

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA  
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA**

**JULIANA SCANDELARI**

**ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O PLANO DIRETOR DE CURITIBA E O  
ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº. 10.257/01**

**CURITIBA  
2018**

**JULIANA SCANDELARI**

**ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O PLANO DIRETOR DE CURITIBA E O  
ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº. 10.257/01**

**Monografia apresentada como  
requisito parcial à obtenção do grau  
de Bacharel em Direito, do Centro  
Universitário Curitiba.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Ma. Regina Maria  
Bueno Bacellar**

**CURITIBA  
2018**

Aos meus pais, Luciano e Lília,  
Por todo o apoio e amor incondicionais.

## AGRADECIMENTOS

Ao longo desta longa caminhada acadêmica não foram poucos os problemas encontrados no meio do caminho, mas a cada tropeço eu tive a sorte de poder contar com pessoas incríveis que me ajudaram a me reerguer.

Em primeiro lugar, o maior agradecimento possível aos meus pais, Luciano e Lília Scandelari, que, semestre após semestre, me deram apoio incondicional e me incentivaram a seguir em frente, sem me deixar fraquejar quando o desânimo me abatia.

Um imenso “obrigada” também aos meus amigos, em especial à Ellen e ao Ricardo, companheiros diários que ajudaram a tornar os dias mais leves, engraçados e agradáveis, que ficaram do meu lado não apenas nos dias bons, mas nos ruins também, e se tornaram pessoas indispensáveis na minha vida.

Por último, mas não menos importante, a todos os professores que passaram pela minha vida acadêmica, por terem me passado ensinamentos tão importantes em diversas áreas da vida, em especial à professora Regina Maria Bueno Bacellar, que iluminou o caminho deste trabalho acadêmico com muita paciência e muito esmero, tendo sido imprescindível para a conclusão desta importantíssima etapa da minha vida.

A todos vocês, o meu mais sincero obrigada!

“Possuo um entendimento realista das minhas forças e fraquezas.  
A mente é a minha arma. Meu irmão tem a sua espada,  
o Rei Robert, o seu martelo de guerra, e eu tenho a mente...  
e uma mente necessita de livros da mesma forma que  
uma espada necessita de uma pedra de amolar  
se quisermos que se mantenha afiada.  
É por isso que eu leio tanto, Jon Snow.”

- Tyrion Lannister, em *As Crônicas  
de Gelo e Fogo*.

## RESUMO

Desde o início da humanidade, a vida se desenvolveu em sociedade, criando habitações coletivas, vilas e cidades. Esta evolução histórica não deixou de trazer problemas, porém a preocupação com a qualidade de vida na cidade começou a surgir apenas próximo à Idade Média. No Brasil não se viam planejamentos urbanos como os planos diretores atuais, que apenas começaram a aparecer timidamente no século XX, em especial por não haver legislação que assim demandasse. O Plano Agache, de 1944, foi o primeiro planejamento urbano de Curitiba, estabelecendo um traçado para a cidade e definindo algumas zonas de desenvolvimento específico. O Plano Diretor de 1966 foi uma evolução do Plano Agache, porém foi apenas após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, que o planejamento urbano curitibano teve um salto evolutivo considerável. Em 2004 ocorreu a adequação da legislação urbanística de Curitiba para os moldes do Estatuto, e agora, após a primeira revisão do Plano, sentiu-se a necessidade de avaliar a adequabilidade das leis nº 14.771/2015 e nº 10.257/2001, utilizando-se de método comparativo para a análise destas duas leis e sua possível compatibilidade.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Curitiba, legislação urbanística, direito das cidades.

## ABSTRACT

From the beginning of humanity, life has developed in society, creating collective housing, towns and cities. This historical evolution did not fail to bring problems, however the concern with the quality of life in the city began to emerge only near the Middle Ages. In Brazil, urban planning was not seen as the current master plans, which only began to appear timidly in the twentieth century, especially since there was no legislation that required it. The Agache Plan, 1944, was the first urban planning in Curitiba, establishing a route for the city and defining some specific development zones. The 1966 Master Plan was an evolution of the Agache Plan, but it was only after the promulgation of the City Statute in 2001 that Curitiba's urban planning took a considerable evolutionary leap. In 2004, the urban planning legislation in Curitiba was adapted to the Statute, and now, after the first review of the Plan, it was felt the need to evaluate the adequacy of Laws n. 14.771/2015 and 10.257/2001, using comparative method for the analysis of these two laws and their possible compatibility.

**Keywords:** City Statute, Curitiba Master Plan, urban legislation, city law.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. A URBANIZAÇÃO NA HISTÓRIA.....</b>	<b>12</b>
2.1. DOS POVOS ANTIGOS AOS TEMPOS MODERNOS .....	12
2.2. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL .....	17
<b>3. DA LEGISLAÇÃO VIGENTE .....</b>	<b>22</b>
3.1. DOS PRINCÍPIOS E CONCEITOS APLICÁVEIS .....	22
3.1.1. Conceito de Propriedade.....	22
3.1.2. Princípio da Função Social da Propriedade .....	24
3.1.3. Princípio da Função Social da Cidade.....	30
3.2. AS SANÇÕES DECORRENTES DO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....	32
3.2.1. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória da Propriedade.....	32
3.2.2. Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo.....	33
3.2.3. Desapropriação .....	35
3.3. DO ESTATUTO DA CIDADE .....	37
3.4. DO PLANO DIRETOR.....	42
<b>4. O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR DE CURITIBA: UM ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>46</b>
4.1. O SURGIMENTO DOS PLANOS DIRETORES DE CURITIBA.....	46
4.2. O PLANO DIRETOR DE CURITIBA COMPARADO AO ESTATUTO DA CIDADE.....	51
4.2.1. Título I – Da Revisão do Plano Diretor .....	51
4.2.2. Título II – Da Política de Desenvolvimento Urbano .....	54
4.2.2.1. Princípio do equilíbrio entre o ambiente natural e o construído.....	56
4.2.2.2. Princípio da integração entre o sistema viário, transporte e o uso do solo.....	57
4.2.2.3. Princípio da plena interligação e eficiência das funções da cidade.....	57
4.2.2.4. Princípio da redução das vulnerabilidades socioeconômicas ambientais .....	61
4.2.2.5. Princípio da gestão democrática da cidade, com ênfase nos instrumentos de participação popular .....	62
4.2.2.6. Princípio do cumprimento da função social da propriedade.....	64
4.2.2.7. Princípio da plenitude da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa .....	65



4.2.2.8. Princípio da utilização dos conceitos de cidade inteligente no planejamento urbano municipal .....	67
4.2.3. Título III – Da Política Urbana .....	67
4.2.4. Título IV – Da Política Social e Econômica .....	69
4.2.5. Título V – Da Defesa Social .....	71
4.2.6. Título VI – Dos Instrumentos de Política Urbana.....	72
4.2.7. Título VII – Da Gestão Democrática da Cidade.....	78
4.2.8. Título VIII – Disposições Gerais e Transitórias.....	79
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>82</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>84</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização, ao olhar para a espécie humana desde que se tem registro, se deu de forma quase nula até a civilização Grega, quando então as cidades se desenvolvem de forma cada vez mais acelerada.

Conhecer o histórico do urbanismo para se analisar o direito urbanístico contemporâneo não é um requisito obrigatório para se entender a necessidade de uma legislação eficaz para o desenvolvimento de uma cidade, mas definitivamente é elucidativo na questão de se compreender a sua importância.

Desde o princípio da era humana, as motivações que erigiram as mais diversas obras foram se tornando cada vez mais diversas, e, com essa evolução, a administração pública foi interferindo cada vez mais nas cidades. No Egito, a principal preocupação era a arquitetura do pós-vida, mas na Idade Medieval, a preocupação incluía também o saneamento e a defesa da cidade, não se limitando, porém, a tais atribuições.

No Brasil, a função primeira das cidades foi colonizar a terra a fim de garantir a primazia da Coroa Portuguesa sobre a parte que lhe cabia do Novo Mundo, mas logo a colônia foi organicamente evoluindo, e as cidades, antes apenas costeiras, começaram a tomar um rumo distinto e foram se expandindo para o interior.

Em Recife, Maurício de Nassau realizou grandes feitos na área urbanística, o que incluía pontes, diques, obras sanitárias, coleta de lixo e bombeiros.

No Rio de Janeiro, a partir de 1808, com o advento da vinda da família real portuguesa, muitas obras urbanas também foram realizadas para que a cidade se adequasse aos padrões da nobreza recém-chegada, e a partir daí a capital do Império foi se desenvolvendo.

No Brasil República, a maioria da população era rural e as maiores cidades ainda estavam, na sua maioria, perto da costa. Isto foi o que incentivou Juscelino Kubitschek a tentar trazer a população para o interior do país, culminando na mudança da capital, do Rio de Janeiro para Brasília, uma cidade planejada desde o primeiro tijolo.

Foi com o avanço do desenvolvimento das cidades, desde a antiguidade, que se vê no presente a influência do urbanismo na vida de uma população, seja na parte da saúde e do saneamento ou na parte do transporte e circulação.

No advento da Revolução Francesa, fato que marca o início da Idade Contemporânea, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, determinava que a propriedade era “direito inviolável e sagrado”. O caráter da propriedade era puramente individualista. Napoleão, contudo, já em 1804, consagrou no artigo 544 do Código Napoleônico os primórdios do princípio da função social da propriedade, ao definir propriedade como o direito de gozar e de dispor das coisas de modo absoluto, contanto que isso não se torne proibido pelas leis ou pelos regulamentos.

A influência do Código de Napoleão afetou não apenas a França, mas também a legislação brasileira. Das limitações administrativas à propriedade privada, a primeira a surgir foi a desapropriação, marcada no artigo 179 da Constituição Brasileira de 1824. Tal artigo garantia o direito de propriedade “em toda sua plenitude”, com uma ressalva: se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, ele será previamente indenizado do valor dela.

A Constituição Federal de 1988, com o capítulo sucinto “Da Política Urbana” e seus singelos dois artigos, cimentou a relação entre o Poder Público e as políticas de desenvolvimento urbano, abrindo as portas aos legisladores para criarem, para benefício da população, o Estatuto das Cidades.

Não se pode analisar, entretanto, o capítulo “Da Política Urbana” isoladamente, pois nem só de concreto se faz uma cidade. O capítulo seguinte, chamado “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, deve ser analisado em conjunto com o anterior, pois, apesar de ser utilizado cidade como sinônimo de município, estes dois conceitos não se confundem. Enquanto município é a delimitação por lei de uma menor porção administrativa de um território, o termo “cidade” se refere a um centro urbano, não necessariamente de igual tamanho ao anterior. Sobram nestes espaços não abrangidos pela cidade a região rural de um município e, por se tratar de ambiente rural, é condizente estudar também o capítulo que diz respeito ao meio rural, visto que este também faz parte de um município.

É por conta desta ligação entre o ambiente rural e o ambiente urbano que o planejamento de um município se torna algo tão complexo, pois será com o Plano Diretor que se fará um estudo e um planejamento adequado da situação do município e de seus habitantes, visto que é dever do Município prover o bem-estar de sua população através de suas políticas públicas e seu devido cumprimento.

## 2. A URBANIZAÇÃO NA HISTÓRIA

### 2.1. DOS POVOS ANTIGOS AOS TEMPOS MODERNOS

Considera-se que o interesse do homem em construir surgiu com as primeiras construções, como a Terra Amata, construção pré-histórica com a função de moradia descoberta em outubro de 1965, em Nice, no sul da França, pelo antropólogo Henry de Lumley.<sup>1</sup>

A partir de então, com o descobrimento de construções mais evoluídas, como Skara Brae, na Escócia, foi possível perceber que o homem tinha interesse em desenvolver o seu ambiente de modo que o seu grupo pudesse viver em um lugar comum. A sedentarização dos povos pré-históricos tornou possível o desenvolvimento de cidades, que se tornou o padrão do *Homo sapiens*.<sup>2</sup>

No entanto, é no Antigo Egito, entre os rios Tigre e Eufrates, que surgem as primeiras civilizações da era histórica.<sup>3</sup> O rio Nilo foi um fator cultural que estabeleceu em grande medida o ritmo dos egípcios, assim como o sol, que atravessava o rio perpendicularmente (ROTH, 1993, p.168). Apesar de não terem sido encontrados muitos vestígios das habitações egípcias,

“[...] são numerosos os restos de grandes construções religiosas, que acabavam por constituir verdadeiras cidades-templos, com avenidas monumentais, praças colossais e salas hipóstilas imensas, testemunho da vida dos reis, nobres e sacerdotes, em Mênfis, Tebas e Tell-el-Amarna. Nestes grandes santuários foi adoptada uma estrita coordenação das partes, com rigoroso critério geométrico, mas também com o desejo de adaptação ao terreno e de produzir um efeito cenográfico, que preludiva, no alvorecer da história, o que serão, no decorrer dos tempos, as grandes composições urbanas.” (GOITIA, 1982, p.42)

O desenvolvimento do Egito se deu nas duas margens do rio Nilo: no lado leste encontravam-se as cidades e os templos religiosos – era o lado que celebrava

---

<sup>1</sup> ROTH, Leland M. **Entender la arquitectura: sus elementos, historia y significado**. Barcelona: G. Gilli, 1999. p.149.

