias por qualquer cidadão, por procedimento previsto na lei regulamentadora do instrumento.

(...)

§ 4º O Município deverá publicizar as informações relativas aos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, atualizadas anualmente”.

O legislador, possivelmente pensando em entraves jurídicos sobre os limites da propriedade e a definição da mesma para aplicação dos instrumentos de política urbana, fez por bem definir quais são as características de imóvel não utilizado, imóvel subutilizado e imóvel não edificado.

5.1.1.6.3 Análise do Artigo 137.

“Art. 137 Os proprietários dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados serão notificados pelo Poder Público Municipal para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis competente.

Parágrafo único. A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal ao proprietário do imóvel, representante legal ou sucessores, ou, no caso deste ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista no inciso I”.

Através deste artigo, o Poder Público municipal, limitado pelo ato vinculado, obriga-se a realizar um processo para notificação dos proprietários de bens imóveis que estejam descumprindo a função social do mesmo ou não estejam contribuindo para uma cidade social. No caso do Poder público não conseguir notificar pessoalmente o proprietário do imóvel, ou os representantes deste, ou o seu procurador, a notificação será realizada por edital, após três tentativas de notificar pessoalmente o proprietário.

5.1.1.6.4 Análise dos Artigos 138 ao 140.

“Art. 138 O proprietário disporá dos seguintes prazos para regularizar o imóvel:

I - 1 (um) ano a partir da notificação para protocolar o projeto junto ao órgão municipal competente;

II - 2 (dois) anos a partir da emissão do alvará de construção, para iniciar as obras do empreendimento;

III - 5 (cinco) anos a partir da emissão do alvará de construção, para emissão da certidão de vistoria de conclusão de obra.

§ 1º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a conclusão da obra poderá ser feita em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo e que a área computável da primeira etapa atenda ao mínimo de 15% (quinze por cento) do coeficiente de aproveitamento.

§ 2º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data de notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, sem interrupção de quaisquer prazos.

Art. 139 Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do art. 138 desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 1º do art. 138 desta Lei, o Município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 05 (cinco) anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado será o dobro da alíquota do ano anterior, respeitado o máximo de 15% (quinze por cento).

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em 5 (cinco) anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 138, inciso III, desta lei.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art. 140 Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com

pagamento em títulos da dívida pública, priorizando as áreas demarcadas como SEHIS.

§ 1º A emissão de títulos da dívida pública e o valor real da indenização seguirão o previsto no Estatuto da Cidade ou em legislação federal específica;

§ 2º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 3º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 4º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 3º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 132 desta Lei”.

Os artigos acima tratam das providências a serem adimplidas pelo proprietário junto a Administração municipal no caso de parcelamento, não edificação ou não utilização ou subutilização do imóvel em área de interesse da coletividade – interesse social. O proprietário, após a notificação, terá o prazo de um ano para apresentar um projeto junto a SMU (Secretaria Municipal de Urbanismo) e de até cinco anos para pedir a certidão de vistoria da conclusão de obra.

O proprietário notificado, descumprindo os prazos do artigo 138, o artigo 139 determina que seja aplicado, como forma de estimular as providências necessárias, o IPTU progressivo sobre a propriedade não utilizada, não edificada ou subutilizada. Após cinco anos sob a incidência do IPTU progressivo e mesmo assim, o proprietário se mantiver inerte, o município poderá promover a desapropriação do imóvel, pagando o valor dado pela desapropriação através de títulos da dívida pública.

5.1.1.6.5 Análise do Artigo 141 (Regulamentado pelo Estatuto da Cidade).

“Art. 141 O Poder Público Municipal poderá realizar consórcio imobiliário conforme previsto no Estatuto da Cidade para viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, independentemente da notificação a seus proprietários”.

Este artigo permite ao proprietário do imóvel não utilizado, não edificado ou subutilizado, que tenha sido notificado sobre a necessidade de parcelamento, edificação e utilização compulsórios e que não tenha condição econômico-financeira para promover a utilização da propriedade, realizar um consórcio imobiliário como forma de viabilização do uso e utilidade de sua área.

Por outro lado, a administração pública, mesmo sem notificar o proprietário do imóvel, desde que este seja viável para o parcelamento, edificação e utilização compulsória, poderá ela mesma promover o consórcio imobiliário sobre a propriedade privada e não utilizada ou subutilizada.

De acordo com o artigo 46, § 1º do Estatuto da Cidade, consórcio imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação, através do qual o dono do imóvel transfere ao Poder Público municipal, a sua propriedade para que seja sobre a mesma aplicada a função social da propriedade, recebendo após as habitações ou obras realizadas, parte das mesmas como forma de indenização pela propriedade.

5.1.2 Análise dos Artigos de Direito Urbanístico Relacionados com a Função Social da Propriedade - com Eficácia Contida - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba

Neste tópico analisam-se os ordenamentos que, apesar de poderem ser utilizados, em parte pelo administrador público, necessitam de determinado item complementar a ser possibilitado pelo legislador ou administrador para a sua eficácia plena.

5.1.2.1 Da Fruição Pública de Lotes Privados: Análise dos Artigos 75 e 76

Parte-se para a análise dos artigos de eficácia contida existentes dentro do PDCC/2015.

No dicionário online Michaelis ([200-?]), fruição significa gozo, posse, desfrute. Ou seja, este artigo trata do uso, da posse pelo Poder Público de lote, propriedade urbana privada, com a finalidade de promover a qualificação ambiental e urbana, por meio da criação de áreas de sociabilidade.

A intenção do legislador neste artigo foi a de fomentar a ideia de compartilhamento de espaço entre quem constrói e a sociedade em geral, sendo que, como forma de incentivo pela prefeitura a adoção destas áreas de fruição, esta poderá ser dobrada em sua área e isenta do IPTU.

Porém, o legislador estabeleceu limites para o uso da propriedade sendo que esta deverá ter, no mínimo, 50 m² e estar localizada junto ao alinhamento da rua, ao nível do passeio público e sem obstruções, ainda, deverá possuir equipamentos urbanos e paisagismo para a devida fruição da mesma, sendo que, o empreendimento só poderá destinar até 20 m² do total do lote para este tipo de utilização.

Esta proposta foi aprovada e recomendada pelo Sindicato dos Engenheiros do Paraná (SENGE/PR)¹⁶, o qual pediu para que esta medida fosse regulamentada pela nova lei de zoneamento urbano a ser elaborada pela Prefeitura de Curitiba.

“Art. 75 Deverá ser estimulada a fruição pública de lotes privados, ao tornar áreas particulares em áreas de uso público, com o propósito de promover a qualificação urbana e ambiental por meio da criação de áreas de sociabilidade, redução de deslocamentos, diversificação de usos e formas de implantação de edificações”.

“Art. 76 A área destinada à fruição pública será convertida, até o seu dobro, como área não computável a ser utilizada no próprio lote, até o limite estabelecido na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo, desde que observados os seguintes critérios:

I - a área destinada à fruição pública deverá ter, no mínimo, 50 m² (cinquenta metros quadrados) e estar localizada junto ao alinhamento da via, ao nível do passeio público, sem qualquer obstrução de acesso e não ocupada por construções e/ou estacionamento de veículos;

II - a área destinada à fruição pública deverá permanecer aberta, mobiliada e equipada com infraestrutura compatível para uso de pedestres tais como bancos, mesas, paraciclos, paisagismo, etc.;

III - a conservação e manutenção da parte cedida será de responsabilidade do proprietário;

IV - o limite disposto no "caput" deste artigo será limitado à 20% (vinte por cento) do lote”.

¹⁶ Fonte: http://www.sengepr.org.br/wpcontent/uploads/2015/11/Oficio_senge_sindarq_plano_diretor_curitiba_novembro_2015.pdf. Acessada em 21/06/2016.

Apesar de estarem contidos no Plano Diretor de Curitiba 2015, estes ordenamentos não estabelecem de que forma será requerida e regulamentada esta iniciativa da fruição pública, nem como será calculada a isenção do IPTU sobre a área de fruição ou mesmo, como ficará a questão dos equipamentos e a conservação destes diante do uso, vandalismo e intempéries.

Como bem observado pelo SENGE/PR (SENGE-PR, 2015), estes artigos, apesar de fazerem parte do corpo da Lei do novo Plano Diretor municipal de Curitiba, necessitam de uma regulamentação do uso do solo a ser feita na revisão da lei de zoneamento municipal. Por enquanto, qualquer empreendimento neste sentido, dos artigos 75 e 76, fica por conta do empreendedor que se dispuser em suas obras, de erigir estes espaços de sociabilidade.

A eficácia contida dos artigos reside justamente na regularização futura da lei de zoneamento municipal, entretanto, nada impede os empreendedores de, em seus espaços, destinarem desde já as áreas de fruição e, futuramente, quando regulamentada a fruição, cobrarem da prefeitura os valores devidos em IPTU isento.

5.1.2.2 Do Direito de Preempção: Análise dos Artigos 142 ao 145.

Instrumento de interesse da municipalidade em obter a preferência na compra de propriedades com finalidade social de seu interesse.

“Art. 142 O Município, por meio do Direito de Preempção, terá a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, desde que o imóvel esteja incluído em área a ser delimitada em lei específica e o Poder Público dele necessite para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da ocupação urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Art. 143 As áreas em que incidirão o Direito de Preempção serão delimitadas em legislações específicas, que também fixarão seus prazos de vigências e as finalidades para as quais os imóveis se destinarão.

§ 1º Os prazos de vigência não serão superiores a 5 (cinco) anos, renováveis a partir de 1 (um) ano após o decurso do prazo inicial;

§ 2º O Direito de Preempção fica assegurado ao Município durante a vigência do prazo fixado pela lei específica, independentemente do número de alienações referentes ao imóvel.

Art. 144 Tanto o Município quanto os particulares deverão observar as disposições do art. 27 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de Junho de 2001, e as estabelecidas em legislação municipal específica.

Art. 145 Durante o prazo de vigência do Direito de Preempção, o Poder Público Municipal deverá ser consultado nos casos de alienações, solicitações de parcelamento do solo, emissão de licenças para construção e funcionamento de atividades”.

Estes artigos tratam do direito de preempção disposto em favor da administração pública municipal quando esta tiver algum interesse em área de propriedade particular.

A preempção se faz regulamentada pelos artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade e permite que, a administração pública municipal concorra a compra do bem, pelos valores do mercado imobiliário da região, ou seja, o Poder Público pagará pelo bem o preço de venda pedido pelo seu proprietário ou estabelecido pelo mercado imobiliário, sendo que o proprietário do imóvel terá o prazo de 30 dias para notificar a administração pública municipal sobre o seu interesse de venda da propriedade.

Porém, estes artigos continuam a possuir a mesma forma da sua redação anterior, contida no plano diretor de Curitiba do ano de 2004, sofrendo apenas a mudança de alguns termos dentro do próprio artigo os quais não alteraram o seu sentido ou lhe deram aplicabilidade imediata.

Apesar de a preempção estar legalizada pelo Estatuto da Cidade e a disposição do administrador municipal, o Plano Diretor de Curitiba 2015 deixa bem claro que deverá haver, ser criada, uma legislação específica que determinará quais serão os imóveis atingidos pelo interesse público local. O que transforma a preempção, no campo de aplicação do novo plano diretor, um instrumento de eficácia contida pela própria ingerência administrativa municipal.

Para sanear a eficácia contida deste instrumento no PDCC 2015, o legislador através de estudos e indicações do setor responsável pelo urbanismo do município (IPPUC), ligado à prefeitura municipal, deverá realizar um estudo e levantamento dos possíveis imóveis de interesse municipal e quais seriam, também, as áreas do município com maior prioridade para efetivação deste instrumento.

Somente assim, com projeto de lei delimitando áreas e tipos de imóveis, a administração pública teria plena possibilidade de aplicação do direito de preempção.

5.1.3 Análise dos Artigos de Direito Urbanístico Relacionados com a Função Social da Propriedade - com Eficácia Limitada - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba

A eficácia destes artigos e, consecutivamente, de alguns instrumentos fica limitada devido à necessidade de ação do administrador em formalizá-la ou regulamentá-la.

5.1.3.1 Da Estruturação Urbana: Análise do Artigo 17, inc. VIII.

Leitão (2014) define que a síntese do pensamento de estruturação urbana de Curitiba é resultado de uma interrelação entre bases políticas, filosóficas e técnicas que voltaram a gestão da cidade a uma preocupação com a promoção humana.

“Art. 17 A política de estruturação urbana tem como objetivo geral orientar, ordenar e disciplinar o desenvolvimento da cidade através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, o adensamento e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo, buscando o equilíbrio entre os aspectos natural e construído, conforme as seguintes diretrizes:
VIII - induzir a ocupação das áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, fazendo cumprir a função social da propriedade e da cidade;”

Iniciando esta análise da eficácia limitada dos artigos com viés no direito urbanístico sobre a propriedade urbana, interessante se faz observar como funciona a limitação da eficácia de um dispositivo o qual, pelo valor de sua origem, deveria estar pronto para ser aplicado de forma plena e irrestrita.

Como bem expressa o artigo 17, a política de estruturação urbana tem como objetivo orientar, ordenar e disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano através

dos instrumentos de regulamentação e dentro de suas diretrizes. Porém, a diretriz de número VIII do artigo 17 do PDCC 2015 diz que: a administração pública municipal deverá induzir a ocupação das áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas e que tenham infraestrutura urbana.

Entretanto, como o poder discricionário do ente público não deve ser total a ponto de confrontar liberdades e as normas, o legislador, neste item VIII, deixou em aberto de que forma ocorrerá à indução de ocupação de áreas não edificadas ou como será feita a sua ocupação, ainda, quem poderá fazê-la, quem poderá participar, de que forma se obterá a posse destas áreas não utilizadas ou subutilizadas e quais serão as bases legais para tanto.

Logicamente, toda propriedade não utilizada ou subutilizada deveria, forçosamente, cumprir a sua função social ordenada e patrocinada pelo Poder Público local. Porém, para que o agente público possa agir, ele necessita de um ordenamento legal que o impulse, de um suporte financeiro, que o apoie, dando-lhe um conjunto de oportunidades que requeiram a sua ação, o que nestes artigos do plano diretor de Curitiba não estão definidos, faltando-lhe uma normatividade que lhe de apoio jurídico – administrativo para ação.

5.1.3.2 Macrozoneamento: Análise do Artigo 23, § 2º.

Repete-se aqui o instrumento do macrozoneamento, em eficácia limitada, de determinados artigos do PDCC/2015 o que, por consequência acaba por inviabilizar, se não totalmente, pelo menos parcialmente o instrumento.

“Art. 23 Ficam criados os microcentros de adensamento, consistindo em compartimentações nas macrozonas, com o intuito de permitir o adensamento, através da compra de potencial construtivo, de modo que o zoneamento aproxime-se ao do entorno, considerando o escalonamento da paisagem urbana, desde que a infraestrutura urbana, tanto de malha viária quanto de capacidade de transporte público, esteja apta a suportar o aumento populacional e de circulação de veículos e pessoas.

(...)

§ 2º As áreas a serem adensadas, conforme o caput deste artigo, serão mapeadas pelo órgão municipal de planejamento urbano e deverão ser contempladas na revisão da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo”.

Apesar do município de Curitiba já contar com uma legislação de macrozoneamento e ocupação do solo (Lei nº 9.800/2000 e 9.801/2000), o artigo em comento remete a um adensamento em microcentros dentro das macrozonas do município, em uma intenção de ocupar espaços vazios em áreas de baixos índices residenciais.

Todavia, o § 2º do artigo deixa claro que, qualquer ação da municipalidade em realizar os microcentros estará a cargo de *ação futura*, dependente de estudos de impactos de vizinhança e a um mapeamento pelo IPPUC das áreas para que, na lei de reforma e atualização do zoneamento da cidade de Curitiba, estes estudos e mapeamentos possam ser inseridos e regulamentados.

5.1.3.3 Do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo: Análise do Artigo 24.

Repete-se aqui o instrumento do parcelamento, uso e ocupação do solo, em eficácia limitada, de determinados artigos do PDCC/2015 o que, por consequência acaba por inviabilizar, se não totalmente, pelo menos parcialmente o instrumento.

“Art. 24 O território do Município será ordenado por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo para atender as funções econômicas e sociais da cidade, compatibilizando o desenvolvimento urbano, o sistema viário, as condições ambientais, a oferta de transporte coletivo, o saneamento básico e os demais serviços urbanos.

§ 1º A legislação de Zoneamento, Uso, Ocupação e de Parcelamento do Solo deverá estar compatibilizada com os objetivos, princípios e diretrizes deste Plano Diretor.

§ 2º As alterações viárias que acarretem em mudança de zoneamento deverão ser propostas pelo órgão municipal de planejamento com base em estudos da dinâmica urbana local e referendadas por lei municipal específica”.

Pelo conteúdo do § 1º deste artigo, pode-se entender que o instrumento do parcelamento, uso e ocupação do solo está limitada, neste momento, apesar de existir em vigor uma lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, pois, o próprio parágrafo remete a reformulação da lei de zoneamento urbano de Curitiba o regramento deste instrumento.

Fica claro no próprio ordenamento que este artigo e seus parágrafos só terão eficácia plena quando da revisão da lei de zoneamento da cidade e se, até a sua aprovação, tenham sido feitos estudos e mapeamentos das áreas de interesse em implantar ou modificar o zoneamento, sobretudo, para ampliar a oferta de habitações e possibilitar a função social das propriedades vazias e/ou não utilizadas.

Logicamente, para sanear este problema, o ente público deverá, primeiramente, renovar a lei de zoneamento urbano e aprová-la junto a Câmara Municipal do município além de que, efetivamente realizar todos os estudos e mapeamentos necessários das áreas de interesse social.

5.1.3.4 Concessão Urbanística: Análise do Artigo 131, § 1º.

A Concessão Urbanística, retirada a polêmica jurídica sobre este instrumento, refere-se a mais uma “parceria” que o município poderá fazer com a iniciativa privada para a reurbanização (projeto da prefeitura) de determinada área, ou seja, a prefeitura passa a obra para a iniciativa privada a qual poderá realizar a exploração imobiliária da área reurbanizada.

“Art. 131 Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, a governança interfederativa, o controle, a gestão e a promoção do desenvolvimento urbano, o Município adotará os seguintes instrumentos da política urbana, sem prejuízo aos demais previstos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole:

(...)

§ 1º Lei Municipal específica poderá instituir concessão urbanística, assim entendida como instrumento de política urbana adotado para a implantação de projeto de intervenção elaborado pelo Poder Público, considerando os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Plano Diretor”.

As funções sociais da propriedade urbana serão ordenadas por uma série de instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 4º e incorporados nos planos diretores municipais dentre os quais a concessão urbanística.

Apesar da Lei municipal nº 9.801 (CURITIBA, 2000) – sobre instrumentos da política urbana municipal - falar apenas em concessão de potencial construtivo, não há no sistema legal municipal nenhuma norma que determine o que é “concessão urbanística” ou como a mesma deva ser utilizada.

Olbertz (2009) explica que a concessão urbanística remete a uma delegação do Poder Público municipal a uma empresa ou consórcio de empresas para que realizem obras de ordem urbanística ou de reurbanização.

O novo plano diretor da cidade de Curitiba não esmiúça o que seria e como funcionária a concessão urbanística. Não fornece elementos de como os interessados poderão participar desta concessão. Não apresenta, também, como ficaria a desapropriação do local da obra, se necessário, e de quem assumiria todos os demais encargos existentes do empreendimento.

Portanto, para regularizar este instrumento da concessão urbanística se faz necessário pela administração pública municipal a elaboração de uma lei que determine os parâmetros legais e financeiros para a concessão urbanística.

5.1.3.5 Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: Análise do Artigo 136, § 3º.

Trata-se de um instrumento de política urbana onde o município determina, através de uma notificação ao proprietário, que o seu imóvel não utilizado ou subutilizado tenha uma destinação social de uso (BRASIL, 2001)

“Art. 136 Para fins de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios considera-se:

(...)

§ 3º Lei específica definirá critérios diferenciados de classificação como não edificados, subutilizados e não utilizados aos imóveis que contenham atividades econômicas, sociais, culturais, esportivas ou agrícolas, com áreas construídas inferiores aos parâmetros definidos no inciso II deste artigo”.

Este artigo possui o poder de realizar a função social da propriedade, por regrar, em parte, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória da

propriedade urbana. Entretanto, o mesmo fica estagnado quando o legislador determina que uma lei futura deva definir os critérios do que é não edificado, subutilizado e não utilizado.

Apesar do Estatuto da Cidade em seu artigo 5º definir o que é subutilizado, não define o que seja não utilizado e não edificado, o que gera uma questão legal quando da desapropriação ou caracterização do imóvel para emprego dos instrumentos descritos no artigo 136.

Desta forma seria interessante para a administração pública municipal realizar um estudo técnico - jurídico para definição destes vazios urbanos não utilizados ou subutilizados definindo, completamente, os seus enquadramentos legais e técnicos.

5.1.3. 6 Preempção: Análise dos Artigos 143 e 144.

Preempção é um instrumento jurídico que garante o interesse público como prioritário na aquisição de bem imóvel de interesse social colocado a venda por seu proprietário original (CURITIBA, 2015).

“Art. 143 As áreas em que incidirão o Direito de Preempção serão delimitadas em legislações específicas, que também fixarão seus prazos de vigências e as finalidades para as quais os imóveis se destinarão.

(...)

Art. 144 Tanto o Município quanto os particulares deverão observar as disposições do art. 27 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de Junho de 2001, e as estabelecidas em legislação municipal específica”.

Especificamente, o artigo 143 determina que as áreas de interesse municipal para aplicação do instrumento da preempção deverão fazer parte de uma legislação específica sendo que, a mesma, deverá fixar prazos e tipos de imóveis de interesse.

Novamente, um instrumento regulamentado – preempção – pelo Estatuto da Cidade, o qual transfere ao plano diretor da cidade a incumbência de legalizá - lo, através de sua delimitação, fica as margens do legislador e administrador municipal a sua aplicabilidade total.

Assim, cabe à municipalidade e a toda sociedade civil, diante do interesse da função social da propriedade, formalizarem as áreas de interesse para a habitação e

urbanização sendo que, a partir deste ponto, o poder público poderá interagir e realizar a devida utilização da propriedade vazia, abandonada ou subutilizada para fins de habitação, urbanismo, lazer e mobilidade.

Segundo Silva (2014, p. 232) a [des] presença do Estado em determinadas regiões da cidade, promovem um tipo de parcelamento particular, promovido pela “inexistência e fragilidade das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo”, pois, como bem afirma Silva, a legislação nasce fraca por deixar ao futuro a sua força de imposição.

5.1.3.7 Outorga Onerosa: Análise dos Artigos 150 e 151.

Primeiramente vale ressaltar que a outorga onerosa aparece em apenas um Decreto da Prefeitura de Curitiba o de nº 471/2012, quando a administração pública municipal tratou do Setor Especial de Atendimento Hospitalar e Maternidade – SEAHM onde, no artigo 4º deste Decreto, estabelece:

“Art. 4.º Poderá ser admitido acréscimo da área de construção e da altura da edificação mediante **outorga onerosa do direito de construir**, limitado ao estabelecido para a zona ou setor de uso em que o SEAHM se encontra inserido, desde que atendidas as seguintes condições:

I- o coeficiente de aproveitamento do lote e altura da edificação deverão se limitar aos valores máximos contidos na coluna de parâmetros com potencial adicional, de acordo com o quadro integrante do Anexo II, deste decreto.

II- a outorga onerosa do direito de construir mencionada no caput deste poderá ser realizada mediante transferência de potencial construtivo oriundo de Unidade de Interesse de Preservação - UIP ou de Programa Especial de Governo, desde que atendidos os critérios estabelecidos na regulamentação específica vigente e observado o contido nos incisos III e IV;

III- para fins de cálculo da quantidade de cotas de potencial construtivo oriundo de "Programa Especial de Governo", deverá ser adotado o índice de conversão único para o SEAHM, igual a 0,5;

IV - para fins de cálculo do potencial construtivo transferível de Unidade de Interesse de Preservação - UIP deverão ser adotados os Fatores de Correção únicos para SEAHM, iguais a 0,45 e 0,09 para acréscimo de coeficiente e pavimentos e acréscimo somente de pavimentos, respectivamente”. (grifamos)

Porém, os artigos do novo plano diretor de Curitiba, que tratam deste instrumento da Outorga Onerosa, perdem ou restringem a sua eficácia quando o mesmo determina a legislação específica a sua regulamentação.

Como existe uma regulamentação da outorga para o SEHAM resta ao aplicador ou usuário deste benefício questionar se, os argumentos legais dispostos no artigo 4º do decreto 417/2012, servem de parâmetros para todos os demais procedimentos de outorga onerosa executada pela prefeitura de Curitiba.

Aparentemente, a resposta para o questionamento acima se apresenta como negativa, pois, como já explicado, não existe regulamentação específica para o instrumento na legislação urbanística de Curitiba.

“Art. 150 A outorga onerosa do direito de construir será regulamentada em legislação específica, que determinará, entre outros:

- a) coeficiente de aproveitamento máximo;
- b) altura máxima;
- c) densidade máxima;
- d) definições de contrapartida;
- e) fórmulas de cálculos;
- f) casos de alterações de uso e porte e;
- g) condições de aplicação do instrumento.

Parágrafo único. Não será concedido benefícios de isenção para outorga onerosa do direito de construir para novas edificações, exceto habitações de interesse social.

Art. 151 Nas operações urbanas consorciadas, a utilização da outorga onerosa do direito de construir será definida em lei específica, bem como os parâmetros máximos e mínimos de coeficiente e altura em cada intervenção”.

Como salientado, o próprio ordenamento remete a sua regularização a legislação específica. Porém, não existe, ainda, no repertório legal do município de Curitiba uma legislação regulamentadora específica e abrangente para a outorga onerosa e operações urbanas consorciadas, ficando como modelo ou parâmetro, as delimitações legais adotadas pelo município quando da aprovação as Leis nº 14.773/2015, das operações urbanas consorciadas da Linha Verde, que alterou a Lei nº 13.909/2011 todas com foco e ênfase nas transformações provocadas pela urbanização da BR 116 atual linha verde.

5.1.3.8 Transferência do Direito de Construir: Análise dos Artigos 152 § 3º, 155 e 156.

Trata-se de uma autorização do município para que o proprietário edifique em outro local ou alienar o seu potencial construtivo para determinadas finalidades (CURITIBA, 2015)

“Art. 152 A transferência do direito de construir, também denominada transferência de potencial construtivo, é a autorização expedida pelo Município ao proprietário do imóvel urbano, privado ou público, para edificar em outro local ou alienar mediante escritura pública o potencial construtivo de determinado lote, para as seguintes finalidades:

(...)

§ 3º Lei municipal específica estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir ou transferência de potencial construtivo.

(...)

Art. 155 A transferência do direito de construir será regulamentada em legislação específica, que determinará, entre outros:

- a) coeficiente de aproveitamento máximo;
- b) altura máxima;
- c) densidade máxima;
- d) definições de contrapartida;
- e) fórmulas de cálculos;
- f) casos de alterações de uso e porte;
- g) casos de isenção;
- h) condições de aplicação do instrumento;
- i) casos passíveis de renovação de potencial;
- j) condições de averbação em registro de imóveis.

Art. 156 Nas operações urbanas consorciadas, a utilização da transferência do direito de construir, bem como os parâmetros máximos e mínimos de coeficiente e altura em cada intervenção, serão definidos em lei específica”.

A transferência do potencial construtivo ou do direito de construir, dentro do ordenamento municipal, se faz presente em várias leis e decretos. Todavia, todas as leis e decretos tem um fim específico para determinada ação, como exemplo cita-se a Copa do Mundo de 2014, o PEG – Programa Especial de Governo de 2014 (Decreto nº 993/2014), SEHAM (Decreto nº 514/2014) entre outros. Todos estes ordenamentos regularizaram a transferência do potencial construtivo para determinados eventos ou programas específicos e certos.

Do ponto de vista geral e não específico, como vem se apresentando diante da municipalidade, não há um único ordenamento exclusivo que oriente, em geral, este tipo de operação, pois, para cada empreendimento se faz necessária à edição

de um novo decreto com novos parâmetros e valores, o que poderá dificultar todos os projetos pelo enraizamento dos mesmos estarem ligados a uma ordem legal e a burocracia técnica - legislativa da prefeitura.

Assim, antes de estabelecer as operações urbanas consorciadas e a transferência do potencial construtivo, o Poder Público local deverá, dentro de sua proposta, estabelecer novas regras para a aplicação deste tipo de instrumento urbanístico adequando-o a ação pretendida e limitando, totalmente, a sua utilização fora da aplicação estabelecida.

Como solução, então, deveria a Administração municipal, elaborar um mapa com todos os indicadores para este tipo de operação, aplicando a um regulamento geral os coeficientes, regras e padrões mais utilizados, fixando e agilizando a arrecadação e distribuição de emolumentos advindos desta ação, principalmente, aqueles endereçados a programas de habitação social, regulação fundiária e ocupação ordenada do solo urbano.

5.1.3.9 Operação Urbana Consorciada: Análise dos Artigos 157 ao 165.

Trata-se de um conjunto de ações de intervenção no meio urbano coordenadas pela prefeitura visando promover “melhorias urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, utilizando os recursos financeiros oriundos da alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs” (CURITIBA, 2011).

Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde - OUC-LV, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o Bairro Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba - CIC e Tatuquara, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, a Comissão Executiva e dá outras providências¹⁷.”

¹⁷ Ementa da Lei municipal nº 13.909/2011, alterada pelo artigo 1º da Lei municipal nº 14.773/2015. Fonte: file:///C:/Users/User.User-PC.001/Downloads/PDF_Assinado%20(13).pdf. Acessada em 21/06/2016.

A Lei municipal nº 14.773/2015, delimitou a operação urbana consorciada à região do perímetro da Linha Verde. Entretanto, estabeleceu todos os coeficientes necessários para a dinamização e aplicação destes dispositivos.

“Art. 157 A operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, de forma a ampliar os espaços públicos, organizar o sistema de transporte coletivo, implantar programas de melhorias de infraestrutura, sistema viário e de habitações de interesse social”.

“Art. 158 As operações urbanas consorciadas têm como finalidades:

- I - implantação de espaços e equipamentos públicos de atendimento social e de lazer;
- II - ampliação de unidades de conservação;
- III - intervenções urbanísticas de porte e a otimização de áreas com infraestrutura;
- IV - reabilitação de áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas;
- V - implantação de programas de habitação de interesse social;
- VI - ampliação e melhoria do sistema de transporte público coletivo;
- VII - proteção e recuperação do patrimônio ambiental, cultural e natural;
- VIII - melhoria e ampliação da infraestrutura e da rede viária;
- IX - dinamização de áreas visando à geração de empregos;
- X - reurbanização e tratamento urbanístico de áreas;
- XI - urbanização e regularização em áreas de habitação de interesse social;
- XII - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano.

Art. 159 As áreas definidas para a aplicação do instrumento devem atender ao menos um dos seguintes critérios:

- I - localizadas nos eixos de crescimento da cidade;
- II - áreas que necessitem ser revitalizadas ou qualificadas;
- III - áreas com interesse para a intensificação da ocupação urbana.

Art. 160 Ficam indicadas as seguintes áreas para as operações urbanas consorciadas:

- I - área central;
- II - eixos estruturantes;
- III - região do bairro do Rebouças.
- IV - eixo estruturante metropolitano - Linha Verde;
- V - setores conectores.

Parágrafo único. Nas áreas definidas para operações urbanas consorciadas o Município poderá exercer o direito de preempção.

Art. 161 Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I - modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrentes ou o impacto de vizinhança;
- II - regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente;
- III - ampliação dos espaços públicos e implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - ampliação de parques e áreas de preservação;

V - oferta de habitação de interesse social;

VI - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas;
Parágrafo único. O poder público municipal poderá propor o reordenamento e revisão de operação urbana consorciada para restabelecimento do seu equilíbrio, em razão de fatores supervenientes, de mudanças demográficas ou para a necessária adequação a legislação federal.

Art. 162 A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada deverá conter no mínimo:

I - definição da área de abrangência contendo perímetro da área da intervenção e perímetro expandido;

II - finalidade da operação proposta;

III - programas básicos de ocupação da área e de intervenções previstas;

IV - estudo prévio de impacto de vizinhança - EIV;

V - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos;

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Quando for o caso, a lei específica da operação urbana consorciada também poderá prever:

a) execução de obras por empresas da iniciativa privada, de forma remunerada, dentre outras, pela concessão para exploração econômica do serviço implantado;

b) solução habitacional dentro de sua área de abrangência, no caso da necessidade de remover os moradores de áreas de ocupação subnormal e áreas de risco;

c) instrumentos e parâmetros urbanísticos previstos na operação e, quando for o caso, incentivos fiscais e mecanismos compensatórios para os participantes dos projetos e para aqueles que por ele forem prejudicados;

d) preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor ambiental cultural e natural;

e) estoque de potencial construtivo adicional;

f) prazo de vigência.

§ 2º Os recursos obtidos pelo Poder Público Municipal na forma do inciso VI do caput deste artigo e da alínea "e" do § 1º, serão aplicados exclusivamente no programa de intervenções, definido na lei de criação da operação urbana consorciada.

§ 3º Os recursos obtidos pelo poder público na forma do inciso VI do caput deste artigo e de alínea "e" do § 1º serão aplicados prioritariamente no perímetro da área de intervenção e secundariamente na área do perímetro expandido desde que atendam as finalidades da operação proposta.

Art. 163 A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras e serviços necessários à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas convertidos em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir ou para modificar o uso, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da contrapartida correspondente aos benefícios urbanísticos concedidos que

superem os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, respeitados os limites estabelecidos na lei de cada operação urbana consorciada.

§ 3º A lei deverá estabelecer, entre outros:

- a) quantidade de certificado de potencial adicional de construção a ser emitida, obrigatoriamente proporcional ao estoque de potencial construtivo adicional previsto para a operação;
- b) o valor mínimo do certificado de potencial adicional de construção;
- c) as fórmulas de cálculo das contrapartidas;
- d) as formas de conversão e equivalência dos certificados de potencial adicional de construção, em metros quadrados de potencial construtivo adicional e de metros quadrados de potencial de alteração de uso e porte.