<sup>2</sup> Ibid., p.160.

<sup>3</sup> GOITIA, Fernando Chueca. **Breve História do Urbanismo**. Coleção Dimensões. Portugal: Editorial Presença, 1982. p.41

a vida –, e no lado oeste foram construídos os templos e monumentos funerários, cujas portas e aberturas estavam sempre voltadas ao leste (informação verbal)<sup>4</sup>.

Ao contrário do povo egípcio, “se fundar uma cidade é antes de tudo para os gregos um ato político, o elemento religioso por sua vez não está ausente” (HAROUEL, 1990, p.12). Ou seja, apesar de os gregos ainda darem importância, como os egípcios, para a arquitetura religiosa, a sua finalidade primeira é agora a política.

Os gregos, na antiguidade clássica, já começavam a diferenciar os termos “cidade” e “vila”.

“A cidade (*polis*) é antes de tudo uma continuidade dos cidadãos, uma associação de caráter moral, político e religioso. A idéia de cidade surge numa sociedade rural, com habitações dispersas, e as associações políticas que então se formam (*synoecismes*) são independentes de qualquer idéia urbana. Na prática, a cidade logo comporta um estabelecimento urbano, mas engloba igualmente os campos, com seus burgos onde os habitantes são também cidadãos, membros da *polis*, da mesma forma que os cidadãos.” (HAROUEL, 1990, p.11)

Cada cidade grega dominava um território do qual retirava os meios de subsistência, visto que englobava as áreas rurais, os povoados rurais e o centro urbano. Para Sócrates, a cidade, a “*polis*”, ideal deveria ser de tamanho possível de ser atravessada à pé em dois dias, e, de acordo com o que escreveu no seu livro *A República*, o número ideal de habitantes era de 5.000, devendo os cidadãos conhecerem, ao menos de vista, os seus concidadãos.<sup>5</sup>

A razão pela qual se dá isto é a ligação do grego com a *polis*, que tinha o dever moral de participar da vida pública.

Assim, a vida pública do cidadão ateniense exigia sua constante atenção e participação, e essas atividades, longe de confiná-lo a uma função ou a uma residência limitada, levavam-no do templo ao Pnix, do ágora ao teatro, do ginásio ao porto do Pireu, onde as questões que diziam respeito ao comércio ou à marinha eram resolvidas, no local. [...] Por algum tempo, a cidade e o cidadão eram um só, e nenhuma parte da vida parecia estar fora de suas atividades formativas, moldadas por si mesmas. (MUMFORD, 1982, p.187)

<sup>4</sup> Gonçalves, aula dada na disciplina Teoria e História da Arquitetura I, do curso de Arquitetura e Urbanismo, da UFPR, no dia 06 mar. 2017.

<sup>5</sup> ROTH, Leland M. **Entender la arquitectura: sus elementos, historia y significado**. Barcelona: G. Gilli, 1999. p.201-202.

A cidade grega era dividida em duas partes: a cidade e o campo. A cidade, por sua vez, era novamente dividida em duas partes, a acrópole, cidade alta, e a *astu*, ou cidade baixa (informação verbal)<sup>6</sup>.

A acrópole era construída em locais altos, um lugar fortificado que servia tanto como recinto religioso quanto refúgio para última defesa dos cidadãos. No caso de Atenas, os caminhos ao pé da acrópole foram se convertendo em ruas, e ao lado de uma delas surgiu a ágora, que servia de espaço público e era o centro da atividade humana na cidade, “uma espécie de sala de estar ao ar livre” onde era possível encontrar mercadores, estudantes e estudiosos, bem como locais para a discussão dos assuntos políticos da cidade (ROTH, 1999, p.202).

Os romanos, por sua vez, viram nos acampamentos militares o início das suas cidades. Estes acampamentos eram organizados de forma ortogonal, o que era a principal marca a diferenciar Roma dos gregos, com duas ruas principais, o “*cardo*”, que corria de norte a sul, e o “*decumannus*”, que corria de leste a oeste.<sup>7</sup>

As principais ruas eram destinadas a se cruzar no meio da cidade; ali, cavar-se-ia um alicerce para as relíquias sagradas e era ali o lugar usual – ou pelo menos ideal – para o Fórum, equivalente romano da acrópole e do ágora, concebidos como uma só coisa.<sup>8</sup>

Tanto no centro dos acampamentos dos legionários, ou *castras*, quanto no centro das cidades, encontrava-se o Fórum, que era uma edificação pública que servia, ao mesmo tempo, como mercado, local de reunião e de encontro e o centro da vida pública; era considerado o coração da cidade romana.<sup>9</sup>

O fórum era então cercado por prédios da administração pública, pelos edifícios da cúria e uma basílica, além de outras edificações públicas (ROTH, 1999, p.232). Mas a cidade romana não era apenas o fórum e edifícios públicos. Conforme Mumford (1982, p.237):

[...] não é por acaso que o mais antigo monumento da engenharia romana é a Cloaca Máxima, a grande fossa construída no século VI, em dimensões tão gigantescas que seus construtores devem ter percebido clarivamente, naquele remoto momento, que aquele amontoado de

---

<sup>6</sup> Gonçalves, aula dada na disciplina Teoria e História da Arquitetura I, do curso de Arquitetura e Urbanismo, da UFPR, no dia 27 mar. 2017.

<sup>7</sup> MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982. p.229

<sup>8</sup> Id.

<sup>9</sup> HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**. Campinas: Papyrus, 1990. p.25

aldeias tornar-se-ia uma metrópole de um milhão de habitantes [...]. Tão sólida era a construção de pedras, tão ampla as suas dimensões, que aquela fossa ainda é usada até hoje.

Roma foi notória por dar atenção ao serviço de esgoto e abastecimento de água à sua população, utilizando-se, além das cloacas, dos aquedutos. Estes, por sua vez, eram as obras de engenharia que levavam água aos cidadãos, cujas extensões eram notórias e seus declives, suaves. Apesar da preocupação, os problemas de saneamento não eram poucos.<sup>10</sup>

Estes problemas se estenderam pelo tempo, atingindo também as cidades na Idade Média, período no qual se formam a maioria das aglomerações modernas, muitas das quais bruscamente formadas em virtude das invasões bárbaras, o que impeliu a população a buscar refúgio no interior das muralhas das cidades (HAROUEL, 1990, p.33-35), mas “a cidade da época medieval, propriamente dita, só apareceu em começos do século XI, e desenvolve-se principalmente nos séculos XII e XIII” (GOITIA, 1982, p.84).

Por conta disto, a densidade demográfica nas cidades aumenta de tal forma que os problemas, sobretudo de saneamento, que existiam nas cidades romanas se perpetuam nas medievais, com uma mudança significativa: apesar do sistema de cloacas ainda ser utilizado, era proibido o lançamento de excretos humanos nestes condutos, de forma que “os excretos eram dispostos nas ruas, até que a chuva, ou a lavagem das ruas os levasse para condutos de drenagem pluvial e os descarregassem no curso de água mais próximo”.<sup>11</sup>

[...] Devemos recordar que práticas inteiramente inócuas, numa pequena população rodeada por bastante terra aberta, tornavam-se imundas, quando o mesmo número de pessoas se amontoava numa única rua, haja vista Cambridge, onde, segundo Coulton, permitia-se o acúmulo de uma pilha de esterco nas vias públicas, que só era removido de semana em semana. Talvez não tenha sido por acaso que um parlamento reunido em Cambridge, em 1338 aprovou a primeira lei sanitária urbana da Inglaterra. (MUMFORD, 1982, p.314)

---

<sup>10</sup> TSUTIYA, Milton Tomoyuki; BUENO, Rui Cesar Rodrigues. CONTRIBUIÇÃO DE ÁGUAS PLUVIAIS EM SISTEMAS DE ESGOTO SANITÁRIO NO BRASIL. **Agua Latinoamérica**, v. 4, n. 4, p. 20-25, ago. 2004. Disponível em: <<http://www.agualatinoamerica.com/ArchiveNewsView.cfm?ID=499>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

<sup>11</sup> Id.

A cidade medieval atraía cada vez mais os trabalhadores rurais para seus centros. Encontravam-se trabalhadores de todos os tipos nos burgos, de cartógrafos a fabricantes de barcos até comerciantes e artesãos.

A cidade atrai, por conseguinte, um número cada vez maior de pessoas do meio rural que encontram ali um ofício e uma ocupação que, em muitos casos, os liberta da servidão do campo. Esta sociedade burguesa que, paulatinamente, se vai desenvolvendo, é o estímulo da cidade medieval. Pirenne disse que nunca até aí tinha existido uma classe de homens mais específica e estritamente urbana do que a burguesia medieval<sup>12</sup>. (GOITIA, 1982, p.84-85)

Nota-se, próximo ao século XII, que havia preocupações da administração pública em relação às suas cidades. No caso de construções ou reformas, dever-se-ia obter a autorização da autoridade titular do proprietário. Havia casos, como em Paris, em que a autorização seria dada por um fiscal real, que determinava, ainda, qual seria o alinhamento da nova obra. No entanto, tais medidas não eram idênticas em todas as cidades medievais. Algumas delas, especialmente nas cidades da província francesa, requeriam o pagamento de taxas prévias.<sup>13</sup>

Entretanto, uma evolução ocorre uma vez que as cidades que obtêm a competência do serviço de limpeza pública, antes sob controle das instâncias senhoriais, tentam controlar a utilização do solo urbano e impedir os moradores de avançar sobre as ruas suas construções assim como todo tipo de saliências e demais utilizações de caráter privativo. [...] A eficácia desses esforços é todavia limitada. No que concerne tanto aos alinhamentos quanto às saliências, sacadas, obstruções de vias por objetos ou à limpeza, a autoridade pública choca-se com essa realidade fundamental: a rua medieval constitui uma espécie de prolongamento das casas que a cercam; mais que uma via de comunicação, é um espaço onde se vive.<sup>14</sup>

No século XV via-se o ápice do Renascimento, mas, apesar de todo o caráter humanista e racional do movimento, a cidade renascentista era, ainda, uma cidade medieval.<sup>15</sup> Goitia (1982, p.101) afirma que tanto as realizações quanto as ideias urbanistas quinhentistas representaram pouco se comparado ao que foi feito na idade medieval.

---

<sup>12</sup> Henri Pirenne, *Medieval cities. Their Origin and the Revival of Trade*. Princeton University Press, 1925 apud GOITIA, 1982, p. 85.

<sup>13</sup> HAROUEL, 1982, p. 42-43.

<sup>14</sup> Ibid., p. 43.

<sup>15</sup> BANDEIRA, Miguel Sopas de Melo. D. Diogo de Sousa, o urbanista: leituras e texturas de uma cidade refundada. **Bracara Augusta: Revista Cultural da Câmara Municipal de Braga**, v. 49, n. 103 (116), p. 19-58, 2000.



Uma grande influência do período na área do urbanismo foi a publicação do livro *Utopia*, em 1516, por Thomas Morus que descreveu uma ilha imaginária com uma sociedade perfeita em todos os sentidos.<sup>16</sup> Tal publicação serviu como inspiração para os urbanistas renascentistas, que “influenciaria o levantamento de novas cidades, a reestruturação dos aglomerados humanos com atribuído valor estratégico e, sobretudo, a criação dos assentamentos urbanos coloniais no Novo Mundo”.<sup>17</sup>

## 2.2. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

O Brasil foi descoberto em 1500 por Pedro Álvares Cabral. À época, o interesse da Coroa Portuguesa nas terras recém-encontradas era irrisório, motivo pelo qual a então Ilha de Vera Cruz foi deixada a esmo.