Art. 164 Caberá ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba- IPPUC o estudo da área de abrangência, a coordenação, o acompanhamento e o monitoramento de todo projeto e implantação de operação urbana consorciada.

Art. 165 O Município de Curitiba poderá participar de operações urbanas consorciadas interfederativas instituídas por lei estadual específica.

Deve-se salientar, também, que a intenção deste trabalho recai inteiramente no estudo da relação da função social da propriedade com elementos normativos urbanísticos e ambientais dentro do novo Plano Diretor de Curitiba 2015, sendo que, os valores recolhidos pelo benefício da outorga onerosa pela prefeitura de Curitiba, reverterão para execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária (artigo 147, inc. I); promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental natural e cultural (artigo 147, inc. II) e ordenamento e direcionamento da ocupação urbana (artigo 147, inc. III)”.

Assim, quando o plano diretor de Curitiba, em seus artigos 162, 163 e 165 falam em legislação específica para a aplicação da operação urbana consorciada, a municipalidade lança mão do diploma legal que a estabelece, podendo utilizar os anexos da Lei 14.773/2015 como regramento geral para este tipo de instrumento urbanístico.

Silva (2010, os. 361/362) explica que as operações urbanas consorciadas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (artigo 32, § 2º) na realidade são dois seguimentos distintos de operações: operações urbanas integradas e operações urbanas interligadas.

Ainda, Silva (2010) relata que para cada operação urbana consorciada que venha a ser planejada pelo município, este deverá elaborar uma lei específica para a mesma, a qual aprovará o plano para aquela.

Portanto, a [in] eficácia deste instrumento de urbanização reside na burocracia da elaboração legislativa permissiva e regulatória para o mesmo, que dependerá, além de um esforço do executivo para a aprovação da lei, um bom

entendimento da necessidade municipal da operação por parte dos legisladores que a aprovarão em plenário.

5.1.3.10 Redesenvolvimento Urbano: Análise do Artigo 172

Trata-se de um projeto de parceria entre o município e proprietários de áreas em região pouco desenvolvida da cidade onde estes abrem mão de suas áreas originárias em troca de investimentos públicos de valorização urbana da área (COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA, 2016)

“Art. 172 **Lei municipal específica**, com base no Plano Diretor, disporá sobre o redesenvolvimento urbano, considerando o seguinte conteúdo mínimo:

- I - definição de percentual de adesão ao redesenvolvimento urbano, referenciado preferencialmente no número de proprietários e possuidores contidos no perímetro de intervenção;
- II - conteúdo mínimo do projeto urbanístico e plano de obras correspondente ao redesenvolvimento urbano;
- III - conteúdo mínimo do plano de modificação ou aquisição de direitos;
- IV - restrições para a não adesão ao projeto ou desistência;
- V - definição dos mecanismos de execução do redesenvolvimento urbano, em especial das formas de financiamento;
- VI - previsão de contrapartida a ser exigida de forma equitativa de todos os proprietários dos imóveis contidos no perímetro de intervenção;
- VII - mecanismos de gestão transparente do redesenvolvimento urbano, prevendo a participação da população, dos proprietários das áreas envolvidas e do Poder Público Municipal;
- VIII - solução habitacional para os casos em que haja necessidade de relocação provisória de moradores;
- IX - prazo de vigência;
- X - a definição de regras e a articulação das etapas de concepção do empreendimento, identificação das fontes de investimento e estruturação da equipe preliminar de trabalho ficará sob encargo do órgão municipal de planejamento urbano”; (grifamos)

O redesenvolvimento urbano é uma prática de urbanização desenvolvida em vários países há décadas. Na realidade trata-se de uma parceria entre o município, proprietários e empreendedores interessados em desenvolvimento urbano e imobiliário.

Entretanto, como na operação consorciada não existe nenhuma legislação municipal que discipline este tipo de instrumento de urbanização, o que da a

entender que, para cada novo projeto, deverá o município estabelecer uma regulamentação específica para o mesmo.

Assim, apesar de uma iniciativa inovadora para determinada região da cidade, os interessados no projeto de urbanização que, deverá partir do órgão responsável pela urbanização do município, ficará a espera, novamente, da boa vontade e da celeridade do processo legislativo local.

Por outro lado, como se trata de um instrumento pré-regulamentado pelo plano diretor, caberia ao órgão de urbanismo municipal, através do seu *know-how*, codificar elementos básicos regulatórios e organizacionais para aplicação continuada deste tipo de instrumento, ficando a cargo do executivo e do legislativo somente o estabelecimento das formas de legais de compensação do município e dos próprios participantes da ação de redesenvolvimento.

O Quadro 11 apresenta um resumo dos artigos analisados neste título com possíveis soluções para a eficácia contida e limitada apresentada pelos mesmos.

(continua)

ARTIGO (S)	EFICÁCIA	OBJETIVO (S)	POSSÍVEL (EIS) CORREÇÃO (ÕES) NA LEI
75 e 76	Contida	Fruição pública de lotes privados	Iniciativa particular de cada sujeito interessado, mediante aval da prefeitura. Agilizar a nova lei de zoneamento urbano de Curitiba.
142 ao 146	Contida	Direito de Preempção	Levantamento de todas as áreas de possível interesse. Projeto de lei atribuindo capacidade a determinado órgão municipal para realizar ofertas e comprar as áreas de interesse social.
17 inc. VIII	Limitada	Estruturação Urbana	Campanha de entidades civis e associações para forçar o município a elaborar uma lei regularizando e ordenando a ocupação de áreas não utilizadas ou subutilizadas e que possuem infraestrutura urbana.
23 § 2º	Limitada	Macrozoneamento – microcentros de adensamento	Agilização da formulação da nova lei de zoneamento e uso do solo urbano.

(continuação)

ARTIGO (S)	EFICÁCIA	OBJETIVO (S)	POSSÍVEL (EIS) CORREÇÃO (ÕES) NA LEI
24	Limitada	Parcelamento, uso e ocupação do solo	Agilização da formulação da nova lei de zoneamento e uso do solo urbano.
131 § 1º	limitada	Instrumentos de Política Urbana – concessão urbanística	Elaboração de uma lei que determine os parâmetros legais e financeiros para a concessão urbanística.
136 § 3º	limitada	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Definição legal de não utilizado e não edificado, elaboração de projeto de lei pelo Poder Executivo.
143 e 144	limitada	Direito de Preempção	Assim, cabe ao legislador, à municipalidade e a toda sociedade civil, diante do interesse da função social da propriedade, formalizarem as áreas de interesse social para a habitação e urbanização.
150 e 151	limitada	Outorga Onerosa	Como existe uma regulamentação da outorga para o SEHAM resta ao aplicador ou usuário deste benefício questionar se os argumentos legais dispostos no artigo 4º do Decreto 417/2012 servem de parâmetros para todos os demais procedimentos de outorga onerosa.
152 § 3º	limitada	Transferência do direito de construir	Como solução, então, deveria a administração municipal, elaborar um mapa com todos os indicadores para este tipo de operação, aplicando a um regulamento geral os coeficientes, regras e padrões mais utilizados, fixando e agilizando a arrecadação de emolumentos.
155 e 156	limitada	Transferência do direito de construir	Elaboração pela Prefeitura de todos os limites máximos e mínimos, em lei específica, disciplinando em regra e norma todos os procedimentos e normas técnicas.
157 ao 165	limitada	Operação urbana consorciada	Especificação técnica do instrumento sanando qualquer tipo de dúvida sobre o mesmo. Lei elaborada pelo Poder Executivo disciplinando a operação em seus detalhes técnicos, operacionais e administrativos.
172	limitada	Redesenvolvimento Urbano - RDU	Codificar elementos básicos regulatórios e organizacionais para aplicação continuada deste tipo de instrumentos, ficando a cargo do executivo e do legislativo somente o estabelecimento das formas de financiamento e beneficiamento das ações e dos participantes e beneficiários da ação.

Quadro 11– Quadro resumo da eficácia contida ou limitada de Direito Urbanístico e Função Social da Propriedade contido no Plano Diretor 2015 da cidade de Curitiba.

Fonte: Autoria própria

5.2 O DIREITO AMBIENTAL E AS SUAS NORMAS DE INFLUÊNCIA SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PDCC/2015

Na década de 90, devido a sua grande quantidade de parques e a um esforço de marketing do então prefeito Jaime Lerner e Rafael Greca, a Cidade de Curitiba ganhou o título de Capital Ecológica (OLIVEIRA, 2001).

Passado duas décadas, a Cidade de Curitiba chega hoje ao número de 1.828.092 de habitantes, com média de 1,82 carros por habitante (REVISTA EXAME, 2014), com mais de 70 mil famílias sem casa própria e com mais de 300 ocupações irregulares.

No ano de 2014, Curitiba foi notícia em reportagem no jornal francês *Le Monde* sobre a sua degradação de qualidade de vida, congestionamentos na linha verde, poluição, favelas, crescimento desenfreado e altos índices de violência (PARANÁ ON LINE, 2014).

Estas observações realizadas pelo jornalista Thomas Badia Diego, na época geraram polêmica em Curitiba, mas, se bem observadas, só relatam a situação real e cotidiana de dezenas de cidade brasileiras que se veem envoltas nos mesmos problemas e, talvez, ainda piores, sobretudo de qualidade de vida e de meio ambiente urbano.

Sobre o meio ambiente, interessante notar que na Lei nº 2.828/66 de Curitiba (CURITIBA, 1966), não fez nenhuma menção sobre o mesmo ou sobre preservação ambiental, poluição ou fauna e flora. Naquela época pouco, ou quase nada, ouvia-se sobre proteção ambiental, direito ambiental, preservação das matas e da fauna. Eram anos de avanços nas fronteiras do Brasil, construiu-se a Capital federal no Cerrado, iniciavam-se novas fronteiras agrícolas, rompia-se a floresta amazônica com a estrada transamazônica.

Na Lei nº 11.266/04, de adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, já possuía a preocupação com a preservação do meio ambiente natural e cultural do município de Curitiba.

Em seu corpo, o antigo Plano Diretor de Curitiba do ano de 2004 relacionava em seus artigos varias regras de proteção ambiental presente nos artigos 8º, 9º, incs. IX, XVIII, 15º, incs. III, VI, VII, 17º, inc. I, 19º, § único, 20º, 26º, incs. IV, VII, 27º, 44º, inc. VII e 78º (CURITIBA, 2004)

Devemos entender que neste período de elaboração da norma, o município de Curitiba já contava com certa legislação ambiental e grande preocupação com o meio ambiente e o artigo 19 da citada lei demonstrava isso afirmando que a política ambiental do município de Curitiba tinha como objetivo a promoção da conservação, proteção, recuperação e o uso racional de seu meio ambiente, tanto em seu aspecto natural quanto no cultural, estabelecendo, normas, incentivos e restrições ao uso e ocupação do solo, no intuito de preservar o ambiente e a sustentabilidade da cidade para as presentes e futuras gerações (CURITIBA, 2015a).

Há de se reconhecer que o município de Curitiba na questão ambiental, em janeiro do ano de 2000 promulgou a Lei nº 9.806, que institui o Código Florestal do Município, o que foi um avanço na proteção do meio ambiente urbano da cidade (CURITIBA, 2000a).

Quanto ao aspecto função social da propriedade e Direito Ambiental, sendo que aquela foi reconhecida pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXIII, 170, inciso III, 182, § 2º, 186, incisos I e II e 225, elaborando um conceito de função social ambiental da propriedade, a qual se caracteriza de uma relação/ação do proprietário do bem imóvel e do poder público local empregada como um Poder – Dever em favor da própria sociedade, esta, titular de um direito difuso¹⁸ ao meio ambiente (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O artigo 39, incisos IX e X do Plano Diretor de Curitiba/2015, traz a preocupação com o meio ambiente e a sua preservação, entretanto, visualizando a função de circulação e mobilidade urbana.

Somente no artigo 62, inciso XX, do novo Estatuto de Desenvolvimento Urbano 2015 de Curitiba que encontramos a primeira conotação deste ordenamento sobre meio ambiente, propriedade e as nuances de uma função social da propriedade. O referido inciso do artigo 62 determina que a cidade deva estabelecer normas, padrões, restrições e incentivos ao uso e ocupação da propriedade pública e privada visando uma sustentabilidade ambiental (CURITIBA, 2015a).

¹⁸ “Compreende interesses que não encontram apoio em uma relação base bem definida, reduzindo-se o vínculo entre as pessoas a fatores conjunturais ou extremamente genéricos, a dados de fato frequentemente acidentais ou mutáveis: habitar a mesma região, consumir o mesmo produto, viver sob determinadas condições socioeconômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos, etc” (GRINOVER, 1984, p. 30-31).

O artigo 65 do PDCC/2015 possibilita ao proprietário de bem imóvel que desenvolva no mesmo, ações práticas de conservação e preservação do meio ambiente com incentivo no IPTU do referido imóvel, porém, deixa a norma futura a ser elaborada, quais serão os benefícios a serem fornecidos no IPTU aos proprietários de imóveis com boas práticas ambientais.

Entretanto, interessante se faz a descrição do que seriam as práticas de conservação e preservação do meio ambiente a que o artigo 65 do plano se refere e, para tanto, o parágrafo 1º do mesmo artigo traz um rol de ações que caracterizam a preservação e conservação do meio ambiente. Porém, pelo aspecto da redação do citado parágrafo, as ações exemplificadas são taxativas, ou seja, serão reconhecidas como ação de preservação e conservação do meio ambiente somente as ações descritas na lei, a saber (CURITIBA, 2015a):

- a) sistema de captação com reuso da água da chuva;
- b) sistema de energia solar;
- c) construções com material sustentável;
- d) utilização de energia passiva;
- e) sistema de utilização de energia eólica; e
- f) telhado e/ou parede verde.

O artigo 88 da Lei do PDCC/2015, em uma primeira vez, dentro do texto, cita as funções sociais da propriedade urbana e o direito social a um meio ambiente equilibrado, quando a mesma reporta-se a regularização fundiária de interesse social, ou seja, da regularização e das medidas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais, referentes às áreas de ocupação irregulares, visando, com isso, a diminuição da favelização da Cidade de Curitiba, garantindo aos moradores destas áreas a propriedade, os aparelhos urbanos e um meio ambiente saudável.

No capítulo IX, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano 2015 de Curitiba, encontra-se o mecanismo urbanístico EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança e no artigo 176 está descrito o que é o EIV, dizendo se tratar de um instrumento de análise que auxiliará a concessão de licenças ou autorizações para empreendimentos e atividades, sejam estas públicas ou privadas, que possam causar algum impacto ao meio ambiente, ao sistema viário, ao entorno ou a

comunidade do município quando de sua instalação, construção, operação, reforma, ampliação ou funcionamento (CURITIBA, 2015a).

Complementando o artigo 176, existe uma previsão no artigo 23, § 1º, do mesmo Estatuto dizendo que, os empreendimentos a serem construídos e que gerem impacto de vizinhança, através dos estudos de viabilidade técnica e EIV, deverão, como forma de compensação, desenvolverem medidas compensatórias e mitigatórias dos impactos produzidos, ou seja, não há previsão de quais medidas deverão ser tomadas previamente, durante e após o empreendimento. Por este aspecto, vislumbra-se que os grandes empreendimentos imobiliários na Cidade de Curitiba terão preferência sob a função social da terra, a cidade social e ambientalmente equilibrada.

O Quadro 12 resume os artigos do novo Plano Diretor de Curitiba, Lei nº 14.771/51, que trazem regras de Direito Ambiental, explícitas ou implícitas, relacionadas à função social da propriedade.

Artigo do PDC/2014	Direito ambiental e função social da propriedade
3º, inc. II	Vincula o plano Diretor aos princípios e diretrizes para a política urbana ambiental.
20º, inc. VIII, § 1º	III - Vincula as áreas de crescimento e preservação da cidade ao Plano Diretor; § 1º Densidade e ocupação do solo no município.
23, § 1º	Medidas compensatórias e mitigatórias para conter o impacto de empreendimentos sobre a vizinhança.
39, incs. IX e X	IX - Equacionar o abastecimento e distribuição de bens para preservar o meio ambiente; X – Compatibilizar e planejar a mobilidade urbana para preservar o meio ambiente.
61	Política municipal do meio ambiente. Regularização do uso racional do solo.
62, inc. XX	Política municipal do meio ambiente e ocupação e uso do solo urbano.
64	Zoneamento ambiental para uso racional e preservação do meio ambiente.
65, § 1º	Práticas de conservação e preservação ambiental em propriedades particulares e benefícios para o proprietário sobre o IPTU.
88	Regularização Fundiária.
90	As áreas passíveis de intervenção, por parte do órgão municipal competente para habitação, com fins de regularização fundiária poderão ser transformados em SEHIS a qualquer momento, via decreto municipal.
176	EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança.

Quadro 12– Artigos do PDCC/2015, que trazem regras de Direito Ambiental com conotação, explícita ou implícita, a função social da propriedade

Fonte: Autoria própria.

Apesar do novo estatuto urbanístico não se ater aos problemas ambientais de poluição sonora, resíduos sólidos e poluição visual de forma ampla e previdente, espera-se que as legislações que possam vir a regular a relação homem e seu habitat – homem e cidade – utilizem e regulamentem os instrumentos de proteção, tanto imobiliário quanto ambiental, efetivando, desta maneira, elementos concretos para uma cidade social e propriedades com função social dentro do território do município.