Com a descoberta do pau-brasil, valiosa madeira de cor avermelhada, os portugueses começaram então a explorar a árvore para vendê-la na Europa, pois sua madeira era de alta qualidade para a fabricação de navios e da pigmentação avermelhada seria obtido corante. No entanto, limitava-se a esta atividade a interação de Portugal com a sua nova terra. Foi apenas na década de 1530, com as expedições de Martin Afonso de Sousa, que a preocupação com a ocupação do Brasil se deu início, visto que era indubitável que, caso a terra não fosse ocupada, outras nações como a França, a Holanda e a Inglaterra viriam por à prova a soberania portuguesa naquele território.

O Novo Mundo foi dividido entre as duas maiores potências da época, Portugal e Espanha, por meio do Tratado de Tordesilhas. A partir deste tratado, a parte do continente que cabia a Portugal foi dividida em treze faixas de terra distintas, chamadas de Capitanias Hereditárias, que seriam governadas por particulares, que normalmente eram nobres com relações com a Coroa.

Estes particulares, os donatários, tinham o objetivo de administrar, proteger e colonizar a sua capitania, o que deveria ser feito sem a ajuda financeira da Coroa.

---

<sup>16</sup> BERRIEL, Carlos Eduardo Ornelas. Cidades utópicas do Renascimento. **Ciência e Cultura**, v. 56, n. 2, p. 46-48, 2004.

<sup>17</sup> BANDEIRA, Miguel Sopas de Melo. D. Diogo de Sousa, o urbanista: leituras e texturas de uma cidade refundada. **Bracara Augusta: Revista Cultural da Câmara Municipal de Braga**, v. 49, n. 103 (116), p. 19-58, 2000.

Em contrapartida, os donatários tinham o direito de explorar todos os recursos naturais, tanto da fauna quanto da flora.

Das treze capitanias hereditárias, apenas duas delas prosperaram, a de São Vicente e a de Pernambuco. Considera-se, portanto, que este sistema foi um fracasso. As capitanias foram então extintas no ano de 1759 pelo Marquês de Pombal.

No século XVII, quase que a totalidade das cidades brasileiras foi formada na costa litorânea, mas a partir dos anos 1650, com a criação de gado, começou a ocupação do interior no Brasil, seguindo o leito do Rio São Francisco. Outras expedições também foram indo em direção à Amazônia, e, pelo seu caminho, foram fundadas vilas e cidades.

A ocupação da região centro-sul do Brasil se deu brevemente após, datado do final do século XVII ao século XVIII, impulsionada pelos bandeirantes que, ao adentrarem o território brasileiro atrás de indígenas para fins de mão-de-obra escrava, ouro e pedras preciosas, montavam postos de descanso que foram então se estabelecendo como cidades.

Por fim, na região sul, a colonização do interior se deu no século XVIII com os tropeiros, nos tempos auríferos, visto que estes eram produtores e comerciantes de gados, e as cidades interioranas dessa região se desenvolveram no caminho dos tropeiros.

Retornando ao século XVII, mais especificamente em 1637, Recife recebeu o conde holandês Maurício de Nassau, enviado pela Companhia das Índias Ocidentais a fim de governar as terras holandesas em Pernambuco. Seu maior feito, no entanto, foi na área urbanística. Nassau realizou obras como diques, pontes e canais, além de praças e reformas em geral, o que agradaram à população.

Mais ao sul, na cidade do Rio de Janeiro, chegava de navio a família real portuguesa, em 1808. Todos os processos que ocorreram inicialmente para acomodar a família real marcou o começo, apenas, da transformação constante que o Rio de Janeiro iria vivenciar, pois “o projeto de construir uma nova cidade e capital imperial perdurou por todo o reinado brasileiro do príncipe regente” (SCHULTZ, 2008 apud CARVALHO, 2014).

As mudanças realizadas pela família real não se limitaram, no entanto, apenas à parte arquitetônica.

No que diz respeito ao perímetro urbano do Rio de Janeiro Dom João VI cria o imposto da décima para os prédios urbanos em condições habitáveis dentro dos limites das cidades e vilas. Prática já conhecida em Portugal, o tributo consistia no pagamento anual para a Real Fazenda, por parte dos proprietários, de 10% dos rendimentos líquidos dos prédios, com o objetivo de suprir os cofres da corte portuguesa estabelecida no Rio de Janeiro, criando uma fonte de renda imediata.<sup>18</sup>

D. João VI, ainda no mesmo ano em que chegou ao Rio de Janeiro, começou então a realizar estudos e transformações na cidade. Destes estudos, um deles foi o diagnóstico médico, realizado pelo médico-mor Manuel Vieira da Silva, que havia sido encarregado pelo príncipe a investigar as causas de insalubridade da cidade. O estudo, então publicado na imprensa oficial, tornaria o documento uma orientação oficial, e não mais apenas um estudo. Com o objetivo de criar uma cultura da discussão e publicar um documento inquestionável, o Príncipe Regente privilegiou os médicos para falar das estruturas urbanas, sobretudo a saúde e doença da população ao meio geográfico (SILVA, 2012, p.61 apud CARVALHO, 2014).

Duas décadas após o retorno de D. João VI a Portugal em 1821 e o rompimento com a corte portuguesa em 1822, o contexto social e urbano do Rio de Janeiro era de grande crescimento demográfico. Esse incremento da população urbana não foi, no entanto, acompanhado de proporcional melhoria nas condições de higiene. Logo, não é de se surpreender que os problemas sanitários tivessem destaque no planejamento urbanístico desde essa época.<sup>19</sup>

Por conta desta nova orientação, o corpo de médicos, engenheiros e administradores locais começam a repensar e redesenhar a cidade, definindo-se, assim, “princípios para uma nova configuração urbanística às cidades”.<sup>20</sup>

No Brasil república, sobretudo no século XX, a população morava, em sua maioria, nas áreas rurais; foi apenas na segunda metade do século que a população se tornou majoritariamente urbana. As principais cidades ainda se encontravam na costa ou próximas dela, e Juscelino Kubitschek tomou como objetivo, em 1950, povoar a parte interior do Brasil, razão que levou à construção de Brasília.

A nova capital do país teve seu projeto urbanístico inteiramente planejado por Lúcio Costa, arquiteto e urbanista formado pela Escola Nacional de Belas Artes,

<sup>18</sup> CARVALHO, Amanda Lima dos Santos. O Rio de Janeiro a partir da chegada da Corte Portuguesa: Planos, intenções e intervenções no século XIX. **Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo**, n. 13, p. 55-63, 2014.

<sup>19</sup> CARVALHO, 2014.

<sup>20</sup> JORGE, Karina Carneiro et al. **Urbanismo no Brasil Império: a saúde pública na cidade de São Paulo no século XIX (Hospitais, Lazareto e Cemitérios)**. 2006.

vencedor do concurso que fora realizado para a nova capital. O projeto modesto, mas genial, do urbanista previu uma cidade para cerca de quinhentos mil habitantes, hoje já ultrapassando em muito este número (PAVIANI, 2007).<sup>21</sup>

Não é de se estranhar que tenham surgido problemas na cidade, como se observou desde a antiguidade em outros locais ao redor do mundo. Atualmente, um dos maiores problemas de Brasília é a locomoção, pois a cidade foi projetada dando primazia aos veículos particulares, e não ao transporte público. Sua consequência é, então, um trânsito caótico no dia a dia dos brasilienses. No entanto, tal perspectiva não era nem esperada durante a sua projeção na década de 1950.

No Brasil, paradigma regional do melhor e do pior do desenvolvimento urbano, mais de 80% da população vive em cidades. Desde a década de 1930, e mais especialmente desde a década de 1960, a urbanização rápida tem estruturalmente transformado o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais. Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e 55,3% viviam em áreas rurais. Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que a da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país ainda é alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento sobretudo da população das cidades de porte médio.<sup>22</sup>

Em 1988, a Constituição Federal veio solidificar de vez a competência das legislações relativas ao urbanismo no seu capítulo “Da Política Urbana” com seus singelos dois artigos, cimentando o dever do Poder Público municipal de garantir uma cidade que atenda a sua função social e que garanta o bem-estar de seus habitantes.

Carmona (2010, p.18), sobre o direito urbanístico, afirma:

Não se pode olvidar que, no Brasil, o Direito Urbanístico é a expressão jurídica dos conflitos existentes no meio ambiente urbano, seus pressupostos devem estar obrigatoriamente relacionados à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da Carta Magna), objetivos fundamentais do Estado brasileiro.

---

<sup>21</sup> De acordo com o IBGE, a população estimada de Brasília em 2016 é de 2.977.216 pessoas, quase seis vezes mais do que o projetado e esperado por Lúcio Costa da década de 1950. Dado disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/5300108>>, acessado em 13 abr. 2017.

<sup>22</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey**, p. 3-23, 2006.

A lei n. 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade,

[...] deu eficácia aos instrumentos constitucionais de cumprimento da função social da propriedade, trouxe novos instrumentos, situou competências, estabeleceu princípios e diretrizes. Podemos usar uma metáfora: tínhamos o campo de futebol. Os jogadores, treinadores e árbitros já estavam presentes, a torcida ansiosa para o início do jogo, mas faltava a bola. Agora que a bola chegou e a peleja começou, cabe a todos os envolvidos (juristas, arquitetos, urbanistas, engenheiros, administradores públicos, sociedade civil organizada, empresários, ONGs etc.) buscarem boas diretrizes para que o jogo, ao final, tenha valido a pena (ou seja, que a política de desenvolvimento urbano venha a atingir o bem-estar do cidadão). (CARMONA, 2010, p.52)

Aliado com um Plano Diretor, o Estatuto da Cidade vem de forma a garantir que o Poder Público municipal intervenha na cidade com a finalidade de gerar o bem-estar de seus habitantes, bem como uma qualidade de vida digna aos seus cidadãos. Ampliar e aprimorar a ordem jurídico-urbanística no Brasil significa a promoção e o avanço da justiça e da inclusão social, do desenvolvimento sustentável e é imperativo para o avanço da democracia brasileira. “O Brasil, e os brasileiros, têm de provar que merecem o Estatuto da Cidade”. (FERNANDES, 2006).

### 3. DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

#### 3.1. DOS PRINCÍPIOS E CONCEITOS APLICÁVEIS

##### 3.1.1. Conceito de Propriedade

Com o desenvolvimento das cidades, viu-se duas grandes consequências: a primeira foi o surgimento de uma administração centralizada, e a segunda foi o desenvolvimento da técnica produtiva, visto que a cidade passou a ser o local de trabalho de muitos. Desta, outra consequência tornou-se visível: a produção em excesso. De acordo com Romanelli (2007):

Essa transformação no modo de produção reflete a passagem da cidade de subsistência para a cidade mercantil, que tem por consequência a mudança organizacional da cidade, a qual modifica sua estrutura arquitetônica e administrativa, tendo o surgimento de uma nova categoria social igualitária, ao menos teoricamente, a burguesia (...).

Analisando-se este contexto, a terra então se transformou em produto, em mercadoria, “tão fácil de ser comercializada quanto qualquer item produzido na cidade”.<sup>23</sup>

A divisão de terras associada à cumulação de riquezas pelos burgueses gerou nestes uma ânsia por oposição ao regime de monarquia, que, por fim, deu espaço ao surgimento do Estado liberal, retirado das mãos do rei, livre e judicialmente regulado.<sup>24</sup>

Ao contrário das cidades medievais, as cidades modernas resultaram de um planejamento específico, onde se expressa a intervenção do Estado na cidade. Juntamente com o Estado, a indústria efetiva o controle sobre a população urbana, distribuindo funções e designando comportamentos pessoais e coletivos. Tem-se aqui também o surgimento do cidadão, e a cidade passa a ser vista como um local de exercício da Democracia.<sup>25</sup>

Mukai (2010), sobre o direito de propriedade, assim afirma:

---

<sup>23</sup> ROMANELLI, L. C. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2ª.Ed. Curitiba: Juruá, 2007. Pg. 21-26

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Idem.

O direito de propriedade, cunhado pelo Estado Liberal como um dos direitos e garantias individuais, encontrou na declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada na França, em 20 de agosto de 1789, o seu conceito inicial, como sendo um “direito inviolável e sagrado”, embora ficasse resguardada a privação dessa propriedade em favor do Estado “quando a necessidade pública legalmente verificada o exigisse de modo evidente e mediante justa e prévia indenização”, como corolário da noção de um domínio eminente do Estado sobre seu território.

Em 1850, no Brasil, a promulgação da Lei de Terras deslegitimou a posse como meio de acesso legal à terra no país, tornando a compra a única forma de aquisição legal de propriedade, o que tornou o direito de propriedade absolutizado e transformou a terra em mercadoria, em um mercado imobiliário crescente.<sup>26</sup>

Na lei brasileira, não houve quem conceituasse a propriedade. No Código Civil de 1916, José Lopes de Oliveira destaca que o legislador limitou-se a descrever o conteúdo, ao estatuir que a “[...] lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua [...]”.<sup>27</sup>

O direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro não se entende como absoluto, pois a propriedade poderá ser desapropriada por utilidade ou necessidade pública, e, caso esta esteja cumprindo com a sua função social, será paga prévia e justa indenização, conforme o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal (LENZA, 2013).

### 3.1.2. Princípio de Função Social da Propriedade

No Brasil, Mukai (2010) afirma que a Constituição de 1934 garantiu o direito de propriedade, não sem atá-lo ao conceito da função social, conforme fora feito no seu artigo 113, nº 17: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar [...]”.<sup>28</sup> Esta Constituição, portanto, acabou por consolidar o que tantas outras Constituições modernas haviam feito, que era aquilo que as Encíclicas Papais já denotavam:

<sup>26</sup> ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. In: **Direito e Democracia**, v.2, n.2, 2001, p. 309-317.

<sup>27</sup> OLIVEIRA, José Lopes. **Direito das coisas**. 3. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 69.

<sup>28</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 29 de maio de 2017.

“Ao direito de propriedade acha-se intrinsecamente ligada uma função social”; “a função social da propriedade privada porém não fica de lado, por esse motivo (intervenção do Estado) como alguns erroneamente teriam a tendência de crer; ela tem suas raízes na própria natureza do direito de propriedade”.<sup>29</sup>

A Constituição Federal de 1988 consagrou os chamados direitos de terceira geração, que são os coletivos e os difusos, e, ao ver o direito de propriedade firmemente relacionado ao princípio da função social da propriedade, em especial nos incisos XXII e XXIII, ambos do art. 5º da Constituição Federal e também no art. 170, incisos II e III, do mesmo texto constitucional, verificou-se que a propriedade ultrapassou a sua configuração primeira, deixando de ser unicamente privada para ser, também, pública (DALLARI, 2007, p.19-25). Conforme Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber (2012), “quando se trata do direito de propriedade, entre defender o valor individual e defender o valor social, o direito brasileiro fez uma escolha clara: escolheu o valor social”.

Quem cuida da propriedade imobiliária urbana, nos dias de hoje, não pode ignorar o direito de todos os habitantes ao desfrute das funções sociais da cidade. Isso significa que as atividades consistentes em morar, trabalhar, circular e de lazer não podem mais ser privilégio de alguns, pois passaram a ser direito de todos. (...) O direito de propriedade não perdeu sua característica fundamental de ser um direito individual. Mas, agora, não é mais apenas isso; é também um direito público, destinado à realização, também, do interesse social.<sup>30</sup>

É por conta deste equilíbrio que a legislação urbanística deve buscar conteúdos regulatórios e ordenadores de política de uso do solo. No Brasil, foi consagrado o princípio da função social, inicialmente aos poucos e apenas como uma ideia, no texto constitucional em vigor (DALLARI, 2007, p.25), e deixou de ser um “imperativo ético” para se tornar um “imperativo jurídico” (ALFONSIN, 2001). O seu artigo 182 assim preconiza:

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

---

<sup>29</sup> Encíclica “Mater et Magistra”, in: *Humanismo Social*, Lisboa, 1949 apud MUKAI, 2010.

<sup>30</sup> DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. **Direito Urbanístico e Ambiental**. P.24-25



§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.<sup>31</sup>

O princípio da função social da propriedade surgiu quando o Estado, ao perceber que muitos particulares mantinham bens sem dar uma destinação a estes, decidiu intervir no seu direito à propriedade, ditando leis que induzissem estes proprietários a darem um propósito ao bem ocioso de forma que este viesse a conceder benefícios a toda a sociedade.<sup>32</sup>

A ideia de função social da propriedade começou a aparecer no âmbito jurídico com a Constituição de 1946, mas foi apenas com a Constituição Federal de 1967 que o princípio da função social da propriedade foi mencionado no ordenamento jurídico brasileiro. Na atual Constituição de 1988, este princípio se encontra tanto no capítulo que concerne aos direitos e garantias individuais como no capítulo sobre a ordem econômica. Neste último, subdividem-se seus efeitos conforme o tipo de propriedade, seja ela urbana ou rural, sendo considerado, portanto, uma inovação da Constituição vigente.<sup>33</sup>

Há de se analisar, contudo, a diferença entre um imóvel urbano e rural, visto que suas funções diferem em certo grau. O imóvel rural tem por finalidade a produção de alimentos e a integração da sociedade agrícola no desenvolvimento nacional. É por isso que o artigo 184 da Constituição Federal estabelece, em seu caput, que o imóvel rural que não estiver cumprindo com a sua função social - ou seja, que não demonstre respeito à produtividade, às relações de trabalho e à ecologia - poderá ser desapropriado para fins de reforma agrária.<sup>34</sup> Em texto de lei,

---

<sup>31</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24 de maio de 2017.

<sup>32</sup> BINO, Agenor Diego da Cruz. Função Social da Propriedade. **Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá**, n. 1, p. 9-20, 2016.

<sup>33</sup> GOBBO, Felipe Stuart. A função social da propriedade urbana: evolução do conceito de propriedade e sua consagração como princípio constitucional na constituição da república de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.2, n.3, 2007. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)>.

<sup>34</sup> GOBBO, Felipe Stuart. A função social da propriedade urbana: evolução do conceito de propriedade e sua consagração como princípio constitucional na constituição da república de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.2, n.3, 2007. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)>.

os artigos 186 da Constituição Federal e 9º da Lei nº 8.629/93 trazem o conceito de função social da propriedade rural:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.<sup>35</sup>

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

---

<sup>35</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

§ 6º (Vetado.)<sup>36</sup>

Logo, somente cumpre a função social o imóvel rural que cumpra a todos estes requisitos simultaneamente.

Não são, contudo, todos os imóveis rurais que são passíveis de serem desapropriados. O artigo 185 da Constituição traça os limites desta suscetibilidade:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.<sup>37</sup>

Ao se tratar de propriedade urbana, o artigo 182 da Constituição delimita tanto o cumprimento de sua função social, no parágrafo segundo, quanto as sanções possíveis a estes imóveis ociosos ou improdutivos, no parágrafo quarto e seus incisos. A ver:

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

§ 1º (...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º (...)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

---

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de Fevereiro de 1993**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 24 de maio de 2017.

<sup>37</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.<sup>38</sup>

Enquanto a função social da propriedade rural é facilmente verificada, com seus requisitos explicitamente elencados na Constituição Federal e a sua concomitância, a função social da propriedade urbana “tem um conteúdo fortemente principiológico, parecendo, à primeira vista, vago e indeterminado” (BARCELLOS e BARCELLOS, 2004), necessitando, portanto, de uma análise para possibilitar a subsunção do fato à norma.<sup>39</sup>

Vale salientar o ponto levantado por Rodrigues (2004) sobre a distinção de uso entre as terras urbana e rural. De acordo com a autora, terra rural é um meio de produção, enquanto que a terra urbana é suporte para diversas outras atividades, como moradia, atividades econômicas, infraestrutura, equipamentos e meios de consumo coletivos. Além disto, “os censos agropecuários possibilitam conhecer a dinâmica produtiva do solo, enquanto no urbano não há censos do intra-urbano ou que caracterizem o uso do solo”.

A função social do imóvel urbano deve ser analisada caso a caso. Márcia Vieira Marx Andrade afirma que a utilização do imóvel pode se dar de forma boa ou de forma má. Como exemplo, observa-se:

Examinando-se a Constituição da República verifica-se que, além de contemplar o aspecto da utilização da propriedade quando menciona a função social, ela fez mais, ao valorar o uso em mau ou bom. De fato, o art. 191 contempla a hipótese de alguém que invadiu um imóvel e nele realizou uma atividade (desenvolveu um uso) com seu trabalho e de sua família, de forma a tornar produtiva aquela propriedade. Nesse caso, a Constituição admite àquele indivíduo que usou o bem de forma desejável a respectiva aquisição. Esse é um exemplo do bom uso, ao passo que o § 4º do art. 182 prevê o mau uso.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

<sup>39</sup> BARCELLOS, P. F. P.; BARCELLOS, L. F. P. “Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental.” **Revista da FAE**, v. 7, n. 1, 2004. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/439/335>>. Acesso em 24 de maio de 2017.

<sup>40</sup> ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 245, p. 158-178, 2007.

Bino (2007) afirma que função social não é sinônimo de interesse da Administração, mas trata-se de bem-estar da coletividade administrada. Por conta disto, a função social do imóvel urbano será determinada pela compatibilidade entre o bem e sua destinação com o plano diretor municipal, cujas diretrizes gerais estão fundadas tanto no Estatuto da Cidade quanto na própria Constituição Federal.

No Estatuto da Cidade, o parágrafo único do artigo primeiro concretizou que esta lei em questão estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Desse modo, tanto a propriedade urbana quanto a rural devem ser utilizadas em prol da sociedade e em proveito do bem comum, sempre observando os elementos dispostos no art. 1º da Lei nº 10.257, de 2001.

Dallari (2001) afirma que foi após o advento do Estatuto da Cidade que surgiu um parâmetro de definição de função social da propriedade, que é exatamente o plano diretor.

Nessa perspectiva, é importante destacar que o Estatuto da Cidade veio, de certa forma, dar eficácia ao princípio constitucional, pois, embora a função do plano diretor já estivesse prevista na Constituição, a carência de uma lei federal dispondendo expressamente sobre isso impedia que os Municípios dessem concreção ao princípio da função social da propriedade. O preceito constitucional consagrador da função social da propriedade já existia antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, que apenas reafirmou com maior ênfase esse princípio, mas era consideravelmente difícil implementá-lo. Agora, por força do Estatuto da Cidade, ficou mais viável a edição de legislação municipal destinada a dar eficácia concreta ao princípio da função social da propriedade.<sup>41</sup>

A ideia da função social da propriedade, portanto, não significa uma revolução, mas “uma evolução da consciência social, no sentido da realização de princípios que de longa data já figuram no sistema jurídico” (DALLARI, 2001, p.19).

### 3.1.3. Princípio da Função Social da Cidade

Assim como a propriedade, a cidade também tem a sua função social a ser cumprida. Assim está escrito no *caput* do artigo 182 da Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal,

---

<sup>41</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos do plano diretor. In: **Revista de Direito Imobiliário**, v.24, n.51, 2001, p. 11-19.

conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade* e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Conforme Carmona (2010, p.43), este dispositivo tem papel essencial no direcionamento da atuação de proprietários tanto quanto representantes do Poder Público, “porque determina os parâmetros a serem observados no atendimento da função social da propriedade em relação à cidade e da cidade em relação à propriedade, seus proprietários e habitantes da cidade, não ao acaso denominados cidadãos”.

Saleme (2013) entende que o princípio da função social da cidade se desdobra naturalmente do princípio da função social da propriedade, pois “refere-se ao atendimento das necessidades presentes, futuras e reconhecimento de condições capazes de desenvolver o município e oferecer melhores condições de vida aos seus munícipes”. Este princípio conecta-se a nova tendência neoliberal de incentivo e apoio à iniciativa privada como intermédio para que os centros urbanos sejam providos de melhor infraestrutura e apoio no investimento privado.

Na verdade, o que se quer dizer é que existe o interesse público nas transações privadas. Isso não quer dizer que a propriedade privada deva desaparecer em face do interesse público. Trata-se da otimização de recursos atualmente disponíveis em face das necessidades sociais mais prementes. Isso deve ser obtido com os recursos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, que reuniu os institutos relacionados à aquisição, limitação e oneração da propriedade privada em prol do interesse público.<sup>42</sup>

De acordo com Garcias e Bernardi (2008), a Constituição não esclarece qual a função social das cidades, afinal, a norma determina apenas que o objetivo é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, o que deixaria a interpretação em aberto.

No entanto, o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade, veio esclarecer a dúvida apontada ao estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e das cidades (GARCIAS e BERNARDI, 2008).