5.2.1 Análise dos Artigos de Direito Ambiental voltados a Função Social Propriedade - com Eficácia Plena - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba

O Quadro 13 apresenta os artigos de Direito Ambiental¹⁹ e a sua eficácia estabelecida no PDCC/2015 e que possuem influência, direta ou indireta, sobre a propriedade.

Parâmetros	Ordenamentos de Direito Ambiental (sobre a propriedade) Eficácia X Artigos		
Eficácia Plena	Artigo 61	Artigo 69 – Patrimônio Histórico e Cultural	Art. 88 ao 91 Regularização Fundiária e SEHIS
	Artigos 176 a 180 EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança		
Eficácia Contida			
Eficácia Limitada	Artigos 63, 64, 65, 66 e 67 – Patrimônio Natural		

Quadro 13 - Artigos de Direito Ambiental com influência a função social da propriedade no PDCC 2015 e suas caracterizações quanto a eficácia.

Fonte: Autoria própria

O direito ambiental está ligado diretamente à propriedade urbana pelo simples motivo de a mesma integrar o meio ambiente urbano, uma das variantes

¹⁹ A seleção e a classificação dos artigos para a análise seguiu a doutrina do direito ambiental e o interesse deste ramo do direito sobre a preservação e o uso racional do patrimônio ambiental e cultural da cidade.

regulamentadas pelas leis deste ramo do direito e por estar, relacionado, também, com o correto uso e ocupação do solo e da propriedade urbana.

5.2.1.1 Do Patrimônio Ambiental Natural e Cultural (Regulamentado pela Lei municipal nº 7.833/1991)

Atribui uma responsabilidade ecológica ao município ao atribuir ao mesmo o dever de conservação, “considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” das presentes e futuras gerações de habitantes da cidade (CURITIBA, 1991a).

5.2.1.1.1 Análise do Artigo 61.

“Art. 61. A política municipal do meio ambiente tem como objetivo promover a conservação, proteção, recuperação e o uso racional do meio ambiente, em seus aspectos natural e cultural, estabelecendo normas, incentivos e restrições ao seu uso e ocupação, visando à preservação ambiental e a sustentabilidade da cidade para as presentes e futuras gerações, observando-se o princípio da proibição do retrocesso ambiental.

§ 1º A política do meio ambiente, quando necessário para seu melhor desenvolvimento e implantação, deverá envolver os municípios da Região Metropolitana de Curitiba, em seu todo ou em partes, por meio de consórcios ou acordos específicos.

§ 2º Constituem os aspectos natural e cultural do meio ambiente o conjunto de bens existentes no Município, de domínio público ou privado, cuja conservação e recuperação seja de interesse público e em benefício dos cidadãos, quer por seu valor natural, incluindo a paisagem, quer por seu valor cultural e urbano, incluindo os aspectos arquitetônicos, arqueológicos, geológicos, artísticos, etnográficos e genéticos”.

Primeiramente, deve-se frisar a adoção pela legislação ambiental municipal do “princípio da proibição do retrocesso ambiental”, conceito integrante do direito ambiental moderno e da preocupação global de convivência sustentável e preservacionista do meio ambiente do planeta.

Prieur (2012, p.14) explica que o princípio da proibição do retrocesso ambiental é parte integrante do nosso Direito Ambiental, “na medida em que o que

está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente”. Segundo o autor, este princípio impõe a administração pública um dever positivo de não poder retroceder naquilo que houve avanço, ou seja, as normas de proteção do meio ambiente, sancionadas, não poderão ser revogadas para favorecer ações negativas contra o meio ambiente em todas as suas formas.

Entretanto, Silva, Rezende e Bollmann (2011, p. 84), comentando as políticas públicas de meio ambiente de Curitiba, afirmam que, no período analisado (1998 a 2005), foram caracterizadas por possuírem um foco setorial, sem enfatizar a “intervenção desejada e na inter-relação horizontal com as demais áreas”, sendo que, tal posicionamento não favorece um alinhamento horizontal com os demais setores e a otimização de recursos (eficácia administrativa) neste aspecto, o plano diretor se faz norma consistente para oportunizar a interação setorial em busca da preservação e de uma política de avanço e melhoria do meio ambiente urbano.

Interessante e oportuna a visão de Silva, Rezende e Bollmann (2011, p.60) sobre a política de desenvolvimento e proteção ambiental da cidade de Curitiba quando os autores relatam ser o meio ambiente uma complexidade interativa de “ordem física, química e biológica que delimita e interage com o processo de desenvolvimento socioeconômico para garantia da qualidade de vida de todos os seres”, por esta visão, aplicando-se o princípio do não retrocesso, a municipalidade se faz obrigada a sempre procurar soluções aplicáveis para a questão ambiental sem provocar qualquer tipo de perda legislativa ou na ordem física, química e biológica do sistema urbano da cidade.

Silva (2010, p.33) inaltece a atividade urbanística como uma importante forma de “preservação do meio ambiente natural e cultural” pois, torna-se claro que o crescimento da cidade requer planejamento e adequação dos espaços mas, por outro lado, deve-se preservar a memória cultural e ambiental do sistema urbano primitivo, evitando-se, assim, os conflitos de interesse dentro da própria administração municipal.

O artigo 61 do novo plano diretor de Curitiba, estabelece o dever público municipal na defesa do interesse público, da conservação e da proteção dos aspectos natural e cultural do seu meio ambiente, o que está regulamentado pela Lei municipal nº 7.833/91 (CURITIBA, 1991a).

5.2.1.1.2 Análise do Artigo 69.

“Art. 69. Lei Municipal específica, com base no Plano Diretor, disporá sobre a proteção do patrimônio cultural no Município, trazendo, dentre outros:

- I- definição do inventário, tombamento, registro e vigilância como instrumentos de proteção ao patrimônio cultural;
- II- criação de um fundo próprio de proteção ao patrimônio cultural;
- III- instituição de um Conselho Municipal do Patrimônio Cultural;
- IV - estabelecimento de um sistema de penalidades ao descumprimento das obrigações de conservação, preservação e proteção dos bens culturais protegidos;
- V - concessão de incentivos construtivos, transferência e renovação de potencial construtivo, para restauro e manutenção de patrimônio histórico edificado;
- VI- definição de outros mecanismos de incentivos à preservação de bens que integram o patrimônio cultural da cidade;
- VII- manutenção de edifícios históricos de relevância e de interesse da cidade”.

A interessante visão trazida pelo artigo 69 do novo PDCC 2015 é a da apresentação de uma função social que extrapola o importante aspecto da propriedade para todos, do aproveitamento racional da propriedade em comunhão com o direito constitucional fundamental do acesso geral a uma moradia (CURITIBA, 2015c).

Este artigo entra nos meandros de uma função social que eleva a cultura local, a preservação histórica de um povo através da preservação da sua memória arquitetônica, permitindo a toda sociedade conhecer e participar deste acervo, tornando uma propriedade privada em uma propriedade social através do tombamento do imóvel.

A Secretaria de Estado da Cultura do Paraná, através da sua Coordenação de Patrimônio Cultural explica que são os seguintes os livros do tomo (livro de registro dos tombamentos realizados pelo município) da SEEC/CPC: Livro nº 1 do tomo arqueológico, etnográfico e paisagístico; Livro nº 2 do tomo histórico; Livro nº 3 do tomo das belas artes; Livro do tomo das artes aplicadas²⁰, todos regulamentados pela Lei estadual nº 1.211/1953 (PARANÁ, 1953).

Este artigo 69, até a promulgação do novo plano diretor de Curitiba, era uma norma de eficácia contida pois, no plano diretor, ela é remetida a uma norma futura, uma lei específica a ser formulada.

²⁰ Fonte: <http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/>. Acessada em 22/06/2016.

Entretanto, a Câmara Municipal de Curitiba aprovou a Lei Municipal de Proteção Cultural, sancionada pelo Prefeito Gustavo Fruet no dia 21 de junho de 2016 como Lei municipal nº 14.794/2016 o que regulamentou o artigo 69 do plano diretor 2015 de Curitiba.

Curitiba possui cerca de 640 unidades de interesse de preservação pela Prefeitura Municipal de Curitiba, que serão gerenciados pelo FUNPAC (Fundo do Patrimônio Cultural de Curitiba) ligado a Fundação Cultural de Curitiba que deverá administrar todas as ações de tombamentos de propriedades de interesse para a preservação histórica e cultura local.

Desta forma, todos os processos de tombamento e inventário dos bens de interesse cultural e histórico de Curitiba estão devidamente regulamentados pelo município o qual delegou ao IPPUC a competência de levantar e inventariar os bens – imóveis – de interesse histórico e cultural da cidade.

5.2.1.2 Regularização Fundiária e SEHIS: Análise dos Artigos 88 ao 91.

Segundo informações da Prefeitura Municipal de Curitiba, a cidade até o ano de 2014 possuía cerca de 30 mil imóveis em situação de informalidade, ou seja, os seus ocupantes possuíam a posse, mas, nenhuma documentação comprobatória da legitimidade dos mesmos sobre a propriedade (CURITIBA, 2015d; CURITIBA, 2015e; COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA, 2016).

A COHAB Curitiba possui cerca de 420 projetos de regularização fundiária relativos a 280 áreas irregulares dentro do município de Curitiba o que remete a um numero de 14,5 mil famílias que poderão ser reassentadas ao final dos projetos (CURITIBA, 2015e)

“Art. 88 A regularização fundiária de interesse social consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares ocupados predominantemente pela população de baixa renda e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 89 São diretrizes específicas para regularização fundiária de interesse social:

I - atualizar a legislação municipal relativa à regularização fundiária de

interesse social, compatibilizando-a com a legislação federal, em especial:

- a) instituição do projeto de regularização fundiária;
- b) estabelecimento de parâmetros especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e de edificações, respeitadas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- c) estabelecimento de critérios para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente inseridas em área urbana consolidada;

II - priorizar a permanência da população na área ocupada, assegurando o nível adequado de condições urbanísticas, sociais e ambientais, tais como salubridade, estabilidade, segurança, infraestrutura e acesso a serviços públicos, exceto quando não for possível assegurar a permanência pelo advento de situação de risco comprovado para as famílias, bem como por questões ambientais e urbanísticas irreversíveis;

III - promover o reassentamento da população residente preferencialmente para o entorno imediato, conforme plano de reassentamento previamente acordado com a população envolvida;

IV - promover medidas para prevenção, mediação e solução de conflitos fundiários coletivos.

V - desenvolver ações com o propósito de estabelecer o menor custo possível, incluindo a possibilidade de gratuidade em relação a todo o processo de regularização;

VI - considerar o histórico da área a ser regularizada e não apenas a sua realidade atual para reconhecer a condição de interesse social.

Art. 90 As áreas passíveis de intervenção, por parte do órgão municipal competente para habitação, com fins de regularização fundiária poderão ser transformados em SEHIS à qualquer momento, via decreto municipal.

Art. 91 Os projetos de regularização fundiária deverão adotar diretrizes, urbanísticas e de edificação, flexíveis, entendidas como critérios de arruamento, largura de rua, tamanho de lote, faixas de drenagem, áreas de uso comum, regras de acessibilidade e outros parâmetros, considerando as características socioeconômicas da área referência para regularização e respeitando a sua realidade física, ainda que conflitante com as diretrizes do zoneamento local, observando-se a legislação ambiental federal.

Parágrafo único. A legislação mais abrangente irá nortear as áreas sujeitas à regularização fundiária”.

A COHAB Curitiba, o IPPUC e as demais secretarias municipais relacionadas diretamente com o meio ambiente e ação social, já vinham aplicando a regularização fundiária desde a aprovação da Lei nº 11.266/04 (CURITIBA, 2004).

A regularização fundiária, no novo plano diretor de Curitiba, ganha o reforço da regulamentação dos artigos 33, 34 e 35 realizada pelo Decreto municipal 140/2016 (CURITIBA, 2016), que deu novo dimensionamento a regularização de imóveis até então, sem qualquer tipo de regulamentação, de titulação ou de adequação a cidade, o que em muitos casos dificultava a chegada ou acesso a equipamentos urbanos essenciais e a uma vida mais social pelos moradores de determinadas áreas.

Assim, em conformidade com os projetos desenvolvidos pela COHAB Curitiba, em conjunto com as demais secretarias municipais ligadas a habitação e urbanismo, permite a transformação de assentamentos irregulares em SEHIS – Setor Especial de Habitação de Interesse Social (CURITIBA, 2000c, Lei nº 9.802) – levando a estas regiões até então esquecidas, a cidadania, atribuindo efetividade ao direito fundamental da propriedade e da participação social junto ao universo da cidade.

5.2.1.3 Do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): Análise dos Artigos 176 ao 180.

O EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança – está disciplinado pelo artigo 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelecendo um rol, não taxativo, de itens a serem observados para a elaboração do estudo o que não impede que o município insira outros elementos ou itens necessários para a realização do mesmo.

Para Granziera (2014, p. 655) a finalidade do EIV é a de “estudar as consequências benéficas ou deletérias que a implantação de um novo empreendimento pode causar na cidade”. O EIV tem por finalidade realizar uma análise para viabilizar empreendimentos, reduzindo ou minimizando possíveis impactos ambientais urbanos.

O Código de Posturas do Município em seu artigo 10, § 6º, 58, inc. II, 188, inc. VI, 197, inc. II, “d” da Lei nº 11.095/2004 (CURITIBA, 2004a) e artigo 37 da Lei de Zoneamento de Curitiba (CURITIBA, Lei nº 9.800 de 2000), determinam que “o projeto ou atividade que possa produzir impacto ambiental, deverá ser analisado pelo órgão ambiental do município”. Em um estudo sobre o projeto ou atividade, se o mesmo irá provocar algum tipo de distúrbio ou alteração (ambiental, sonora, poluição visual, do solo, da água ou do ar) na comunidade ali pré-instalada ou que venha futuramente a ocupar o seu entorno ou o próprio local.

“Art. 176 O Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV é um instrumento prévio de análise para subsidiar a concessão de licenças ou autorizações a empreendimentos e atividades, públicas ou privadas, que na sua instalação, construção, operação, reforma, ampliação ou funcionamento possam causar impactos ao meio ambiente, ao sistema viário, ao entorno ou à comunidade de forma geral, no âmbito do Município.

Art. 177 Lei Municipal específica instituirá o Sistema EIV, que regulamentará:

I - a forma de apresentação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, se completo (EIV Completo), simplificado (EIV Simplificado) ou por Relatório Ambiental Prévio (RAP), considerando, para tanto, o porte, o uso e a localização do empreendimento ou atividade bem como o nível de complexidade do estudo;

II - o descritivo dos empreendimentos e atividades sujeitos a prévia apresentação do estudo, necessários à obtenção de licenças ou autorizações expedidas pelo Poder Público Municipal;

III - o procedimento e tramitação do EIV nos órgãos municipais, indicando seu trajeto, momentos decisórios e possibilidade recursais;

Art. 178 Independentemente da forma como apresentado, se completo - EIV Completo, simplificado - EIV Simplificado, ou por Relatório Ambiental Prévio - RAP, o estudo deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo para análise, no mínimo, os seguintes itens:

I - descrição do empreendimento ou atividade;

II - delimitação das áreas de influência direta e indireta;

III - análise e identificação dos impactos a serem causados, nas fases de planejamento implantação, operação e desativação, quanto a:

a) o adensamento populacional;

b) equipamentos urbanos e comunitários;

c) uso e ocupação do solo;

d) valorização imobiliária;

e) geração de tráfego e demanda por transporte público;

f) ventilação e iluminação;

g) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;

h) cronograma previsto para a obra;

i) custo estimado da obra;

j) acessibilidade.

IV - identificação dos impactos a serem causados pelo empreendimento ou atividade, nas fases de planejamento, implantação, operação e desativação, conforme o caso, além das medidas de controle ambiental, mitigadoras ou compensatórias adotadas nessas fases, com indicação das responsabilidades pelas suas implantações.

Art. 179 O órgão ou comissão pública responsável pela coordenação dos Estudos de Impacto de Vizinhança garantirão a participação da comunidade impactada por meio de publicidade, manifestação e contraditório da população impactada, a serem regulamentados em legislação específica.

I - O EIV completo e o Relatório Ambiental Prévio deverão ser acompanhados de Relatório Simplificado, no qual será resumido os principais dados do empreendimento e os resultados positivos e negativos auferidos no EIV a fim de esclarecer a população impactada.

II - A publicidade, manifestação e contraditório ocorrerá necessariamente antes da deliberação sobre a viabilidade do empreendimento, de forma que a existência de ponderações apresentadas pela população impactada, que não foram contempladas pelo EIV poderão resultar em complementação do estudo.

§ 1º A deliberação final do órgão público sobre a viabilidade do empreendimento deverá ser justificada por relatório construído a partir da ponderação dos resultados do estudo de impacto e das demandas apresentadas no procedimento de manifestação e contraditório.

§ 2º O Município assegurará a gestão transparente das informações relativas ao EIV, garantindo sua publicidade e consulta por qualquer interessado.