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

---

<sup>42</sup> SALEME, Edson Ricardo. **Parâmetros Sobre a Função Social da Cidade**. 2003.

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;<sup>43</sup>

Em estudo, Garcias e Bernardi (2008) analisaram as funções sociais das cidades e as dividiram em três grandes grupos. O primeiro trata das funções urbanísticas, que têm influenciado o planejamento, a política e a legislação urbana há tempos, e são estas a habitação, o trabalho, o lazer e a mobilidade.

O segundo grupo, por sua vez, contém as funções de cidadania, que, basicamente, constituem direitos sociais. Os itens então elencados são a educação, a saúde, a segurança e a proteção.<sup>44</sup>

Por fim, o terceiro grupo ordenado contém as funções de gestão, ou seja, “envolvem todas as práticas de gestão que objetivam garantir o bem-estar dos habitantes no meio urbano”. Fazem parte do grupo a prestação de serviços, o planejamento, a preservação do patrimônio cultural e natural, e a sustentabilidade urbana.<sup>45</sup>

Garcias e Bernardi atentam, por fim, que as funções sociais da cidade não devem se limitar apenas a estas funções elencadas.

## 3.2. AS SANÇÕES DECORRENTES DO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

### 3.2.1. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios da Propriedade

De acordo com José Afonso da Silva, o parcelamento do solo para fins urbanos é “o processo de urbanificação de uma gleba mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício de funções elementares urbanísticas”.

---

<sup>43</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 02 de julho de 2017.

<sup>44</sup> GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. In: **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v.4, 2008.

<sup>45</sup> Idem.

Gleba, por sua vez, é definida como “área de terra que ainda não foi objeto de arruamento ou de loteamento”.<sup>46</sup>

Marcos Correia Gomes (2006, p. 132–133) delimita as noções de “imóvel não utilizado” e “imóvel subutilizado”. A primeira consistiria na propriedade sem qualquer tipo de utilização, aquela completamente abandonada, independente de, na propriedade, haver edificação ou não. Basta que não haja ação humana, “salvo se tiver função especial a demandar ausência de edificações ou sérias restrições quanto às ações humanas”. No tocante à propriedade subutilizada, o que se definiu foi que a propriedade se caracterizará como tal se houver, de fato, o exercício de uma atividade no imóvel, porém abaixo da intensidade esperada. Assim, a fim de estabelecer uma definição clara de imóvel subutilizado, o Estatuto da Cidade estabeleceu, no seu art. 5º, §1º, inciso I, que ela ocorrerá quando o seu aproveitamento for inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. Os artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade versam sobre tal instituto.

No art. 5º fica determinado o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo-se estabelecer prazos e condições para a implementação da obrigação em questão. Seus parágrafos tratam da caracterização do imóvel urbano subutilizado (§1º); da notificação do proprietário para que seja cumprida a obrigação, bem como o registro da notificação no Cartório de Registro de Imóveis (§2º); do modo pelo qual se fará tal notificação (§3º); dos prazos a que o caput se refere (§4º); e, no caso de empreendimentos de grande porte, da conclusão em etapas do projeto aprovado que compreenda o empreendimento como um todo, conforme lei municipal específica estabelecida no caput do artigo (§5º).<sup>47</sup>

O artigo 6º, por sua vez, afirma que após a notificação do proprietário do imóvel, a transmissão do imóvel inter vivos ou causa mortis transfere as obrigações do parcelamento, edificação ou utilização tratadas no art. 5º do Estatuto da Cidade, não havendo a interrupção de quaisquer prazos.<sup>48</sup>

### 3.2.2. Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo

---

<sup>46</sup> SILVA, 2000, apud COSTA, Regina Helena. O Estatuto da Cidade e os Novos Instrumentos da Política Urbana. In: **Revista de Direito Imobiliário**, v.24, n.51, 2001, p. 81-98.

<sup>47</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

<sup>48</sup> Idem.



O IPTU é um imposto de competência municipal, com função primordialmente fiscal ou arrecadatória. Seu fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana do município. A propriedade tributada não é apenas a do terreno como ocorre no ITR, mas também nas suas edificações, sejam estas casas, galpões ou prédios. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel (CTN, art. 33), considerado como tal o valor de mercado do bem, em condições normais de venda à vista.<sup>49</sup>

A progressividade é a técnica mediante a qual, à medida que se aumenta a base de cálculo do imposto, aumenta a sua alíquota aplicável. A progressividade do Imposto Predial Territorial Urbano tem fundamento no art. 156, §1º, da Constituição Federal, cuja redação original dispunha que o IPTU poderia ser progressivo, nos termos de lei municipal, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Tal parágrafo foi mais tarde modificado pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000 (ANDRADE, 2007).

Tratava-se de técnica extrafiscal aplicada ao IPTU com o objetivo de inibir ou incentivar comportamentos dos contribuintes. Ou seja, de acordo com a mencionada estipulação constitucional, o IPTU poderia ser empregado para cumprir o citado princípio, e não simplesmente com finalidade arrecadatória. Assim, seria perfeitamente possível utilizá-lo como instrumento para desestimular a construção de edifícios em área desaconselhável para esse fim, ou para inibir a instalação de determinados tipos de atividade econômica.<sup>50</sup>

O art. 7º do Estatuto da Cidade veio de modo a disciplinar o IPTU progressivo no tempo, também denominado por alguns autores como “IPTU sanção”. Sendo uma sanção, a aplicação do IPTU progressivo somente pode ocorrer após se verificar o descumprimento da obrigação respectiva. Conforme a Lei nº 10.257/2001:

Art. 7º 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.

---

<sup>49</sup> BARREIRINHAS, Robinson Sakiyama. **Como se preparar para o Exame da Ordem**: tributário. Coordenação de Valedir Ribeiro Santos. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

<sup>50</sup> ANDRADE, Márcia Vieira Marx. o IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 245, p. 158-178, 2007.

§ 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.<sup>51</sup>

O descumprimento acima mencionado não se trata apenas do descumprimento genérico da função social da propriedade, mas, conforme explicita Andrade (2007), “apenas aquela relativa à obrigação de parcelar, edificar ou utilizar adequadamente” nos termos do artigo 5º da lei nº 10.257/2001, cujo caput delimita que uma lei municipal específica para uma área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo, contudo, fixar as condições e prazos para a implementação da referida obrigação. Entende-se, portanto:

Esse descumprimento verifica-se tanto pela não-observância de qualquer dos prazos fixados pelo § 4º do art. 5º da lei em estudo, como das condições de execução do parcelamento, edificação ou utilização a serem definidas em lei municipal específica. Destaque-se que uma das condições, cujo não-atendimento importa a sanção, é o cumprimento das etapas previstas no art. 5º.<sup>52</sup>

O IPTU progressivo no tempo será aplicado pelo prazo de cinco anos consecutivos, e sua alíquota será majorada a cada ano conforme lei municipal anteriormente fixada, porém não podendo seu valor ser superior a duas vezes o referente ao ano anterior.<sup>53</sup>

### 3.2.3. Desapropriação

<sup>51</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

<sup>52</sup> ANDRADE, Márcia Vieira Marx. o IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 245, p. 158-178, 2007.

<sup>53</sup> MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10.07.2001). In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n.255, 2001, p. 343-348.

De acordo com o artigo 182 da Constituição Federal, a desapropriação da propriedade urbana pode ser de forma a dar cumprimento ao plano diretor (§2º) ou de forma que se caracteriza como sanção (§4º, III) no caso de imóvel que não cumpra com a sua função social, com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Mukai (2001) afirma que, cinco anos após a cobrança do IPTU progressivo no tempo, “sem que o titular cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamentos em títulos da dívida pública”.

Conforme Di Pietro, a desapropriação é:

(...) o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.<sup>54</sup>

É, portanto, a perda da propriedade existente sobre um bem com a posterior aquisição do imóvel pelo Poder Público, seja por necessidade ou utilidade pública ou interesse social. Não pode ocorrer a desapropriação sem a justa indenização do proprietário, de forma a minimizar os danos que a perda desta propriedade poderia causar.<sup>55</sup>

Partindo do artigo 182, §4º, III (da Constituição Federal), duas diferenças são facilmente apontadas em relação ao que ocorre, em geral, nas desapropriações. A primeira não enseja dúvidas: é o fato de o pagamento ocorrer inicialmente em títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos; em vez de receber dinheiro, o expropriado ficará com crédito a ser convertido em pecúnia através de parcelas anuais, iguais e sucessivas, ao longo de uma década. A segunda diferença rende polêmicas: o texto constitucional não se refere à “justa indenização”; alude apenas ao “valor real da indenização”.<sup>56</sup>

No caso de desapropriação de imóvel rural, este ocorrerá caso a sua propriedade seja improdutiva ou não gere riquezas à comunidade da qual faz parte, ou ainda se for utilizada de modo puramente egoísta, tornando-se um peso para a

---

<sup>54</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas. 2015, p. 200.

<sup>55</sup> GOMES, Marcos Pinto Correia. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro, 2006, p. 144.

<sup>56</sup> Idem.

coletividade. Caso isto ocorra, a propriedade poderá ser desapropriada de modo que ela venha a cumprir com a sua função social, atendendo aos fins da ordem coletiva (BINO, 2016).

A desapropriação por descumprimento de função social da propriedade rural é tratada na Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, alterada pela Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996.

Quando da desapropriação, realça Castro (2003) que “a indenização deverá ser provida pelo Estado, não pelos beneficiados, porque o instituto da desapropriação é poder-dever reservado exclusivamente ao Estado”.

De acordo com Andrade (2007), a desapropriação-sanção só ocorrerá em último caso, se houver exaurimento da aplicação dos outros instrumentos apontados pelo texto constitucional – o parcelamento e edificação compulsórios, quando aplicável, e o IPTU progressivo no tempo. Constitui a modalidade mais gravosa, pois, ao contrário do estatuído nos arts. 5º, XXIV, e 182, §3º, da Constituição Federal, os quais afirmam que a desapropriação deve ser prévia e em dinheiro, este tipo de desapropriação tratado deve ser efetuado “com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e juros legais”.

A respeito, o Estatuto da Cidade assim preconiza:

Art. 8º 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.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º 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.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.<sup>57</sup>

### 3.3. DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade é a lei que regulamenta o capítulo da política urbana (arts. 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Aprovada após onze anos de negociações e adiamentos, esta lei é a encarregada de definir o que significa a função social da cidade e da propriedade urbana, delegando a tarefa para municípios e oferecendo às cidades um novo conjunto de instrumentos para a intervenção em seus territórios. O Estatuto da Cidade não só permitiu uma ruptura na forma como as práticas de planejamento eram realizadas, como também propôs uma forma de ação pública de indução, ou seja, ao invés de o Poder Público apenas definir o que seria desejável em algum local da cidade, ele também “adota um conjunto de instrumentos para fazer com que isso aconteça, interagindo com o mercado e intervindo diretamente em seus mecanismos”.<sup>58</sup>

De acordo com Dallari (2001), esta nova lei foi um marco extremamente importante e relevante para o desenvolvimento dos estudos de Direito Urbanístico, pois representa “o ponto de partida para uma futura sistematização normativa dessa matéria”, pois as questões jurídicas eram tratadas apenas como um capítulo à parte do Direito Administrativo.

De modo geral, o Estatuto da Cidade é dividido em cinco capítulos: I – Diretrizes Gerais; II – Dos Instrumentos da Política Urbana; III – Do Plano Diretor; IV – Da Gestão Democrática da Cidade; e V – Disposições Gerais.

Mukai (2001) considera que o ponto mais relevante da Lei nº 10.257/2001 é a efetiva concretização do Plano Diretor dos Municípios ao tornar eficaz a

---

<sup>57</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 1º de julho de 2017.

<sup>58</sup> ROLNIK, 2002.

obrigatoriedade deste nos municípios elencados no artigo 41 da mesma lei, que são os municípios com mais de vinte mil habitantes; os municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos; os municípios de especial interesse turístico; os municípios de interesse do Poder Público em que se pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal; os municípios incluídos em áreas de influência de empreendimentos com impactos ambientais de nível regional ou nacional; e os municípios com áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações bruscas ou processos geológicos e hidrológicos correlatos.

No parágrafo único do art. 1º da lei nº 10.257/2001, fica estabelecido o objetivo de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como o equilíbrio ambiental. Alfonsin (2001) coloca que a lei, além do disposto, “coloca como uma das diretrizes da política urbana a ordenação e controle do solo visando evitar a poluição e a degradação ambiental”.