Art. 180 A elaboração do EIV não dispensa a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA relativo ao mesmo empreendimento ou atividade, nas hipóteses em que a legislação ou regramento ambiental específico exigir a apresentação de EIA.

Parágrafo único. Será dispensada a apresentação do EIV quando a integralidade do seu conteúdo mínimo, conforme previsto nessa lei, estiver contemplado no EIA”.

Desta maneira, então, a própria Prefeitura de Curitiba disponibiliza um formulário para os interessados em realizar determinados empreendimentos imobiliários, os quais necessitem de prévio estudo de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV), cumprindo os artigos 8, 9 e 38 da Lei municipal nº 7.833/2001 a qual normatiza a Política Municipal de Meio Ambiente.

A realização do EIV contida nos artigos 176 a 180 do PDCC 2015 é prática urbanística e ambiental plenamente eficaz, de aplicação imediata, ficando a cargo da Secretaria Municipal de Urbanismo e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente a exigência e a fiscalização do EIV para novos empreendimentos ou atividades que venham a ser promovidas ou instaladas dentro do município de Curitiba e que possam provocar distúrbios ao meio ambiente local.

5.2.2 Análise dos Artigos de Direito Ambiental voltados a Função Social da Propriedade- com Eficácia Limitada - no novo plano diretor (2015) da cidade de Curitiba

O presente título analisa os artigos de Direito Ambiental que, direta ou indiretamente, patrocinam a função social da propriedade e, principalmente, preservam as condições ambientais do município mas que sofre limitações em sua aplicação.

5.2.2.1 Do Patrimônio Ambiental Natural e Cultural

Existe uma preocupação, dentro do PDCC/2015, em se preservar a história e a cultura da cidade, juntamente, com a sua biodiversidade, o que incorpora o patrimônio natural e histórico do município (PARANÁ, 1953; CURITIBA, 2015c)

5.2.2.1.1 Análise dos Artigos 63 ao 66.

Se bem observado a forma verbal disposta em todos os artigos em comento, nota-se que todos os verbos que expressam ação encontram-se no futuro do presente do indicativo – promoverá (art.63), definirá (art. 64), estabelecerá (arts. 65 e 66) – o que indica uma ação que, provável ou certamente, ocorrerá futuramente.

Assim, a Administração Pública municipal, o Poder Legislativo e toda a sociedade local participante, deixaram, quando da elaboração do plano diretor 2015 de Curitiba, de estabelecer premissas concretas sobre as matérias dos citados artigos, oferecendo a administração do município um prazo futuro, indefinido, para tomar as devidas providências regulatórias para a realização de estudo geotécnicos e geológicos requisitados pela segurança de toda a comunidade.

“Art. 63. O Município promoverá a realização de estudos geológicos e geotécnicos para auxiliar na elaboração de projetos de obras e no mapeamento do subsolo da cidade, além de subsidiar o mapeamento das áreas suscetíveis a processos geológicos ou hidrológicos que gerem riscos a população”.

Da mesma forma, o zoneamento ambiental da cidade Curitiba ficou vinculado a um plano futuro, quem sabe, a espera da nova lei de zoneamento urbano de Curitiba que deverá ser elaborada logo após a aprovação do novo plano diretor da cidade.

Machado (2004, p. 177) explica que o zoneamento ambiental consiste em “dividir um território em parcelas” onde, nas quais, ficam autorizadas, ou não, de “modo absoluto ou relativo”, determinadas atividades. Machado (2004) ainda afirma

que, o zoneamento ambiental não deve se restringir a área do município apenas, devendo englobar todos os espaços e territórios possíveis, sempre consultando e permitindo a participação da sociedade local. O que na cidade de Curitiba, novamente, ficou relocado para um tempo futuro no artigo 64 do PDCC 2015.

“Art. 64. O Município definirá o seu Zoneamento Ambiental com o objetivo de orientar as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que direta ou indiretamente utilizem recursos naturais, assegurando a manutenção dos serviços ambientais dos ecossistemas, nos moldes do Zoneamento Ecológico-Econômico”.

“Art. 65. O Município estabelecerá incentivos referente ao IPTU cujos proprietários de imóveis adotem ações e práticas de conservação e preservação do meio ambiente.

§ 1º Para fins deste artigo, entendem-se como práticas de conservação e preservação do meio ambiente em imóveis a adoção das seguintes iniciativas:

- a) sistema de captação com reuso da água da chuva;
- b) sistema de energia solar;
- c) construções com material sustentável;
- d) utilização de energia passiva;
- e) sistema de utilização de energia eólica;
- f) telhado e/ou parede verde.

§ 2º Lei Municipal específica definirá os incentivos, os critérios necessários à sua concessão, a forma de fiscalização e outras iniciativas de conservação e preservação do meio ambiente pelos proprietários de imóveis.

§ 3º Somente os imóveis conectados com a rede de esgoto ou sistema ecológico de tratamento poderão ser beneficiados com o disposto no caput deste artigo”.

O município de Curitiba já conta com uma série de ordenamentos ambientais que promovem a redução ou isenção do IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana), tal qual o artigo 46 da Lei Complementar nº 40/2001, alterado pela Lei Complementar nº 91/2014, a qual atribui isenção total do IPTU para imóveis com até 70 m² de área construída, de padrão simples e que possuam valor venal de até R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais); Decreto Municipal nº 662/2002, que oferece redução do IPTU para imóveis de valor cultural e histórico para o município; O Código Florestal do Município de Curitiba (Lei Complementar nº 9.806/2000) o qual oferece até 100% de desconto no IPTU para imóveis com área verde de bosque nativo e/ou pinheiros de grande porte e/ou árvores com grande volume de copada; Lei Complementar nº 07/1993 que oferece desconto de até 80% para produtores de hortifrutigranjeiros e pecuaristas proprietários de áreas com no mínimo 10.000 m²;

entre outros.

Entretanto, o artigo 65 do novo PDCC 2015, perde uma grande oportunidade de implementação dos programas sociais de sustentabilidade, principalmente, aos que dizem respeito às energias renováveis, ao não regulamentar de plano este artigo.

Como em outros artigos de conteúdo ambiental, o legislador deixou para o futuro, em legislação a ser elaborada, uma oportunidade de promover uma auto-sustentabilidade energética e ambiental, já bastante adiantada em alguns países do 1º mundo como na Alemanha e na Espanha.

O artigo 65 traz em seu ordenamento a mais nova política pública ambiental sobre sustentabilidade energética e reaproveitamento de recursos naturais, a sua não regulamentação deixa de incentivar uma série de ações de sustentabilidade para a cidade tal qual a produção de energia limpa, de reaproveitamento e uso da água, compostagem, telhados verdes, entre outras práticas e tecnologias.

É certo que, também, se faz necessário altos investimentos em programas de apoio e incentivo ao uso e desenvolvimento das propostas do artigo 65, mas, este se mostra, para além do futuro, uma consciência necessária para todas as gerações que não param de crescer e de consumir recursos naturais cada vez mais escassos.

“Art. 66. O Município estabelecerá, em instrumento próprio:

I - o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), instrumento da política ambiental municipal que compensará pessoas jurídicas ou físicas que atuam, isolada ou cumulativamente, na conservação e melhoria ambiental da cidade;

II - o Plano de Mitigação e Adaptação as Mudanças do Clima, com o objetivo de estabelecer ações e medidas visando à redução gradativa das emissões de gases de efeito estufa na cidade.

§ 1º A compensação por serviços ambientais poderá ocorrer entre o município de Curitiba e os demais municípios da região metropolitana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

§ 2º As ações e medidas previstas no Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas deverão incorporar, sempre quando possível e preferivelmente, o conceito de adaptação baseada em ecossistemas”.

O artigo 66, também, deixou para o futuro, o estabelecimento de regras de promoção e incentivo do PSA – Programa de Pagamento por Serviços Ambientais, o qual gratifica pessoas físicas ou jurídicas que desenvolvem ações ou projetos de preservação e conservação do meio ambiente. O que seria uma medida a mais de

incentivo para toda a sociedade civil, a qual interagiria com o processo ambiental da cidade tal qual foi quando das campanhas de reciclagem e separação do lixo nos anos 80.

O parágrafo 2º do artigo 66 trata, principalmente, do zoneamento ambiental o que, certamente, extrapola as fronteiras do município de Curitiba, atingindo todos os demais municípios da região metropolitana.

5.2.2.1.2 Análise do Artigo 67.

“Art. 67 - A Lei municipal específica, com base no Plano Diretor, instituirá, dentre outros, princípios, diretrizes e objetivos da política de saneamento básico da cidade”.

A Lei nº 11.445 (BRASIL, 2007) estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, devendo o ente responsável pelo saneamento básico, sozinho ou em consórcio, realizar todas as atividades necessárias para expansão e melhoria da rede de esgoto e saneamento básico da cidade.

Curitiba desde o ano de 2013 já conta com um PMS – Plano Municipal de Saneamento o qual teve ampla possibilidade de participação popular e de toda a sociedade civil, sendo que, o mesmo, deveria estar finalizado no segundo semestre do ano de 2014.

Entretanto, somente no final de 2015, com a promulgação do novo plano diretor de Curitiba é que surge a necessidade futura de uma lei específica para a criação dos princípios, diretrizes e objetivos da política de saneamento básico da cidade de Curitiba, todavia, tais princípios, diretrizes e objetivos já deveriam fazer parte do PMS da cidade de Curitiba, não fazendo muito sentido a sua presença na disciplina urbanística do PDCC 2015.

O Quadro 14 apresenta os artigos do PDCC/2015, de Direito Ambiental, com influencia sobre a propriedade, com sugestão para solução da sua eficácia limitada.

ARTIGO (S)	EFICÁCIA	OBJETIVO (S)	POSSÍVEL (EIS) SOLUÇÃO (ÕES)
63 ao 67	Limitada	Patrimônio Natural	Realização do zoneamento ambiental em conjunto com a nova lei do zoneamento urbano e uso do solo. Realização de estudos técnicos que possibilitem conhecer melhor das possibilidades e recursos naturais do município, disciplinando o uso e ocupação das áreas.

Quadro 14 – Quadro resumo da eficácia limitada de Direito Ambiental e Função Social da Propriedade contido no Plano Diretor 2015 da cidade de Curitiba.

Fonte: Autoria própria

5.2 RESULTADOS

Pelos dados analisados e pelos levantamentos contextuais realizados para verificação da eficácia dos artigos foco deste trabalho, visualiza-se que muito ainda há por se fazer com e pela normatividade do novo plano diretor de Curitiba para torná-lo uma política pública de desenvolvimento urbano eficaz e plenamente social.

Este trabalho analisou 53 artigos diretamente relacionados com o Direito Urbanístico que possuem conotação, direta ou indiretamente, com a propriedade e a sua função social. Destes 53 artigos, verificou-se que 21 destes possuem sua eficácia plena, são auto – aplicáveis, podendo a administração pública através de suas secretárias os exigirem ou realizá-los bem como, cabe à sociedade civil e ao cidadão interessado, exigir o seu cumprimento ou o sua exata aplicação; 7 destes ordenamentos possuem uma eficácia contida, ou seja, apenas parte do regulamento poderá ser cumprida pela administração ou exigida pelo cidadão e pela sociedade civil; 25 dos 53 ordenamentos de direito urbanístico relacionados, direta ou indiretamente, a função social da propriedade, possuem sua eficácia limitada, ou seja, estão impedidos de serem aplicados plenamente devido a necessidade de uma regulamentação específica futura sobre determinada exigência contida nos mesmos.

Sob o foco do Direito Ambiental que possuem ligação, direta ou indireta, com a função da propriedade, foram levantados dentro do PDCC 2015, 16 artigos, dos quais 11 dos mesmos possuem eficácia plena e poderão ser aplicados ou exigidos pela administração pública, sociedade civil e moradores do município; não foram encontrados artigos, dentro da conotação analisada, que tivessem sua eficácia contida; já com eficácia limitada foram encontrados 5 artigos que necessitam de

regulação específica a ser formulada para que possam ter sua auto – aplicação na área do direito ambiental municipal.

Deve-se observar que o novo plano diretor da cidade de Curitiba é composto por 194 artigos, sendo que, deste total, cerca de 13 artigos dizem respeito a visão administrativa, organizacional e estrutural da revisão do plano diretor 2015, não sendo ordenamento impositivo ao habitantes do município e sim voltados aos órgãos públicos municipais responsáveis pela elaboração, acompanhamento, levantamento e estudos das situações pertinentes as diretivas do plano diretor.

Desta forma, restaram 181 artigos que compõem diretamente o desenvolvimento, no geral, do município de Curitiba pelos próximos “10 anos” (BRASIL, 2001). Se observarmos os artigos levantados pelo escopo desta pesquisa teremos um número de 96 artigos analisados e pesquisados, representando 53% do total dos artigos do plano diretor com intuito normativo de atividades ou ações, para os habitantes ou administração municipal, dentro do município de Curitiba.

Dos 96 artigos analisados neste trabalho, 40% dos mesmos possuem eficácia limitada, 16% dos artigos possuem eficácia contida e 44% possuem a sua eficácia plena, autoaplicáveis (SILVA, 2004), podendo ser imposto à administração pública municipal ou aos seus munícipes. Porém, quando observamos o total de artigos voltados à regulamentação de alguma ação ou atividade dentro do município, feitas pelos 181 artigos do PDCC 2015, percebemos que, apenas 24% deste total possuem eficácia plena de regulamentação, direta ou indireta, da propriedade e da sua função social sob a influência do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental.

A análise dos dispositivos de direito urbanístico e direito ambiental com ênfase sobre a função social da propriedade do plano diretor 2015 da cidade de Curitiba, permite o desenvolvimento de uma ideia concretizada advinda da simples observação e interpretação dos ordenamentos, de que a cidade de Curitiba deixou passar uma oportunidade de des - estigmatizar o plano diretor como “algo funcional a médio e longo prazo” (VILLAÇA, 2005), que se faz voltado para uma elite e um mercado imobiliário especulativo (MARICATO, 2000).

Não se infere crítica negativa à ação do poder público municipal ao atualizar o plano diretor de Curitiba, mas, sim, uma observação de que se deixou passar o momento para se oportunizar mudanças concretas e inovadoras na realidade habitacional da cidade que fossem plenamente aplicáveis desde a promulgação do PDCC/2015.

Ultramari (2016), ao comentar a distância entre o trabalho e a moradia, afirma que o morar envolve uma série de aspectos tal qual “o valor da terra, especulação, capacidade de compra do morador, morosidade do poder público, desrespeito por parte dos moradores das regras mínimas de convivência urbana”, fornece uma clara impressão da realidade brasileira sobre o fator morar e que este, depende principalmente do alto poder financeiro pessoal e de uma presença aguda do Poder Público, situações que o novo plano de Curitiba não regulamentou plenamente deixando a cargo de um empenho próximo ou futuro para o fazê-lo.

Segundo Villaça (2005, p. 17) desde que o plano diretor surgiu no Brasil, nunca se soube que uma administração municipal, “tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassem significativamente os do zoneamento”, este pensamento reflete um entendimento de que o plano diretor é um mero detalhe, uma obrigação legal do administrador público, sem importância em sua operacionalização, sendo este apenas uma “medida tecnocrata”.

É fácil de perceber que a crítica sobre a elaboração de planos diretores por determinadas cidades, feitas por alguns intelectuais do urbanismo (Villaça, Maricato, Rolnik, Vainer, Arantes, entre outros), sobressaem-se em afirmações de uma guerra invisível dos que mais tem contra os que menos têm dentro dos limites do município.

Uma verdadeira guerra entre classes e interesses que resultam em um desequilíbrio dentro da cidade e, para tentar saná-los, surgem as leis, os diplomas legais, que regulamentam as ações nos limites da cidade.

Os dados apresentados e analisados coadunam-se com o oportuno pensamento de Maricato (2000, 147) que afirma que não é por falta de regulamentação, de leis, de planos “que as cidades brasileiras crescem de modo predatório”, ressaltando em seu pensamento que “códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição da ilegalidade” em que vivem milhares de brasileiros em nossas cidades, longe de moradias habitáveis e da ocupação legal de terras, “demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei” (MARICATO, 2000), ou seja, criam-se leis apenas para esquecê-las.

Este trabalho lançou um olhar sobre a propriedade e sua função social e como esta questão foi recebida pelo novo plano diretor de Curitiba, diante do paradigma do direito urbanístico e ambiental, em uma perspectiva indireta, presente

e futura de solucionar uma “cidade ilegal” (MARICATO, 2000, p. 122) e observar-se a eficácia dos ordenamentos relacionados ao acesso e regularização da propriedade.

Para Maricato (2000, 153) o universo da “propriedade ilegal” dentro da cidade, em sua maioria, é desconhecido por todos aqueles que têm a obrigação de conduzirem o desenvolvimento da cidade, sendo que, existe uma “cidade oficial” que em sua representação ignora a exclusão urbanística representada pela “ocupação ilegal do solo urbano”.

A função social da propriedade foi valorizada pela nossa Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade ampliando-se diretamente para a obrigatoriedade do plano diretor municipal onde, a exclusão social de um direito natural da propriedade se faz mais próxima de suas raízes.

Porém, deve-se ressaltar, novamente, que o plano diretor é uma política desenvolvimentista para médio e longo prazo, com alto grau de tecnicidade incutido em suas linhas, recebendo também, a inclusão de interesses políticos que, no plano diretor de Curitiba, se fizeram destacar por mais de 130 emendas apresentadas pelos legisladores municipais ao projeto para votação (CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015) .