Para nossa reflexão aqui, cabe frisar que a sustentabilidade é um conceito complexo, que envolve as dimensões ambiental, social, econômica e temporal dos processos urbanos. Não pode ser usada de forma reducionista e esta parece ser a concepção adotada pelo Estatuto da Cidade – compreende uma dimensão ambiental mas não se reduz a ela – até porque estamos falando de cidades...<sup>59</sup>

De acordo com Regina Helena Costa (2001), a garantia do direito a cidades sustentáveis se encontra no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade, o qual afirma que o conceito é entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.<sup>60</sup>

O capítulo II da lei trata sobre os instrumentos da política urbana, e é o mais extenso dentre os capítulos, com seções que tratam dos instrumentos a serem utilizados pelo município.

De acordo com Regina Helena Costa (2001), este capítulo trouxe uma série de elementos inéditos, a listar o direito de superfície, nos artigos 21 a 23; a outorga onerosa do direito de construir, nos arts. 28 a 31; as operações urbanas

---

<sup>59</sup> ALFONSIN, 2001.

<sup>60</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

consorciadas, nos arts. 32 a 34; a transferência do direito de construir, no art. 35; o estudo de impacto de vizinhança, nos arts. 36 a 38, dentre outros.

Raquel Rolnik (2002) assim afirma sobre o capítulo II:

No primeiro conjunto – dos novos instrumentos urbanísticos – a evidente interação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada por meio de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. A partir de agora, áreas vazias ou subutilizadas situadas em zonas dotadas de infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com a destinação prevista para a região pelo Plano Diretor. A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que em vão tentam enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, o que caracteriza nosso urbanismo selvagem e de alto risco.

No capítulo III, a Lei nº 10.257/2001 versa sobre o Plano Diretor, contendo seis artigos.

É no art. 39 que o Estatuto da Cidade estabelece a função social da propriedade urbana, afirmando que esta só se cumprirá quando de acordo com o Plano Diretor municipal, e assegurará “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”, contanto que respeite o disposto no art. 2º do Estatuto.

O artigo 40, por sua vez, determina que o Plano Diretor é aprovado por lei municipal e será o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Em seguida, o artigo 41 elenca os casos em que os municípios têm a obrigação de terem um plano diretor, e o artigo 42 elenca o mínimo que ele deve conter, com três incisos apenas, a ver:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 02 de junho de 2017.

O artigo 42-A é uma extensão do inciso V do artigo 41, pois estabelece ainda elementos que os planos diretores das cidades em áreas de risco de catástrofes naturais devem ter além dos anteriormente elencados.

Por fim, o artigo 42-B estabelece elementos mínimos que devem ter os projetos específicos voltados para a ampliação do perímetro urbano.

O capítulo IV trata da gestão democrática da cidade, e no seu artigo 43 estão elencados alguns dos instrumentos a serem utilizados para garantirem a gestão democrática do município, pois um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é o incentivo da participação da sociedade na gestão urbana (BARROS et al., 2010).

Na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, o processo participativo passa a ser uma instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade. Em outras palavras, é uma maneira de propiciar que a população de baixa renda, sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos.

Explorando essas possibilidades, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos para democratizar a gestão das cidades, buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico capaz de influenciar as decisões políticas.<sup>62</sup>

O último capítulo é o V, denominado “Disposições Gerais”. É composto pelos artigos 46 a 58.

O artigo 46 trata de imóveis atingidos pela obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente o bem, porém o proprietário não disponha de recursos para proceder com a sanção. *In verbis*:

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe,

---

<sup>62</sup> BARROS, Ana Maria Furbino Bretas et al. **O estatuto da cidade comentado**. Ministério das Cidades, 2010.

<sup>62</sup> BARROS, Ana Maria Furbino Bretas et al. **O estatuto da cidade comentado**. Ministério das Cidades, 2010.



como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.<sup>63</sup>

O § 1º do art. 46 define que unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas serão entregues na forma de pagamento ao proprietário prévio. Contudo, vale ressaltar que o valor destas unidades imobiliárias deverá corresponder ao valor do imóvel quando transferido ao Município (BARROS et al., 2010).

Em sequência, o artigo 47 versa sobre os tributos sobre propriedade urbana. Estes serão diferenciados em função do interesse social, e também o serão as tarifas relativas a serviços públicos urbanos.

O artigo 52, último objeto de análise desta seção, versa sobre o incorrimento do Prefeito de um município em improbidade administrativa. Em seus incisos estão elencadas as possibilidades de condutas, a listar:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

---

<sup>63</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.<sup>64</sup>

Conforme Barros et al. (2010), a improbidade administrativa consiste em qualquer conduta atentatória ao dever de agir com honestidade e, para os agentes públicos, este dever é decorrente da própria Constituição Federal, estabelecido como princípio de administração pública a moralidade administrativa.

### 3.4. DO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, definido assim no art. 182, §1º, da Constituição Federal. De acordo com Marcos Correia Gomes (2006), ele “deve ser compreendido como a peça mais importante do planejamento urbano”.

A concepção do Plano Diretor expressa no Estatuto da Cidade pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento do município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade.<sup>65</sup>

A promulgação da Constituição Federal de 1988 concedeu o *status* do município de entidade de Federação, sendo a menor parte desta, responsável por tratar de assuntos locais a serem estabelecidos por Lei Orgânica própria, conforme os artigos 29 e 30 do mesmo texto constitucional.<sup>66</sup> Vale destacar sobre a competência:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

---

<sup>64</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

<sup>65</sup> BARROS, Ana Maria Furbino Bretas et al. **O estatuto da cidade comentado**. Ministério das Cidades, 2010.

<sup>66</sup> FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Plano diretor passo a passo**. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005, p.23-24.

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;(…) <sup>67</sup>

Sendo assim, o Plano Diretor é o meio utilizado pelo Município para alterar a sua realidade e alcançar uma melhor qualidade de vida para seus habitantes, analisando todos os aspectos de uma coletividade, sejam estes econômicos, físicos ou sociais. Por conta disto, a Administração pública pode “promover a ordenação adequada de seu território, inclusive por meio do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2005, p. 24-25).

A Constituição Federal de 1988 estabelece como obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes os planos diretores. Com o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, a obrigatoriedade de um plano diretor ficou estatuída no seu artigo 41, a ver:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) <sup>68</sup>

O texto constitucional em vigor, no seu artigo 3º, estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, prezando pelo equilíbrio social ao visar o bem da coletividade, e, conforme Rolnik (2002), “é justamente o Plano Diretor que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações que envolvem a propriedade urbana”.

---

<sup>67</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 28 de maio de 2017.

<sup>68</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

O Estatuto da Cidade deverá ser considerado na sua integralidade quando da elaboração do Plano Diretor (GOMES, 2006), que deverá deixar claro qual o objetivo da política urbana, fazendo uma leitura da realidade local, com todos os setores da sociedade envolvidos. Com base nisto, será estabelecido qual destino específico se deseja dar às diferentes regiões do município, tendo por base seus objetivos e estratégias.<sup>69</sup> Raquel Rolnik afirma que “a cartografia dessas diretrizes corresponde a um *macrozoneamento*, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade”.

Este macrozoneamento define as regiões de um município, podendo ser rural – com a finalidade de produção de alimentos, madeira ou extração de minérios – ou urbana – com a finalidade de moradia, indústrias, equipamentos públicos ou comércios e serviços. Estas regiões compõem o perímetro urbano, ou seja, a área em cujo interior valem as regras da política urbana.<sup>70</sup>

Polidoro e Barros (2014), no entanto, afirmam que o macrozoneamento, apesar de muito utilizado em Planos Diretores, não é um objeto consolidado em lei como o seu predecessor, o zoneamento urbano. Foi apenas um ano depois da promulgação do Estatuto da Cidade que o macrozoneamento municipal emerge como instrumento de planejamento urbano, contudo não em forma de lei.

Existem municípios com leis de zoneamento, que são leis de competência municipal que definem a organização e ocupação do território; tamanhos de lotes, mínimos e máximos; os usos do solo; e até o tamanho, forma, recuo e altura de um edifício.<sup>71</sup> Para Rolnik (2002), contudo, o zoneamento da cidade “significa apenas uma cartografia dos mercados já operando e existentes no espaço urbano, sem discutir se realmente essa é a melhor forma de uma cidade crescer”. A autora assim o define, pois defende que esta forma da legislação urbanística dá ao mercado imobiliário um grande poder orientado para a obtenção de lucros com a terra e a edificação urbana, bem como as maiores rentabilidades dos imóveis.

O Estatuto da Cidade permite uma ruptura com as práticas tradicionais de planejamento e regulação urbanística, propondo uma ação pública de

---

<sup>69</sup> ROLNIK, Raquel. Plano Diretor Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: **Revista de Direito Imobiliário**, v.25, n.52, 2002, p. 11-18.

<sup>70</sup> ROLNIK, 2002.

<sup>71</sup> MUNICÍPIO DE CURITIBA. **Nova lei de zoneamento estabelece as direções para o desenvolvimento de Curitiba**. Notícia veiculada em 25 de novembro de 2016. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/nova-lei-de-zoneamento-estabelece-as-direcoes-para-o-desenvolvimento-de-curitiba/40635>>. Acesso em: 31 de maio de 2017.

*indução*, isto é, o poder público não apenas define o que seria desejável acontecer em cada pedaço da cidade, mas também adota um conjunto de instrumentos para fazer com que isso realmente aconteça, interagindo com o mercado e intervindo diretamente em seus mecanismos.<sup>72</sup>

O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser revisto pelo menos a cada dez anos, e tem a obrigatoriedade de tratar de todo o território do município, e não apenas da sua parte urbanizada. Deve englobar, além da cidade, as florestas, as áreas rurais, as áreas de preservação ambiental, as comunidades tradicionais e também os recursos hídricos.<sup>73</sup>

Logicamente que os Planos Diretores passam a ser diferentes de um município para outro, em função da região do país em que o município se insere; do bioma; da extensão do território municipal; da extensão da área urbanizada; da aglomeração urbana da qual eventualmente o município faz parte; do tamanho da população; dos padrões de urbanização; dos aspectos econômicos; da existência e configuração de grandes infraestruturas, tais como portos, ferrovias, estradas, aeroportos; dentre outros fatores.<sup>74</sup>

Barros et al. (2010) afirmam, por fim, que um Plano Diretor deve ter a participação efetiva da sociedade em todas as suas etapas, de modo que vise expressar um “pacto social, econômico e territorial”. Para tal, será necessário pelo Poder Público uma “constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações”.

---

<sup>72</sup> ROLNIK, 2002.

<sup>73</sup> BARROS, Ana Maria Furbino Bretas et al. **O estatuto da cidade comentado**. Ministério das Cidades, 2010.

<sup>74</sup> Idem.

## 4. O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR DE CURITIBA: UM ESTUDO DE CASO

### 4.1. O SURGIMENTO DOS PLANOS DIRETORES DE CURITIBA

Curitiba foi fundada em 29 de março de 1693, quando foi elevada ao *status* de vila e teve a sua Câmara Municipal criada. Surgiu como um entreposto comercial, um ponto de repouso para mineradores e condutores de gado que, ao passarem o inverno acampados no local, aproveitavam a situação para fazerem negócios.<sup>75</sup>

Outros dois ciclos econômicos foram de extrema importância para a cidade: o da madeira e o da erva mate. Este último foi responsável pela construção de ferrovias no estado do Paraná, como a que liga Curitiba a Paranaguá, que utilizou grandemente a mão de obra de imigrantes, que chegaram ao Paraná no início do século XIX.<sup>76</sup>

No século XX, Curitiba se beneficiou com a riqueza que a erva mate gerava, quando os grandes produtores, popularmente conhecidos como “barões do mate”, construíram grandes mansões na cidade.<sup>77</sup>

Não demorou muito, no entanto, para que a principal monocultura paranaense se tornasse o café, em especial no norte do estado, com evidentes reflexos em Curitiba. Porém, o café foi lentamente sendo substituído pela soja, e, devido à mecanização crescente do campo, os trabalhadores rurais, em grande parte migrantes, mudaram-se para Curitiba.<sup>78</sup>

Na década de 1930, em Curitiba,

a organização espacial consistia em políticas para proteger os proprietários de imóveis e não o controle das atividades exercidas sobre o solo. O zoneamento desta época se restringia a estabelecer, sempre que necessário, as divisas das três zonas fiscais, sejam elas urbana, suburbana e do rio:

---

<sup>75</sup> PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA. **História**. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/idioma/portugues/historia>>. Acesso em: 23 de março de 2018.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> Idem.