Como Villaça (2005, p. 21) bem observa, os planos diretores possuem uma falsa valorização que “se insere na supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política”, o que pode pesar em uma falta de comprometimento político para concretização das propostas do plano.

Ressaltando o intuito do trabalho e dos seus objetivos, fica claro que a eficácia que falta, em parte ou por inteiro, na maioria dos artigos analisados, resulta em um engessamento do acesso a propriedade ou das ações mais contundentes por parte do município para este objetivo.

Uma série de instrumentos urbanísticos voltados à função social da propriedade continuam sem legislação específica que o regulamente ou delimite a sua ação tal qual a Habitação de Interesse Social, Direito de Preempção, Regularização Fundiária, Fruição Pública de lotes privados, Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Concessão Urbanística, Microcentros de Adensamento, resultando em uma série de elementos sociais que estão com suas eficácias suspensas ou limitadas a espera de legislação e ação do Poder Executivo Municipal.

Na realidade, a eficácia resulta em uma efetividade do ordenamento legal quando da sua imposição à sociedade ou ao Poder Público. Porém, quando se fala em propriedade, voltam-se os impedimentos econômicos vindos da própria valorização da terra o que impede a boa vontade do Poder Público em disciplinar o uso da propriedade e do seu interesse social para fins de habitação para o município.

Quanto à avaliação e definição de parâmetros para os atos normativos do PDCC 2015 voltados ao direito urbanístico, direito ambiental e função social da propriedade, ficou bem claro que existe uma série de parâmetros normativos a serem observados e a serem idealizados pela prefeitura, a respeito do acesso a propriedade, que precisam ser estudados, planejados e implantados pela administração municipal.

Este trabalho analisou 96 artigos dos 194 que compõe o corpo do novo plano diretor da cidade de Curitiba e destes, 27% não possuem eficácia plena, ou seja, aguardam algum tipo de manifestação legal ou de viabilidade financeira ou política para que possam ser plenamente eficazes.

Artigos do PDCC/2015	% em relação ao plano	área	Eficácia	Observação	Resultado
194	100%	Total do plano	variada	Total dos ordenamentos	-
13	7%	Orientações e Informações sobre o plano	geral	Sem valor para o estudo	Orientação
181	93%	Ordenamentos para a cidade	Plena Contida Limitada	Determinações econômica, urbanística, ambiental, transporte, etc.	37 artigos com eficácia contida ou limitada (21% do total)
69	39%	Direito Urbanístico e Direito Ambiental	Plena Contida Limitada	Voltados a função social da propriedade (direta ou indiretamente)	54% dos ordenamentos analisados possuem eficácia contida ou limitada
27	15%	Função Social da Propriedade	Plena Contida Limitada	Menção a função social da propriedade de forma geral	-
53	30%	Direito Urbanístico	21 – Plena 7 – Contida 25 - Limitada	Especificamente voltados ao Direito urbanístico e a função social da propriedade (direta ou indiretamente)	32 artigos com eficácia contida ou limitada (18% do total)
16	9%	Direito Ambiental	11 – Plena 0 – Contida 5 - limitada	Especificamente voltados ao Direito urbanístico e a função social da propriedade (direta ou indiretamente)	5 artigos com eficácia limitada (3% do total)

Quadro 15 – Demonstrativo dos percentuais de comprometimento do plano diretor e da sua eficácia analisados neste trabalho e os seus resultados finais.

Fonte: Autoria própria

Qual é eficácia dada pelo município ao cidadão sem moradia ou que vive em áreas de ocupação ilegal na concretização da obtenção de uma moradia digna na cidade de Curitiba? Segundo a COHAB CT existe uma fila de 50 mil famílias a espera de um imóvel para morar em Curitiba, por outro lado, a cidade de Curitiba conta hoje com cerca 300 pontos de ocupação irregulares, com cerca de 163 mil pessoas sob a égide da vulnerabilidade social ou margeando a mesma (CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2010).

No ano de 2015 a COHAB CT entregou apenas 337 novas moradias, considerando uma guerra silenciosa entre os aglomerados subnormais – favelas – e o município de Curitiba pela erradicação daqueles, certamente, o município já estaria aniquilado (COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA, 2016).

Os indicadores fundamentais da concretização da eficácia dos artigos analisados residem na produção de moradias da COHAB CT, no Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente, Aluguel Social (CURITIBA, 2015d), nos instrumentos de política urbana e na lei de zoneamento urbano e uso do solo de Curitiba, que diretamente atuarão sobre a eficácia dos artigos estudados e avaliados neste trabalho.

Certo é que os instrumentos de política urbana disponibilizados ao Poder Municipal para a concretização de uma política pública sobre a propriedade urbana sem uso e para a proteção do meio ambiente natural da cidade ficam inoperantes diante da má postura legislativa, da falta de financiamentos ou a mercê da vontade política de atuação, principalmente, para os socialmente vulneráveis.

Como Prieur (2012) afirma, “impedir que as leis ambientais” retrocedam, é garantir o meio ambiente para as gerações futuras, obrigando a ação do Poder Público para, retirar das áreas de preservação, aquelas famílias que lá residem, obrigando-se um programa habitacional social, uma política pública efetiva (Silva, Rezende e Bollmann, 2011).

A gestão moderna da cidade deveria aplicar o princípio da função social da cidade através do seu planejamento, pretendendo-se o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, priorizando o interesse coletivo sobre o interesse particular, principalmente, em relação à propriedade e uso da terra (ALFONSIN; FERNANDES, 2006; IPEA, 2010; MARÉS, 2010; RODRIGUES, 2004; WERNECK, 2006).

Pelos dados levantados, fica claro que existe um potencial, dentro do plano diretor estudado, capaz de por em movimento as engrenagens da máquina de combate à falta de moradias populares, a regularização fundiária, a ZEIS, a SEHIS, ao EIV (CURITIBA, 2015c) entre outros instrumentos urbanísticos diretamente voltados para a propriedade e para o meio ambiente da cidade de Curitiba.

Entretanto, não se visualiza uma grande motivação técnica-pública na direção de regulamentar o que falta a ser regulamentado dentro do novo plano diretor de Curitiba, tendo como exemplo, a Lei nº 11.266/2004 que foi a primeira revisão que adequou o plano diretor da cidade de Curitiba ao Estatuto da Cidade e que incorporou naquele, uma série de instrumentos de reforma urbana e de acesso a propriedade, porém, pouco ou quase nada utilizados pelo município que, até 2014, sequer tinha regulamentado instrumentos básicos de regulação do uso da propriedade urbana, a exemplo, o IPTU progressivo. Assim, deve-se ressaltar que a situação da propriedade urbana subutilizada, não utilizada, não edificada ou abandonada, dentro da cidade de Curitiba, pouco mudou nos últimos 11 anos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais se faz importante frisar as dificuldades e os percalços do caminho enfrentados quando do levantamento e análise dos dados pesquisados. Iniciando-se pela falta de elementos científicos de mesmo contexto que pudessem servir de paradigma para o desenvolvimento deste trabalho.

No decorrer do levantamento e pesquisa de literatura foram analisados mais de 200 artigos científicos que tinha como tema alguma relação com plano diretor, direito urbanístico, direito ambiental e função social da propriedade. Porém, como o foco da pesquisa condicionou-se a cidade de Curitiba, a pesquisa destes 200 artigos, também, foi condicionada a cidade de Curitiba e, infelizmente, não se encontrou nenhum artigo ou doutrina que, exclusivamente, trata-se do tema deste trabalho.

Desta forma, este trabalho teve que descobrir e definir linhas próprias, construindo, dentro de um certo pioneirismo, elementos, realizando levantamentos e tecendo considerações únicas ao propósito deste trabalho, o que ressalta o valor do mesmo como elemento útil a futuras pesquisas sobre o [s] tema [as] e sobre o desenvolvimento urbano e social da cidade de Curitiba ou mesmo, como paradigma, para estudo de bases condizentes a estas e com foco em planos diretores de desenvolvimento urbano de outras cidades brasileiras.

Deve se ressaltar, ainda, a rica doutrina levantada sobre a base de pesquisa deste trabalho, o que propiciou um olhar em perspectiva abrangente sobre as áreas do desenvolvimento urbano, do direito urbanístico e ambiental e, também, sobre a questão fundiária urbana no Brasil e, principalmente, no município de Curitiba.

Logicamente, sempre se procurou não distanciar-se do tema da pesquisa, sobretudo, quando do estudo e leitura de certos autores entusiastas e defensores de uma sociabilização e humanização das cidades e de uma maior e melhor distribuição da propriedade aqueles que sobre a mesma lutam e reivindicam - na, diante da ação dos gestores públicos, urbanistas, legisladores e sociedade em geral quando da elaboração dos planos diretores das cidades brasileiras.

O plano diretor é um instrumento social, organizador de uma política pública urbana multissetorial, pois, como se faz possível visualizar no PDCC/2015, esta

norma abrange vários setores da sociedade local, tal qual o econômico - financeiro, transporte, lazer, moradia, trabalho, saúde, meio ambiente, social, educação, etc.

Frise-se que o município é a menor porção do sustentáculo da federação, é o local mais próximo onde podem se encontrar o gestor público e a voz da população com seus anseios, sendo o plano diretor, um catalisador das ações do gestor público municipal diante das necessidades e interesses dos munícipes.

Este trabalho teve como alvo a análise da eficácia dos ordenamentos sobre a propriedade e a sua função social, contidos no novo plano diretor da cidade de Curitiba, tendo ainda, como visão analítica as interfaces do direito urbanístico e ambiental.

Certo é como visto que o plano diretor estabelece uma política de desenvolvimento urbano que incorpora outros planos setorializados voltados para uma ação urbanística, econômica, ambiental e social, mas que em ações concretas pelo município, dividem-se na busca de resultados setorializados, o que acaba por reduzir as potencialidades legais do plano diretor.

O plano diretor 2015 de Curitiba mostra-se moderno e extremamente social, principalmente, quando voltado ao interesse público sobre habitação social, sobre regularização fundiária, simplificação da regularização, habitação mista e ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social [FMHIS]. Porém, fica uma clara impressão de que todos os instrumentos de política urbana incisivos em uma reforma da propriedade urbana e de aprimoramento da função social da propriedade foram concebidos para um momento futuro, sem muita aplicabilidade para o presente.

Este trabalho levantou e analisou 96 artigos do novo plano diretor de Curitiba, direta ou indiretamente voltados a propriedade, sendo que, deste total, 52 possuem eficácia contida ou limitada dentro das áreas delimitadas pelo trabalho, ou seja, 27% do total dos 194 artigos do plano diretor de Curitiba (quadro 9) e a uma sociabilização da propriedade sem uso possuem eficácia contida ou limitada em suas diretrizes.

Assim, como na revisão do plano diretor municipal de Curitiba em 2004, a revisão de 2015 apresenta-se, em um primeiro momento, como um mero instrumento “*pro forma*” diante de suas realidades. Mostrando-se, sob o aspecto da propriedade, muito mais interessante para aqueles que possuem o poder econômico do empreendimento imobiliário do que para aqueles menos favorecidos, sem

moradia ou vivendo em aglomerados subnormais que aguardam o apoio do Estado – Município para obterem uma moradia digna.

Pode-se questionar as razões para se criar uma lei, após um longo período de estudos e debates legislativo, enaltecendo a função social da propriedade, que apenas parte dela pode ser aplicada de imediato. Houve planejamento, estudos, discutiu-se a lei, mas deixou de regulamentar, eficazmente, artigos que poderiam favorecer um grande número de famílias socialmente vulneráveis.

Logicamente, deve-se compreender que tratar o todo da cidade, em nossos dias, é algo quase que impossível, tanto logisticamente como financeiramente. Parte-se então, como dito, para soluções setorializadas que atingem parte do território e da comunidade deixando outras em compasso de espera.

Se o plano diretor de Curitiba, quando legislado e submetido à participação popular, para opinar e sugerir no delineamento do mesmo tinha o propósito de se mostrar um instrumento inovador socialmente, este propósito foi colocado a mercê da vontade política ou dos benefícios políticos, econômicos e sociais que se poderão colher, no futuro, por uma pequena porcentagem privilegiada dos habitantes desta cidade.

Explica-se: boa parte dos ordenamentos contidos no novo plano diretor de Curitiba 2015 foram herdados do plano diretor da cidade do ano de 2004 e, conforme os dados levantados neste trabalho verifica-se que, nestes 11 anos, a questão da propriedade, da moradia e do meio ambiente, em Curitiba, quase não se alterou.

Vive-se, ainda, grandes conflitos sobre a propriedade com mais de 300 áreas de ocupação ilegal, e a cobertura vegetal do município, apesar da Prefeitura informar aumento, cada dia aparenta ser menor. O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, praticamente, é um apoio que pouco se houve falar de sua participação em novos projetos habitacionais.

Os Setores de Habitação de Interesse Social (SEHIS) aguardam a nova lei de zoneamento e uso do solo para serem determinados, porém, estes setores estão na expectativa de criação desde a promulgação do plano diretor de Curitiba do ano de 2004. Os Estudos de Impacto de Vizinhança aguardam a sua regulamentação a longa data e, não aparenta neste novo plano diretor, que será desta vez que regulamentarão os parâmetros e índices para o Estudo.

A regularização simplificada de moradias é um processo lento e demorado do qual pouco se ouviu falar ou que pouco ocorreu dentro do município de Curitiba. A regularização fundiária, por outro lado, já existe desde 2008 em Curitiba, porém, não foram, durante este trabalho, encontradas fontes que informassem com precisão os números de áreas regularizadas no município de Curitiba.

O novo plano diretor de Curitiba concretiza-se em uma peça inacabada, em um remédio que combate apenas metade dos malefícios existentes. Não se pode permitir em dias tão conturbados, política e economicamente, que se deixe algum tipo de margem restritiva para a concretização dos direitos sociais e fundamentais. Logicamente, como já observado, o plano diretor estabelece uma política de desenvolvimento urbano para médio e longo prazo, porém, recomenda-se, pelo Estatuto da Cidade, que as cidades promovam sua atualização a cada dez anos.

Desta forma, fica extremamente difícil para qualquer gestor público municipal, implementar um plano diretor, em sua totalidade, em dez anos o que remete, então, ao pensamento de que o plano diretor possui uma concepção utópica administrativa e urbanística.

Este trabalho demonstrou que boa parte dos 96 artigos analisados do plano diretor de Curitiba não possuem uma eficácia plena e sim um “*stand-by*” concretizado em elementos normativos fundamentais de eficácia contida e limitada os quais impossibilitam plenamente a usufruição do ideal de função social da propriedade e das normas de direito urbanístico e direito ambiental anexa à mesma.

O PDCC 2015 repassa a imagem de um processo legiferante realizado às pressas, jogando-se para o futuro o que se podia resolver no presente, pensando-se apenas em reciclar os instrumentos de política urbana já contidos em planos anteriores, por outro lado, abrem-se as portas para uma maior participação da iniciativa privada, principalmente da construção civil e imobiliária, para o aproveitamento de potencial construtivo e a reformulação do zoneamento e uso do solo da cidade.

Como observação sobre os resultados desta pesquisa, fica em aberto um novo horizonte, um espaço dedutivo, questionador, de cunho social, prático e orientativo para o desenvolvimento de futuros trabalhos que explorem a efetivação das medidas legais, urbanísticas, ambientais e sociais, voltadas a propriedade, estabelecidas de forma pragmáticas, dentro de planos diretores promulgado por

municípios brasileiros ou, ainda, estabelecidos no plano diretor de Curitiba/2015 e por efetivarem-se em futuro próximo.

A eficácia da norma é ponto imperativo das vontades dos legisladores, neste caso, Poder Executivo municipal, Poder Legislativo municipal e sociedade em geral, na questão do desenvolvimento urbano, social, ambiental e econômico do município.

Uma lei mal planejada resulta em um fracasso da sua aplicação e da sua eficácia o que acaba por remeter, a lei do novo plano diretor de Curitiba, a noção de uma “colcha de retalhos” que se costura ao longo do tempo, sem se saber quando se poderá utilizá-la.

Há de se frisar que alguns dos elementos levantados por este trabalho, sobretudo, as normas de eficácia contida ou limitada, as quais ainda não possuem, em sua aplicação, a carga de concretude idealizada por seus criadores [gestores da cidade e sociedade em geral], servirão, ao longo dos próximos 10 anos, como parâmetros para futuros trabalhos avaliativos da eficácia da norma do plano diretor municipal de Curitiba/2015 e, principalmente, do trabalho realizado pelos gestores que o idealizaram e não o efetivaram ou o efetivaram, aplicando as suas regras de forma justa, honesta, competente, humana, protegendo o meio ambiente e sociabilizando a propriedade urbana e, nomeadamente, a cidade de Curitiba.

E como uma verdadeira herança aos pesquisadores e gestores dos centros urbanos brasileiros fica a possibilidade da realização de trabalhos futuros que abordem planos diretores, existentes ou por existir, que, em sua promulgação, visionariamente, já possuam 100% de eficácia na maioria dos seus ordenamentos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Claudio. **Densidade Urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**/Claudio Accioly e Forbes Davidson. Tradução: Claudio Accioly. Rio de Janeiro. Mauad. 1998.