ART. 2º - Compreende a zona urbana, os terrenos que estão situados nas ruas, praças e avenidas, dentro dos limites do quadro urbano da cidade e das povoações do Município.

ART. 3º - Compreende a zona suburbana a faixa de 1 quilômetro além dos limites do quadro urbano.

ART. 4º - Compreende o rocio a zona compreendida entre os limites suburbanos e os do município. (Código de Posturas – Capítulo 1 – Lei nº 527 de 27 de janeiro de 1919)

Na primeira zona as construções permitidas eram de casas cujas paredes externas fossem feitas de alvenaria. Casas de madeira podiam ser construídas nas outras duas zonas. Contudo, as edificações eram defeituosas, os arruamentos não seguiam um traçado sanitário, os loteamentos não tinham controle, os terrenos centrais adquiriam um alto valor estimulando a retenção para especulação levando ao movimento da população em direção às periferias. A produção de grandes conjuntos arquitetônicos, a programação rígida de um sistema viário e a especialização de espaços configuraram uma ocupação conflituosa, privilegiando a centralização e deixando a periferia sem um programa de trabalho, serviços e investimentos. (SILVA, 2000, p. 61 apud DO CARMO, 2012, p. 33)

Em 1943 foi adotado o Plano Agache, encomendado em 1941 á firma paulista Coimbra Bueno & Cia, que por sua vez contratou o arquiteto e urbanista francês Alfredo Agache.<sup>79</sup> Este plano propôs possíveis soluções para três problemas que eram considerados os principais em Curitiba: o saneamento, o congestionamento e a necessidade de órgãos funcionais.<sup>80</sup>

O saneamento, na visão de Agache, poderia ser resolvido com a drenagem dos banhados e com a construção de duas redes: uma de abastecimento de água e outra para a coleta dos esgotos. Ele também sugeriu a canalização dos rios e ribeirões, principalmente os rios Belém e Ivo, que atravessavam o Centro [em alguns pontos a céu aberto]. Segundo o urbanista francês, estes cursos de água não receberam a devida atenção do poder público, o que resultava nas costumeiras enchentes na região central.

“Todo aquele que se interessar pela urbanização de Curitiba topará, de início, com um sério problema. Refiro-me aos rios que banham a cidade, como o Belém e o Ivo. São cursos d’água muito irregulares e a sua retificação, portanto, redundará num pesado ônus aos cofres do município”, disse Agache em entrevista ao jornal Diário da Tarde de 25 de outubro de 1941.

A proposta de Agache para a solução da questão do congestionamento do centro (entorno da Praça Tiradentes) foi apresentada no Plano de Avenidas da Cidade, aprovado pelo Decreto n.º 23, de 5 de fevereiro de 1942, que dividiu a cidade em quatro avenidas perimetrais (AP-0, AP-1, AP-2 e AP-3), em quatro radiais principais e dez radiais secundárias. O Plano das Avenidas – como previsto por Agache - nunca chegou a ser de todo implantado, mas alguns autores apontam similaridades entre a distribuição

<sup>79</sup> PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA. **O Plano Agache**. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/idioma/portugues/planoagache>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

<sup>80</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Conheça a história dos Planos Diretores de Curitiba – Parte I**. Disponível em <[http://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=25680#&panel1-1](http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25680#&panel1-1)>. Acesso em: 24 de março de 2018.

circular do transporte coletivo no plano proposto pelo francês em 1943 e o modelo também circular de algumas linhas da Rede Integrada de Transporte nos dias atuais.<sup>81</sup>

O Plano Agache também criou zonas e centros especiais em determinados pontos da cidade, como o Centro Cívico, sendo a região administrativa, o Centro Esportivo, no bairro do Tarumã, o Centro de Instrução, no Politécnico, o Centro Militar, no Bacacheri, entre outros.<sup>82</sup>

“O zoneamento é a base de todo o plano de urbanização podendo-se mesmo dizer que sem ele o plano não é urbanismo [...]. O zoneamento é a garantia do proprietário e o incentivo de valorização justa. Simplifica, disciplina e hierarquiza as funções urbanas e reflete o nível de cultura dos seus habitantes”, declara Agache no texto de seu Plano, publicado em 1943. Apesar do valor atribuído pelo urbanista a este aspecto, o Plano de Zoneamento da cidade só foi incorporado às Posturas Municipais dez anos depois.<sup>83</sup>

O Plano Agache, apesar de ser considerado avançado para a época que fora proposto, foi se tornando obsoleto a cada ano, pelo principal motivo de ter considerado apenas a área urbana do município, desconsiderando algumas áreas adjacentes como o hoje bairro Boqueirão.<sup>84</sup> “Importante destacar que a cidade não deve ser pensada sem considerar seu entorno, dado que cada cidade contém especificidades que as distinguem, devendo ser estudada, também, em um contexto intra-urbano.”<sup>85</sup>

Além disso, o planejamento sugerido por Agache exigia um controle rígido do crescimento da cidade, conduta que se mostrou impraticável. A população saltou de 120 mil habitantes em 1940 para mais de 600 mil, no início dos anos 70. “O Plano Agache não previa a pressão dessa massa populacional, pois se adotara uma taxa de crescimento demográfico de 2,5% ao ano, enquanto a taxa real foi de 7,4% ao ano entre 1950 e 1960”, diz Luiz Armando Garcez.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Conheça a história dos Planos Diretores de Curitiba – Parte I.** Disponível em <[http://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=25680#&panel1-1](http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25680#&panel1-1)>. Acesso em: 24 de março de 2018.

<sup>82</sup> Idem.

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Idem.

<sup>85</sup> DO CARMO, Julio Cesar Botega. Reflexões sobre o planejamento urbano em Curitiba. In: **Arquitextos**, ano 11, set. 2010. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.124/3564>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

<sup>86</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Conheça a história dos Planos Diretores de Curitiba – Parte I.** Disponível em <[http://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=25680#&panel1-1](http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25680#&panel1-1)>. Acesso em: 24 de março de 2018.



O panorama de 1940 era bastante contrário às ideias de Agache, motivo pelo qual em 1966 o plano foi remodelado e aperfeiçoado, quando foi estabelecido o Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC).<sup>87</sup>

Surgiu, em 1966, o novo Plano Diretor de Curitiba, aprovado após o surgimento do Plano Preliminar de Urbanismo em 1964, e suas diretrizes “orientam o processo de crescimento da cidade de forma ordenada e estão reunidas em três funções básicas: Uso do Solo, Transporte Coletivo e Sistema Viário”.<sup>88</sup>

Este novo Plano Diretor ampliava o Plano Agache, que "trazia diversas concepções inovadoras, sendo a principal delas o direcionamento do crescimento através de eixos estruturais que integravam as políticas de transporte coletivo, uso do solo e sistema viário".<sup>89</sup> A partir de 1966, o plano foi recebendo melhorias e complementações que viabilizaram a consolidação das ideias iniciais do seu precursor.<sup>90</sup>

"As diretrizes do Plano Diretor orientam o processo de crescimento da cidade de forma ordenada e estão reunidas em três funções básicas: Uso do Solo, Transporte Coletivo e Sistema Viário. Exemplos destas diretrizes são a hierarquização do sistema viário, o zoneamento de uso do solo, a regulamentação dos loteamentos, a renovação urbana, a preservação e revitalização dos setores históricos tradicionais e a oferta de serviços públicos e equipamentos comunitários." <sup>91</sup>

Foi após a promulgação do Plano Diretor de 1966 que se adotou "o princípio de que a ocupação e o uso do solo podem ser induzidos, coibidos, disciplinados" <sup>92</sup>, dando ensejo então à possibilidade da utilização compulsória do solo, conforme fora posteriormente delimitado pelo Estatuto da Cidade, no seu art. 4º, V, "i".

Com este plano surgiu também a Lei de Zoneamento, definindo zonas residenciais e comerciais para a cidade, bem como estabeleceu traçados novos à

<sup>87</sup> DO CARMO, Julio Cesar Botega. Reflexões sobre o planejamento urbano em Curitiba. In: **Arquitextos**, ano 11, set. 2010. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.124/3564>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

<sup>88</sup> IPPUC. Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/linhadotempo.php?titulo=hist%F3ria>>. Acesso em 24 de março de 2018.

<sup>89</sup> IPPUC. **Revisão 2015: Plano Diretor de Curitiba – Versão para avaliação na plenária expandida do Concitiba**. Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/Resumo%20das%20Propostas%20A4.pdf>>. Acesso em: 23 de março de 2018.

<sup>90</sup> Idem

<sup>91</sup> IPPUC. Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/linhadotempo.php?titulo=hist%F3ria>>. Acesso em 24 de março de 2018.

<sup>92</sup> Idem

malha urbana, com um dos principais exemplos sendo os trinários da canaleta do ônibus, as vias lentas e as vias rápidas em seu entorno.<sup>93</sup>

Em 2001 surgiu o Estatuto da Cidade, e, assim, Curitiba precisou adequar o seu Plano Diretor. Essa adequação ocorreu em 2004, e o novo plano

indica as diretrizes gerais para que o Município busque o desenvolvimento sustentável. Essas diretrizes tratam do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento e à qualidade ambiental, à mobilidade e transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. A lei do plano inclui, além do instrumento Solo Criado, já utilizado em Curitiba, as parcerias público-privadas, audiências públicas e proteção ao meio ambiente. Além dos debates com a comunidade, nas nove administrações regionais, para definição da infraestrutura necessária para seu desenvolvimento, são elaborados seis planos setoriais: Mobilidade e Acessibilidade; Habitação de Interesse Social; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social, Segurança e Defesa Social; Desenvolvimento Sustentável e Controle Ambiental. Também é elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) para a Região Metropolitana que objetiva proteger os mananciais superficiais e subterrâneos destinados ao abastecimento, garantir a conservação e preservação dos biomas e orientar a expansão do espaço urbano da cidade metropolitana.<sup>94</sup>

Como o Estatuto da Cidade determina que as revisões dos Planos Diretores sejam feitas a cada dez anos, no início de 2014 o município de Curitiba reuniu os vereadores, a prefeitura e a comunidade para discutir a revisão do Plano, cujo projeto foi mais tarde apresentado pelo IPPUC sob o nº 005.00047.2015.<sup>95</sup>

Em linhas gerais, o Plano prevê uma cidade mais compacta e descentralizada, em que os cidadãos precisem se deslocar menos para acessar os serviços, preferencialmente com o transporte coletivo ou meios não motorizados. Também estão reservados espaços para que as construções tenham mais andares (verticalização), especialmente em novos eixos estruturantes - que recebem transporte coletivo de alta capacidade - no sentido leste-oeste.<sup>96</sup>

Em 17 de dezembro de 2015, o novo Plano Diretor foi publicado no Diário Oficial do Município, entrando em vigor na mesma data.

---

<sup>93</sup> IPPUC. Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/linhadotempo.php?titulo=hist%F3ria>>. Acesso em 24 de março de 2018.

<sup>94</sup> Idem..

<sup>95</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Plano Diretor 2015**. Disponível em <[http://www.cmc.pr.gov.br/pd\\_index.php](http://www.cmc.pr.gov.br/pd_index.php)>. Acesso em: 23 de março de 2018.

<sup>96</sup> Idem

## 4.2. O PLANO DIRETOR DE CURITIBA COMPARADO AO ESTATUTO DA CIDADE

O atual Plano Diretor de Curitiba é a Lei Ordinária nº 14.771/2015, primeira revisão feita após o advento do Estatuto da Cidade, que determina que as revisões sejam feitas a cada dez anos.

A Lei nº 14.771/2015 é formada por oito títulos distintos, sendo eles: 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 Gerais e Transitórias.

### 4.2.1. Título I - Da Revisão do Plano Diretor

Os objetivos da lei nº 14.771/2015 estão explicitados em seu artigo 2º, o qual afirma:

Art. 2º. 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 as dinâmicas demográfica, social, econômica, ambiental, orientando as ações futuras de adequação da estrutura urbana.<sup>97</sup>

Este mesmo título elenca também outros instrumentos utilizados para o planejamento urbano, os quais integram o Plano Diretor, como indicado no art. 4º, §3º:

§ 3º Integram o Plano Diretor de Curitiba:

I - a legislação municipal que trata do planejamento urbano, em especial:

- a) lei de parcelamento do solo;
- b) legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo;
- c) legislação dos instrumentos de política urbana previstos neste Plano Diretor.