ALBUQUERQUE, M. D. C. **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

AMADO, Frederico A. T. **Direito Ambiental esquematizado**. São Paulo. Método. 2011.

ANDREATTA, V. **Cidades Quadradas, Paraísos Circulares. Os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2006.

APUTO, A. C.; MELO, H. P. D. A. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos [online]**, v. 39, n. 3, p. 513-538, 2009.

ARAÚJO, C. et al. Universidade do Minho - Instituto de Educação e Psicologia. **Estudo de Caso**, janeiro 2008. Disponível em: <http://grupo4te.com.sapo.pt/estudo_caso.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2016. Mestrado em Educação.

ARAÚJO, J. A. Sobre a cidade e o urbano em Henri Lefebvre. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 31, p. 133-142, 2012.

BAENINGER, R.; BRITO, F.; AZEVEDO, S. **Dinâmica Populacionais e Movimentos Demográficos**. Brasília: CGEE, 2006.

BAPTISTA, R. Famílias a espera de moradia ocupam prédio do INSS em Curitiba. **Gazeta do Povo**, 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/familias-a-espera-de-moradia-ocupam-predio-do-inss-emcuritiba-cn8swle9svxzhbs5occtb5l>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BARACAT, F. A. P. Meio Ambiente Urbano. Importância do plano diretor e do estudo de impacto de vizinhança. **Revista da Faculdade de Direito de Sul de Minas**, Pouso Alegre, n. 27, p. 33 - 48, jul/dez 2008.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3ª reimp. da 1ª edição de 2011. ed. São Paulo: Almedina, 2012.

BARK, W. C. **Origens da Idade Média**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

BARROSO, L. R. **Direito Constitucional Contemporâneo: conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BELO HORIZONTE. Regulação urbana, Parcelamento do Solo - serviço de parcelamento do solo. **Prefeitura de Belo Horizonte**, 1996. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomia>>. Acesso em: 27 out. 2015.

BELTRÃO, Antônio F. G. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo. Método. 2009.

BEM PARANÁ. Economia - Imóveis novos em Curitiba têm variação mensal de preços de 0,3%. **Bem Paraná**, 2015. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/377641/imoveis-novos-em-curitiba-tem-variacao-mensal-de-precos-de-03>>. Acesso em: 27 out. 2015.

BENEVÓLO, L. **História da Cidade. Storia della Città**. 3ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

BERWIG, A. **Direito Municipal**. Ijuí: Unijuí, 2011.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7ª reimp. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.17.

_____. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 69, 2007.

BORGES, R. C. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. **Presidência da República. Casa Civil**, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 08 ago. 2015.

_____. Lei nº 6.151. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 1979). **Planalto**, 04 dezembro 1974. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. Lei nº 6.983. Política Nacional do Meio Ambiente. **Planalto**, 31 agosto 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938>. Acesso em: 19 ago. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil**, Brasília, 10 julho 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 05 maio 2014.

_____. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Presidência da República. Casa Civil**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

_____. **PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Ministério das Cidades. Brasília. 2004.

_____. **Conselho das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. **Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em 25 ago. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 595080/PR**, Relator: BARBOSA, Joaquim. Data de Julgamento: 31/08/2010, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-185, Divulg.. 30/09/2010, Public. 01/10/2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16244522/agreg-no-recurso-extraordinario-re-595080-pr>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em Medida Cautelar nº 2383/DF**. Relator: BRITTO, Ayres. Data de Julgamento: 27/03/2012, Segunda Turma, Data de Publicação: acórdão eletrônico DJe-126 DIVULG. 27/06/2012, PUBLIC. 28/06/2012). Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:acTjhDVJTv0J:stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22085212/questao-de-ordem-na-medida-cautelar-na-acao-cautelar-ac-2383-df-stf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 20 mar. 2015.

_____. Do ecodesenvolvimento ao conceito de desenvolvimento sustentável no Relatório Brundtland, da ONU, documento que coloca temas como necessidades humanas e de crescimento econômico dos países, pobreza, consumo de energia, recursos ambientais e poluição. **em discussão, Senado Federal 2010**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/temas-em-discussao-na-rio20/ecodesenvolvimento-conceito-desenvolvimento-sustentavel-relatorio-brundtland-onu-crescimento-economico-pobreza-consumo-energia-recursos-ambientais-poluicao.aspx>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 422.349/RS**. Relator: TOFFOLI, Dias. Tribunal Pleno. Julgado em: 29/04/2015, DJE de 05/08/2015. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311630592/recurso-extra-ordinario-re-422349-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em Embargos no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF**. Relator: ZAVASCKI, Teori. Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2015, Acórdão eletrônico DJe - 036 divulg 25-02-2016 public 26-02-2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=309108597&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL et al. **Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012.

BRESCIANI, M. S. Saberes sobre a cidade. Parte I. In: FGV. **Cidade: histórias e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 295.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Lei nº 2.828. **CMC**, 10 ago. 1966. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popu p=s&chamado_por_link&nor_id=3755&pesquisa=>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. Leis Municipais de Curitiba. **Lei do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social**, 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2008/1281/12816/lei-ordinaria-n-12816-2008-dispoe-sobre-o-programa-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-pmhis-cria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-altera-dispositiv>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. **Notícias do Legislativo**. Câmara Municipal de Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25509>. Acesso em: 22 out. 2015.

CARLOS, A. F. A. **A Cidade**. 3ª. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO, E. Cidades brasileiras, crescimento e desigualdade social. **ORG & DEMO.**, Marília, n. 3, p. 45-54, 2002.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, L. História Geral e do Brasil. **novahistoria**, 2009. Disponível em: <<http://novahistorianet.blogspot.com.br/2009/01/revolucao-industrial.html>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

CAVAZAN, G. M.; RACY, J. C. II PND: As peculiaridades da estratégia brasileira durante a crise internacional dos anos 1970. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 52-66, 2011.

CHARNER, F. A Tale of Two Cities: Curitiba. **Americas Quarterly. Politics, Business and Culture in our Hemisphere**, 2014. Disponível em: <<http://www.americasquarterly.org/content/tale-two-cities-curitiba>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. 7ª ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier. 2003.

CIDADES SUSTENTÁVEIS. Percentual da população urbana que reside em favelas - Curitiba, PR. **Programa Cidades Sustentáveis**, 2010. Disponível em: <<http://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/PR/curitiba/percentual-da-populacao-urbana-que-reside-em-favelas>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

COHAB. Produção histórica da COHAB Curitiba. **COHAB Curitiba**, 2016. Disponível em: <http://www.cohabct.com.br/userfiles/file/Producao_A3o_Historia_COHAB_atualizada_20fev_202016.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

COLLET, B. G.; ROMÉRO, M. A. **Metrópoles e o desafio urbano frente ao meio ambiente**. São Paulo: Blucher, v. 6, 2010. Série sustentabilidade.

CONSELHO DAS CIDADES. 5ª Conferência Nacional das Cidades. **ConCidades**, 2013. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/conferencia/apresentacao.html>>. Acesso em: 20 mar 2015.

CORBUSIER, L. **Planejamento Urbano**. 3ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

COSTA, N. N. **Direito Municipal Brasileiro**. 6º rev.atual. e ampl. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COUTO, R. Considerações sobre a validade, vigência e eficácia das normas jurídicas. **Revista CEJ**, Brasília, v. 64, p. 7 - 12, set - dez 2014.

CURITIBA. **Plano de Urbanização de Curitiba**. Boletim PMC - Prefeitura Municipal de Curitiba, Curitiba, nov/dez 1943. Plano Agache.

_____. **Zoneamento Urbano**. Agência Curitiba. Disponível em:<<http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br/publico/conteudo.aspx?codigo=16>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. **Lei nº 699 de 16 de julho de 1953**. Dispõe sobre o Código de Posturas e Obras do município de Curitiba. Legislação de Municipal, 1953. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei nº 1.873 de 03 de março de 1960**. Plano piloto de zoneamento de uso e sua regulamentação. Legislação Municipal, 1960. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei nº 2.942 de 27 de dezembro de 1966**. Normas aprovacao arruamentos loteamentos desmembramentos terrenos municipio Curitiba. Legislação Municipal, 1966. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei nº 3.503 de 04 de fevereiro de 1969**. Da delimitacao zonas municipio Curitiba. Legislação Municipal, 1969. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto Municipal nº 1.160 de 05 de agosto de 1971.** Dispõe sobre o setor histórico Curitiba. Legislação Municipal, 1971. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei nº 4.199 de 08 de maio de 1972.** Dispõe sobre o zoneamento urbano Curitiba. Legislação Municipal, 1972. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei nº 4.773 de 08 de janeiro de 1974.** Dispõe sobre o zoneamento industrial e dá outras providências. Legislação Municipal, 1974. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei nº 5.234 de 10 de dezembro de 1975.** Modifica a Lei nº 4199/72 e dá outras providências. Legislação Municipal, 1975. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei nº 901 de 10 de outubro de 1980.** Dispõe sobre a criação de setores especiais de habitação de interesse social (SEHIS). Legislação Municipal, 1980. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei nº 6.333 de 28 de setembro de 1982.** Institui incentivo construtivo para preservação de imóveis de valor cultural histórico arquitetônico. Legislação Municipal, 1982. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Lei nº 7.841 de 19 de dezembro de 1991.** Institui incentivos para implantação de programas habitacionais de interesse social. Legislação Municipal, 1991. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Lei nº 7.833 de 19 de dezembro de 1991a.** Dispõe sobre a política de proteção, conservação e recuperação do meio ambiente, revoga a Lei nº 7447/90, o artigo 3º da Lei nº 5263/75, e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Curitiba, 1991. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1991/783/7833/lei-ordinaria-n-7833-1991-dispoe-sobre-a-politica-de-protecao-conservacao-e-recuperacao-do-meio-ambiente-revoga-a-lei-n-7447-90-o-artigo-3-da-lei-n-5263-75-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. **Decreto Municipal nº 380 de 15 de março de 1993.** Dispõe unidades interesse especial preservação uiep estabelece critérios concessão incentivos visando restauração manutenção termos 6337/82. Legislação Municipal, 1993. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Lei nº 8.353 de 22 de dezembro de 1993.** Dispõe monitoramento vegetação arbórea estímulos preservação áreas verdes município Curitiba. Legislação Municipal, 1993a. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Lei nº 9.800 de 03 de janeiro de 2000.** Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba. Legislação Municipal, 2000. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Caderno 5º Plano Intersetorial. Regional Bairro Novo.** IMAP.Curitiba, 2000a. Disponível em: http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/novoportal/wp-content/uploads/Acervo/Publicacoes/Imap/Livros/2000_0009_Caderno%205%20-%20Bairro%20Novo.pdf. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Lei nº 9.806 de 03 de janeiro de 2000.** Institui o Código Florestal do Município de Curitiba. 2000b. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/legislacao-smma/347>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Lei nº 9.802 de 03 de janeiro de 2000.** Institui incentivos implantação programas habitacionais interesse social. Legislação Municipal, 2000c. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Lei nº 11.266 de 16 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Câmara Municipal de Curitiba. legislação, Curitiba, 12 dez. 2004. Disponível em: http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=12189&pesquisa=>. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. **Lei nº 11.095 de 27 de julho de 2004.** Código de Posturas do Município de Curitiba. Legislação Municipal, 2004a. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Plano municipal de regularização fundiária em áreas de preservação permanente.** Curitiba: [s.n.], 2007.

_____. **Decreto Municipal nº 1.094/2008.** Regulamento do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. COHAB CT, 21 ago. 2008. Disponível em: <http://www.cohabct.com.br/userfiles/file/FMHIS/Decreto%20Municipal%20n%C2%BA%201_094-2008.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2015.

_____. **Lei nº 13. 909 de 19 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a Operação Urbana Consorciada da Linha Verde e da outras disposições. Legislação Municipal. 2011. Disponível em: < <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cepac-operacao-urbana-consorciada-linha-verde/576>> Acesso em 02 jan. 2016.

_____. **Decreto municipal nº 471 de março de 2012.** Cria o Setor Especial de maternidade e Hospital em Curitiba. Diário Oficial do Município de Curitiba. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/85505358/dom-ctba-normal-29-03-2012-pg-21>> Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. Portal da Prefeitura Municipal de Curitiba. **História de Curitiba**, 2014. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/historia-fundacao-e-nome-da-cidade/207>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Índice de área verde passa para 64,5 m2 por habitante.** Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, 2014b. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/fotos/album-indice-de-area-verde-passa-para-645-m2-por-habitante/15011>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Plano Diretor prepara Curitiba para mudanças climáticas e economia sustentável.** Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, 2014c. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/plano-diretor-prepara-curitiba-para-mudancas-climaticas-e-economia-sustentavel/35890>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba - **Revisão do Plano Diretor retoma tradição de planejamento de longo prazo.** Curitiba, 28 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/revisao-do-plano-diretor-retoma-tradicao-de-planejamento-de-longo-prazo/35757>>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. **Futuro de Curitiba - Plano Diretor traz novos mecanismos para garantir habitação de interesse social.** Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, 15 mar. 2015a. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/plano-diretor-traz-novos-mecanismos-para-garantir-habitacao-de-interesse-social/35837>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. **Habitação - Fruet sanciona aluguel social e diz que atender quem mais precisa é prioridade absoluta.** Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, 2015b. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/fruet-sanciona-aluguel-social-e-diz-que-atender-quem-mais-precisa-e-prioridade-absoluta/37107>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. **Lei nº 14.771 de 15 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a revisão do plano diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Leis municipais, Curitiba, dez 2015c. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvim>>. Acesso em: 20 dez 2015.

_____. **Casa Própria. Programa habitacional entrega, em média, nove moradias por dia.** Curitiba, 2015d. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/programa-habitacional-entrega-em-media-nove-moradias-por-dia/35194>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 140 de 23 de fevereiro de 2016.** Regulamenta os artigos 33, 34 e 35 da Lei Municipal n.º 14.771, de 17 de dezembro de 2015, que “Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba”;. Prefeitura Municipal de Curitiba, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/User.User-PC.001/Downloads/Decreto_140_2016_-_RegularizaUCUeo_simplificada_de_imUAveis.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. **Planos diretores: processos e aprendizados.** São Paulo: Pólis, 2009.

DALLARI, A. A. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 51, p. 11-19, jul-dez 2002.

DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. **O Processo de Urbanização no Brasil.** Csaba Déak, Sueli Ramos Schiffer (Orgs.). 1ª ed. reimp. Ed. Universidade de São Paulo. 2004

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro.** 18ª aum. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). ed. São Paulo: Saraiva, v. 4º, 2002.

DURKHEIM, E. **A sociologia em França no século XIX.** In: _____. **A ciência social e a ação.** Tradução de Inês D. Ferreira. São Paulo: Difel, 1975.

_____. **As regras do método sociológico**. Tradução de Paulo Neves. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINIDSTRAÇÃO PÚBLICA. **Atendimento ao Cidadão. Módulo 1: Visão Sistêmica do Atendimento**. Brasília: ENAP, 2014.

FERNANDES, M. S. **Direito Municipal - o município na Constituição de 1988**. 1ª. ed. Brasília: Do Autor, 2014. p. 44.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **CIDADE: Histórias e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. 295 p. Parte I. Saberes sobre a cidade. BRESCIANI, Maria S. Cidade e História.

FIORILLO, Celso A. P. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 4ª ed. São Paulo. Saraiva. 2003.

FIRKOWSKI, O. L. F. C. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: Conciliação ou divórcio? In: IPEA **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.

FORTALEZA. Legislação de Parcelamento do Solo. **Prefeitura de Fortaleza**, 2011. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/parcelamento _do_ solo_em_fortaleza.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/parcelamento_do_solo_em_fortaleza.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2015.

FURTADO, J. L. Os Dois Lados Da Moeda: A Comissão De Melhoramentos Da Cidade Do Rio De Janeiro e o Discurso De Higiene E Saneamento No Século XIX. **história e-história [online]**, Campinas, abril 2006. Disponível em: <http://historiahistoria.com.br/materia.cfm?tb=artigos&id=39#_ftn1>. Acesso em: 20 agosto 2015.

GARCEZ, G. S. Do direito fundamental ao meio ambiente de trabalho equilibrado. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 314-339, jul/dez 2011.

GASPARINI, D. Aspectos jurídicos do Plano Diretor. **Revista do Curso de Direito**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 91-125, 2004.

GAZETA DO POVO. Vida e Cidadania - No extremo da riqueza e da pobreza. **Gazeta do Povo**, 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e>

cidadania/no-extremo-da-riqueza-e-da-pobreza-9fegnn8zhdq079p9bg8tooz0u>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Vida e Cidadania - Famílias a espera de moradia ocupam prédio do INSS em Curitiba. **Gazeta do Povo**, 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/familias-a-espera-de-moradia-ocupam-predio-do-inss-emcuritiba-cn8swle9svxzhbs5occtbkf5l>>. Acesso em: 28 out. 2015.

GENZ, K. S. Ministério Público do Rio Grande do Sul. **O plano diretor como instrumento de política urbana**. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id492.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

GERALDINO, C. F. G. Uma definição de meio ambiente. **GEOUSP - Espaço e Tempo [online]**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 403-415, 2014. Disponível em: <[http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view File/84540/pdf_32](http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/File/84540/pdf_32)>. Acesso em: 19 ago. 2015.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRINOVER, A. P. **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984.

GRUNBERG, E. **Manual de atividades práticas de educação patrimonial**. Brasília, DF: IPHAN, 2007.

HILÁRIO, F. J. **A Idade Média: nascimento do ocidente**. 2ª rev. e ampl. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001. p. 9.

HOBBSAWM, E. J. **A era dos impérios, 1875 - 1914**. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOLANDA, F. D. et al. A configuração da Área Metropolitana de Brasília. In: RIBEIRO, R. J. D. C.; TENÓRIO, G. D. S.; HOLANDA, F. D. **Brasília: transformações na ordem urbana [recurso eletrônico]**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 2, p. 64 a 94.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais**. MPOG/IBGE. Rio de Janeiro. 2010.

_____. **Cidades@. Cidades. IBGE**, 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=410690&search=parana|>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. **Estimativas de População 2015. IBGE**, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/nota_metodologica_2015.pdf>. Acesso em: 16 set. 2015.

_____. **Estimativas de população dos Estados e Municípios. IBGE**, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 28 ago. 2015.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Pólis, 2005.

_____. **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. Maria do Carmo Albuquerque (Org.). ed. São Paulo: Pólis, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisas e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, v. 2. Livro 6, 2010.

_____. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

_____. **Oficina de mobilidade IPHAN. IPEA**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100705oficinamobilidadeiphan.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Informativo Plano Diretor 2014. IPPUC**, 2014. Disponível em: <[http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/INFORMATIVO%20PLANO%20DIRETOR%](http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/INFORMATIVO%20PLANO%20DIRETOR%20)>. Acesso em: 14 out. 2015.

_____. **Projeto de Lei do Plano Diretor de Curitiba**. Curitiba: PMC e IPPUC, fev/2015. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/Projeto%20de%20Lei%20do%20Plano%20Diretor%20de%20Curitiba.pdf>>. Acesso em: 2015.

_____. **Nosso Bairro/Caximba**. Curitiba: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, Lucimara Wons, Coord. _ Curitiba: 2015.

_____. **Revisão 2014/Plano Diretor de Curitiba - Linhas de propostas para o plano diretor**. Curitiba: IPPUC, nov/2014.

_____. Zoneamento e Uso do Solo. **IPPUC**. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=13>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Habitação Curitiba. **COHAB CT**, 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/User.User-PC.001/Downloads/ApresentacaodaModalidadesdeAtendimentoProjetosdeIntervencao.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Habitação**: análise do CENSO de 2010. Curitiba: IPPUC, 2012a.

JÚNIOR, J. C. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. VIII, 1993.

JUNIOR, T. S. F. **Teoria da norma jurídica**: ensaio de pragmática da comunicação normativa. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

KONDER, L. **O que é dialética**. 28ª e 5ª reimp. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São paulo: Paz e Terra, v. 44, 1980.

KRÜGER, A. Os desafios de Curitiba: reduzir a desigualdade social na área da habitação. **Curitiba digital Noticias**, 2016. Disponível em: <<http://noticiasemcuritiba.com.br/jornal-em-curitiba/2016/02/11/os-desafios-de-curitiba-reduzir-a-desigualdade-social-na-area-da-habitacao/>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. “*Manière de Penser L’urbanisme*”, tradução Lúcio Gomes Machado. Coleção Debates. 3ª ed. São Paulo. Perspectiva. 2002.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5ª e 3ª reimp. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LEITÃO, Sylvia Ramos. Gênese do discurso do planejamento urbano em Curitiba: bases políticas, filosóficas e técnicas. In: PEIXOTO, Elane Ribeiro; DERNTL, Maria Fernanda; PALAZZO, Pedro Paulo; TREVISAN, Ricardo (Orgs.) **Tempos e escalas da cidade e do urbanismo: Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. Brasília, DF: Universidade Brasília- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014. Disponível em: <<http://www.shcu2014.com.br/content/genese-do-discurso-do-planejamento-urbano-em-curitiba-bases-politicas-filosoficas-e-tecnicas>> Acesso em 22 de jul. 2016

LEITE, C. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEMINSKI, P. **La Vie en Close**. 5ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª rev., atual. e ampl. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LOPES, S. H. P. Direito à cidade: Evolução da legislação, instrumentos de participação disponíveis a sociedade e a papel do estado na ordem urbanística. **Âmbito Jurídico**, abr 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9157>. Acesso em: 08 ago. 2015.

LUNELLI, C. A. **Direito, ambiente e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2010.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª rev. atual. e ampl. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARÉS, C. F. Função Social da Propriedade. In: SONDA, C.; TRAUZYNSKI, S. C.; (ORGS.) **Reforma Agrária e Meio Ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010. p. 181 - 197.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000. p. 121/179.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L. B.; (ORG.) **Urbanização Brasileira. Redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 78/96.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. Programas sociais: Efetividade e Eficácia como dimensões operacionais da avaliação. **IPEA**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/23281/TD_787.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016. texto para discussão nº 787.

MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: (ORG.), R. B. **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas públicas**. Campinas: núcleo de Estudos de População e Brasília: UNFPA: [s.n.], 2010.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. 18ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2001.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo Nogueira. Lisboa: Marins Fontes, v. 2º, 1976.

MATA, D. et al. **Um exame dos padrões de crescimento das cidades brasileiras**. Brasília: IPEA, jan/2006.

MATESANZ, Á. El suelo en la legislación urbanística española. **Boletín CF+S**, 3 set. 2012. pp. 7-61. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/aamat.html>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

MEDEIROS, I. L. et al. Revisão Sistemática e Bibliometria facilitadas por um Canvas para visualização de informação. **Revista Brasileira de Design da Informação**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 93 - 100, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, C. A. B. D. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MENDONÇA, F. Aspectos da problemática ambiental urbana da cidade de Curitiba/pr e o mito da “capital ecológica”. **GEOUSP, Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 12, p. XX, 2002.

MENDES, G.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva. 2012.

MICHAELIS. Dicionário online. **michaelis.uol**, 2009. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portuguesportugues&palavra=planejamento>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

_____. 5ª Conferência Nacional das Cidades. **app.cidades**, 2014. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/images/arquivos/textos.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em foco**. 5ª Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. 1ª, 2ª e 3ª Conferências Nacionais das cidades. **direito.mppr**. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/conferianacional.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2015.

_____. Qual a Natureza Jurídica do Plano Diretor? **MPPR**, 2014. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Qual_e_a_natureza_do_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. A Função Sócio-Ambiental da Propriedade Privada. **Ministério Público do Rio Grande do Sul**, 2015. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id20.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

MONE-MÓR, R. L. O que é urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, p. 9-18, jul - dez 2006.

MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, A. D. **Direito Constitucional Administrativo**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, R. Análise de Conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, p. 7-32, 1999.

MOREIRA, D. D. A.; GUIMARÃES, V. T. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do estatuto da metropole. **Publicações UERJ**, Rio de Janeiro, p. 1249 - 1269, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/18847/14065>>. Acesso em: 23 out 2015.

MOREIRA, T. A. Política habitacional e locação social em Curitiba. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 285 - 297, ago. 2014.

MOTA, S. **Planejamento urbano e preservação ambiental**. Fortaleza: UFC, 1981.
MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OBSERVATÓRIO DAS CIDADES. **Curitiba: transformações na ordem urbana**/organização Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski, Rosa Moura; [coordenação Luiz César de Queiroz Ribeiro]. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades, 2014.

_____. **Caderno didático: políticas públicas e direito à cidade : política habitacional e o direito à moradia digna: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais** / Regina Fátima C. F. Ferreira, Rosane Coreixas Biasotto organizadores. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2012.

OLBERTZ, Karlin. A regulamentação da concessão urbanística no município de São Paulo. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**. Curitiba. Nº 25. Mar. 2009. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=25&artigo=878&l=pt>> Acesso em: 02 jan. 2016..

OLIVEIRA, F. L. D.; BIASOTTO, R. Acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O. A. D.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 57 a 98.

OLIVEIRA, L. L. **Cidade: histórias e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

OLIVEIRA, M. A trajetória do discurso ambiental em Curitiba (1960-2000). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 16, p. 97-106, jun 2001.

ONU. Conferência Mundial sobre meio Ambiente Humano. **silex**, Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

_____. World population projected to reach 9.6 billion by 2050 – UN report. **UN News Centre**, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45165&Cr=population&Cr1=#.VkXh3tKrTcv>>. Acesso em: 29 set. 2014.

ONU BRASIL. Mundo tem 232 milhões de migrantes internacionais, calcula ONU. **ONUBR**, 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/mundo-tem-232-milhoes-de-migrantes-internacionais-calcula-onu/>>. Acesso em: 10 maio 2014.

ORTIZ, R. **Introdução: a procura de uma sociologia da prática**. In: Ortiz, R. (Org.) Pierre Bourdieu. São Paulo: Ática, v. 39, 1983. 7 - 76 p.

PARANÁ. Lei estadual nº 1.211 de 16 de setembro de 1953. **Secretaria de Estado e da Cultura. Coordenação do Patrimônio Cultural**, 1953. Disponível em: <<http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=5>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

_____. Decreto estadual nº 2.581 de 17 de fevereiro de 2004. **Casa Civil**. O Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infra-estrutura e serviços com municípios. Disponível em: <<http://www.leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-2581-2004-parana-o-estado-do-parana-somente-firmara-convenios-de-financiamento-de-obras-de-infra-estrutura-e-servicos-com-municipios>>. Acesso em: 08 ago 2015.

_____. Patrimônio Natural. **Secretaria de Estado e da Cultura**. Disponível em: <<http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=21>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado. 1ª C. Cível – **AC – 681683-9 – Londrina** – Relator.: ALBUQUERQUE Luciano Campos de. Unânime. Julg. 30/06/2015.

Publicação: DJ: 1612 23/07/2015. Disponível em: < <http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/211976504/apelacao-apl-6816839-pr-681683-9-acordao>>. Acesso em 20 dez. 2015.

PARANÁ ON LINE. Cidades - Jornal francês Le Monde faz matéria sobre Curitiba. **paranáonline**, 29 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/789723/?noticia=JORNAL+FRAN%20CES%20+LE+MONDE+FAZ+MATERIA+SOBRE+CURITIBA>>. Acesso em: 29 out. 2015.

PENTEADO, R. D. F. S. et al. <http://www.altec2013.org>. **Seleção de um referencial teórico de pesquisa e análise bibliométrica para gestão de ideias na inovação aberta por meio de programas de sugestões**, 2013. Disponível em: <http://www.altec2013.org/programme_pdf/173.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2016.

PERRY, M. **Civilização ocidental: uma história concisa**. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

PIMENTEL, A. O MÉTODO DA ANÁLISE DOCUMENTAL: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa - UFMA**, São Luis, n. 114, p. 179 - 195, novembro 2001.

PONTES, D. R.; FARIA, J. R. V. D. **Direito Municipal e Urbanístico**. Curitiba: IESDE, 2012.

PRATES, M. Curitiba é capital com mais carros por pessoa – veja ranking. **Exame.com**, 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/curitiba-e-capital-com-mais-carros-por-pessoa-veja-ranking>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

PRATES, R. G. Agendas sociais: desafio da intersectorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 117-130, 2000.

PRIBERAM. Dicionário online Priberam. **priberam.pt**, 2016. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/DLPO/eficacia>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PRIEUR, M. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. In: **BRASIL O Princípio de Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. Cap. I, p. 11 a 54.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. D. O.; OLIVEIRA, M. G. M. D. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber.** 2ª ver. e atual. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

REALE, M. **Teoria do Direito e do Estado.** 5ª rev. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 340.

_____. **Lições Preliminares de Direito.** 27ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REVISTA EXAME. Curitiba é capital com mais carros por pessoa. **Exame.com**, São Paulo, 13 abr. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/curitiba-e-capital-com-mais-carros-por-pessoa-veja-ranking>>. Acesso em: 28 out. 2015.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano Diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41 n. 2, p. 255-271, abril 2007. disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200005&lng=pt&nrm=iso. Acessado em 16/09/2015.

RIBEIRO, D. Imóveis vazios desafiam Plano Diretor. Fonte: Gazeta do Povo. **mobilizacuritiba**, 2014. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/10/28/gazeta-do-povo-imoveis-vazios-desafiam-plano-diretor/>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

RIBEIRO, L. C. Q.; JUNIOR, O. A. S. Desafios da questão urbana. **Observatório das Metrópoles**, 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1631&catid=34&Itemid=88&lang=pt>. Acesso em: 04 abr. 2015.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 111 de 01 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, 2011. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Apelação e Reexame Necessário. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, Diário da Justiça do Rio Grande do Sul, 08 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3ª. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997 - (coleção cidade aberta).

_____. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. **Polis**, São Paulo, n. 29ª, p. 7 a 10, 1997.

_____. Moradia adequada é um direito! **Blog Raquel Rolnik**, 2009. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/moradia-adequada-e-um-direito/>. Acesso em: 22 jun. 2016.

ROTHENBURG, W. C. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 2, p. 77 a 92, jul - dez 2008.

SANFELICI, D. D. M. Dinâmica imobiliária e a produção do espaço da metrópole. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 27, p. 63 - 76, 2010.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça do Estado. Terceira Câmara de Direito Público **AC 20120684102 SC 2012.068410-2 (Acórdão) – Orleans**. Relator: Pedro Manoel Abreu. Recursos Desprovidos. Julg. 22/07/2013. Publicação: DJ: 31/09/2013. Disponível em: < <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20120684102> > Acesso em: 20 dez. 2015.

SANT`ANA, M. J. G. A cidade como objeto de estudo: diferentes olhares sobre o urbano. **comciencia**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid24.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado. Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SÃO PAULO. Manual de orientação de parcelamento. **Prefeitura de São paulo**, abril 2009. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/parsolo_1_1253120480.pdf>. Acesso em: 27 out. 2015.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado. Câmara Reservada ao meio Ambiente. **Agravo de Instrumento nº 994.09.259211-0 – São Bernardo do Campo** – Relator: Cristina Capistrano. Julg. 29/07/2010. Pub.[201?]. Disponível em: <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJSP/IT/AI_994092592110_SP_1281991429121.pdf?Signature=jpDYjyUf3oTKKJ6s6%2FcUvXPnWWY%3D&Expires=1470662070&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=>

application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=c9183b4c1c1c2c612689fcf23903ae44>.
Acesso em: 20 dez. 2015.

SAULE ET AL., O. **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Manaus 2008**. Porto Alegre: Magister. 2008.

SAULE JUNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Polis, 2001. Caderno Polis 4.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO. Formas de Parcelamento e ocupação do Solo. **COMEC/PR**. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=74>>. Acesso em: 26 out. 2015.

SENGE-PR. Senge e Sindarq alertam que emendas desvirtuam o Plano Diretor de Curitiba. **SENGE-PR**, 2015. Disponível em: <<http://www.senge-pr.org.br/noticia/senge-e-sindarq-alertam-que-emendas-desvirtuam-o-plano-diretor-de-curitiba/>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SILVA, C. L. D.; REZENDE, D. A.; BOLLMANN, H. A. Planejamento e políticas ambientais de Curitiba: discutindo a efetividade da ação pública no período de 1998 a 2005. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n. 2, p. 58 a 89, mai - ago 2011.

SILVA, J. A. D. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª rev. e atual. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, M. N. Produção dos espaços informais de moradia e tendências de organização socioespacial do território na metrópole de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O. L. C. D. F.; MOURA, R. **Curitiba**: transformações na ordem urbana. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 231 a 259.

SOUZA, M. J. L. D. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. 8ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SPITZCOVSKY, C. **Direito Administrativo**. 13ª. ed. São Paulo: Método, 2011.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr-jun 2006.

ULTRAMARI, C. Morar perto de casa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 02 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/morar-perto-do-trabalho-6c4dztvhlyow67pr3qag7jb5p>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

UNESCO. Abordagem de Programa, Gestão e Monitoramento por Resultado (RBM), aplicada pela UNESCO: princípios norteadores. **Unescodoc**, Brasília, p. 3, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/imagens/0017/001775/177568POR.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. O Patrimônio: legado do passado e do futuro. **Representação da UNESCO no Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/heritage-legacy-from-past-to-the-future/>>. Acesso em: 28 out. 2015.

UNITED NATIONS. UN Habitat. **Urban Legal Network**, 2012. Disponível em: <<http://unhabitat.org/urban-initiatives/networks/urban-legal-network/>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

USP. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano - 1972. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

VANZ, S. A. D. S.; STUMPF, I. R. C. Procedimentos e ferramentas aplicadas aos estudos bibliométricos. **Informação & Sociedade**, João Pessoa, v. 20, n. 2, p. 67-75, mai/ago 2010.

VASCONCELOS, L. Urbanização - metrópoles em movimento. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 22. Ano 3, mai 2006.

VILLAÇA, F. **O que todo o cidadão precisa saber sobre Habitação**. São Paulo: Global, 1989.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: [s.n.], 2005.

WEBER, M. **A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais.** In. **Gabriel Cohn (Org.). Max Weber. Sociologia.** Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. 2ª. ed. São Paulo: Ática, 1982.

YAMAWAKI, Y. **Introdução à Gestão do Meio Urbano.** 1ª. ed. Curitiba: IBPEX, 2011.