---

<sup>97</sup> LEIS MUNICIPAIS. **Lei Orgânica nº 14.771/2015**. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1478/14771/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-desenvolvimento-integrado-do-municipio-2017-05-03-versao-compilada>>. Acesso em: 25 de março de 2018.

II - Planos Setoriais, entendidos como atos administrativos que trazem os projetos e ações a serem implementadas pelo Poder Público Municipal, considerando os princípios, diretrizes e objetivos previstos no Plano Diretor. São Planos Setoriais:

- a) Plano Setorial de Mobilidade e Transporte Integrado;
- b) Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária;
- c) Plano Setorial de Desenvolvimento Econômico;
- d) Plano Setorial de Desenvolvimento Social;
- e) Plano Setorial de Defesa Social e de Defesa Civil;
- f) Plano Setorial de Desenvolvimento Ambiental e de Conservação da Biodiversidade;
- g) Plano Setorial de Saneamento Básico.

III - Planos Estratégicos, que contemplam ações e projetos específicos, com temas determinados dentro de uma área de atuação, mas que abrangem a totalidade do território, sendo previstos nos Planos Setoriais, no Plano Diretor ou nas legislações federal, estadual ou municipal. São Planos Estratégicos, dentre outros:

- a) Plano Cicloviário;
- b) Plano de Mitigação e Adaptação as Mudanças do Clima;
- c) Plano de Paisagem Urbana;
- d) Plano de Zoneamento Subterrâneo;
- e) Plano de Pedestrianização e Calçadas;
- f) Plano de Acessibilidade;
- g) Plano de Inovação e Design;
- h) Plano Estratégico de Arborização Urbana;
- i) Plano de Cultura;
- j) Plano de Turismo;
- k) Plano de Esporte e Lazer;
- l) Plano de Gestão Integrada e Recuperação de Recursos Hídricos.

IV - Planos das Administrações Regionais, que são planos de ação desenvolvidos em cada uma das Administrações Regionais da cidade, conforme suas necessidades e peculiaridades, considerando os princípios e diretrizes previstos no Plano Diretor, nos Planos Setoriais e demais planos;

V - Planos de Desenvolvimento de Bairros;

VI - Planos de Vizinhança;

VII - Planos de Ação e Investimentos, conforme previsto na legislação estadual;

VIII - outros planos, programas e projetos.<sup>98</sup>

É possível perceber que a Lei Ordinária nº 14.771/2015 é muito mais ampla ao elencar os planos que integram ao Plano Diretor em comparação ao Estatuto da Cidade, o qual, a respeito de instrumentos de planejamento municipal, traz apenas alguns elementos, como se percebe no art. 4º, III:

---

<sup>98</sup> LEIS MUNICIPAIS. **Lei Orgânica nº 14.771/2015**. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1478/14771/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-desenvolvimento-integrado-do-municipio-2017-05-03-versao-compilada>>. Acesso em: 25 de março de 2018.

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;<sup>99</sup>

Os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade, além de contarem com outros no âmbito tributário e jurídico, por exemplo, é apenas um rol exemplificativo, o que dá ao município a liberdade de criar outros planos para o desenvolvimento urbano.

#### 4.2.2 Título II – Da Política de Desenvolvimento Urbano

Os objetivos deste título estão explicitados no artigo 14:

Art. 14 A Política de Desenvolvimento Urbano do Município deverá conduzir ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante os seguintes objetivos gerais:

- I - promover a qualidade de vida e do ambiente;
- II - reduzir as desigualdades e a exclusão social;
- III - promover o desenvolvimento social, com oportunidade de acesso a bens, serviços e políticas públicas;
- IV - integrar a complementaridade das ações públicas e privadas, locais e regionais através de programas e projetos de atuação;
- V - articular estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional, promovendo, no âmbito da competência municipal, a governança interfederativa entre os municípios da Região Metropolitana de Curitiba;
- VI - promover a integração e a cooperação com os governos federal, estadual e com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba, no processo de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum;
- VII - integrar a política físico territorial e ambiental com a política socioeconômica;
- VIII - controlar o uso e ocupação do espaço da cidade;

---

<sup>99</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 23 de março de 2018.

- IX - integrar os órgãos e conselhos municipais para promover a atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias e metas de planos, programas e projetos;
- X - universalizar a mobilidade e a acessibilidade;
- XI - fomentar a preservação do patrimônio cultural;
- XII - fortalecer a identidade e a paisagem urbana, mantendo escalas de ocupação compatíveis com seus valores naturais, culturais, históricos e paisagísticos;
- XIII - promover estratégias de captação de recursos que possibilitem o cumprimento dos planos, programas e projetos, inclusive através da criação de incentivos fiscais;
- XIV - promover a universalização do saneamento ambiental;
- XV - reduzir os impactos sociais, econômicos e ambientais em áreas de risco e aumentar a resiliência da metrópole frente a eventos climáticos severos decorrentes das mudanças climáticas;
- XVI - promover a conservação e recuperação dos ambientes naturais.

Não obstante, retornando ao primeiro artigo do referente título é possível vislumbrar os princípios da política de desenvolvimento urbano, onde lê-se:

- Art. 13 São princípios da política de desenvolvimento urbano:
- I - equilíbrio entre o ambiente natural e o construído;
  - II - integração entre o sistema viário, transporte e o uso do solo;
  - III - plena interligação e eficiência das funções da cidade;
  - IV - acesso público a bens e serviços;
  - V - prioridade do transporte público coletivo;
  - VI - identidade da paisagem urbana;
  - VII - justa distribuição dos benefícios e ônus no processo de urbanização;
  - VIII - redução das vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais;
  - IX - governança interfederativa da Região Metropolitana de Curitiba;
  - X - gestão democrática da cidade, com ênfase nos instrumentos de participação popular;
  - XI - cumprimento da função social da propriedade;
  - XII - observância das peculiaridades regionais e locais;
  - XIII - plenitude da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
  - XIV - promover a utilização dos conceitos de cidade inteligente no planejamento urbano municipal.
- Parágrafo único. Os princípios da política de desenvolvimento urbano da cidade devem ser aplicados de forma harmônica e serão observados necessariamente quando da aplicação dos demais princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Plano Diretor bem como para soluções de omissões e conflitos.

No tocante ao Estatuto da Cidade, o que é exposto sobre o referido tema lê-se abaixo,

- Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na

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

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público

Percebe-se, portanto, que a Lei Ordinária nº 14.771/2017, neste sentido, é mais completa que o Estatuto da Cidade, vez que aquele se mostra muito mais explicativo e detalhado.

Desta feita, passar-se-á para a explanação dos mais importantes princípios supramencionados.

#### 4.2.2.1 Princípio do equilíbrio entre o ambiente natural e o construído

Primeiramente tem-se que o meio ambiente é um

“Completo conjunto de unidades ecológicas que funcionam como um sistema natural sem uma massiva intervenção humana, incluindo toda a vegetação, animais, microrganismos, solo, rochas, atmosfera e fenômenos físicos naturais que podem ocorrer em seus limites” *ou ainda* “recursos e fenômenos físicos universais que não possuem um limites claro, como ar, água e clima, assim como energia, radiação, descarga elétrica, e magnetismo, que não se originam das atividades humanas”.<sup>100</sup>

Assim, no mesmo sentido é o artigo 3º da Lei 6.938/1981, onde lê-se:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

<sup>100</sup> LANDIN NETO, Antonio. **A educação ambiental como resolução do conflito entre desenvolvimento sustentável e globalização**. Frutal: Prospectiva, 2016. Disponível em <[http://frutal.uemg.br/downloads/Livro\\_Antonio%20Landim.pdf](http://frutal.uemg.br/downloads/Livro_Antonio%20Landim.pdf)>. Acesso em: 26 de março de 2018.

- c) afetem desfavoravelmente a biota;
  - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
  - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;
- V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora<sup>101</sup>

Logo, meio ambiente natural é aquele constituído pelas águas, fauna e flora, sem a interferência do homem, ou seja, “é constituído por todos os elementos responsáveis pelo equilíbrio entre os seres vivos e o meio em que vivem: solo, água, ar atmosférico, fauna e flora”<sup>102</sup>, sendo direito este resguardado, inclusive, pela Constituição Federal, conforme colacionado abaixo.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade<sup>103</sup>

Já o ambiente construído é aquele em que há interferência do homem, ou seja, “aquele meio-ambiente trabalhado, alterado e modificado, em sua substância, pelo homem, é um meio-ambiente artificial”<sup>104</sup>

<sup>101</sup> BRASIL. **Lei nº 6.938**. Promulgada em 31 de agosto de 1981. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

<sup>102</sup> BRITO, Fernando de Azevedo Alves. **A hodierna classificação do meio-ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou a inexistência das classes do meio-ambiente do trabalho e do meio-ambiente misto**. 2010, p. 1. Disponível em: <[www.ambitojuridico.com.br](http://www.ambitojuridico.com.br)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

<sup>103</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

<sup>104</sup> BRITO, Fernando de Azevedo Alves. **A hodierna classificação do meio-ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou a inexistência das classes do meio-ambiente do trabalho e do meio-ambiente misto**. 2010, p. 1. Disponível em: <[www.ambitojuridico.com.br](http://www.ambitojuridico.com.br)>. Acesso em: 01 abr. 2018.



Portanto, o ambiente construído não pode crescer exponencialmente a ponto de que o natural se perca. Por conta disto que os diplomas legais abordados no presente estudo visam a proteção populacional e do meio ambiente, para que a população sempre consulte o órgão público competente, buscando autorização antes de proceder qualquer tipo de construção ou obra.

#### 4.2.2.2 Princípio da integração entre o sistema viário, transporte e o uso do solo

Para a referida questão, os autores Pietrantonio, Strambi e Gualda elucidam que,

A partir do final dos anos 70 houve um refluxo nos esforços de aplicação de modelos complexos da interação entre uso do solo e transportes, sem que houvesse sido proposto um procedimento adequado, alternativo, para examinar essa questão. Para responder às necessidades de conceber planos diretores de transportes e regulamentações de zoneamento e controle de uso do solo, os urbanistas formularam procedimentos simplificados, baseados em um entendimento pessoal da dinâmica de cada cidade e em parâmetros de densidade de atividades considerados adequados ou recomendados. Embora insuficientes para lidar com a complexidade dos efeitos decorrentes de novos adensamentos sobre a infra-estrutura de transportes, e menos ainda para lidar de forma sistemática com a complexidade da interação entre uso do solo e transportes, estas são as diretrizes que nortearam os planos diretores de desenvolvimento urbano, em geral, e são utilizados até hoje.<sup>105</sup>

O Planejamento Urbano e o Planejamento de Sistema de Transportes se mostram de suma importância, pois, ao passo em que a cidade cresce, seus problemas também aumentam, como, por exemplo, o “processo de segregação espacial, e à medida que a cidade vai aumentando a sua população, ela cada vez mais vai-se expandindo para a periferia, para locais sem infraestrutura, e áreas centrais degradadas, ou áreas ambientalmente frágeis, que são ocupadas, exigindo novos investimentos por parte do poder público em infra-estrutura e serviços.”<sup>106</sup>

Para Santos,

<sup>105</sup> GUALDA, Nicolau D. F.; STRAMBI, Orlando; PIETRANTONIO, Hugo. **Integração entre políticas de uso de solo e transportes: dificuldades e necessidades**, p.2 e 3. Disponível em <<http://sites.poli.usp.br/p/hugo.pietrantonio/UsoSolo3.pdf>>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

<sup>106</sup> SANTOS, José Lázaro de Carvalho. **A Integração entre o Planejamento dos Transportes e os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos para uma Cidade Sustentável**, p.2. Disponível em <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo4.pdf>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

É notável que exista uma complexidade na inter-relação entre características do uso do solo urbano e transportes. Esta é uma das questões que vem sendo muito estudada por vários pesquisadores da área de planejamento e gestão urbanos, urbanismo e planejamento de transportes. O sistema de transportes e o planejamento do uso e ocupação do solo estão intrinsecamente ligados, pois a distribuição do uso do solo afeta a demanda de viagens, e os investimentos no sistema de transportes afetam as decisões de uso do solo.<sup>107</sup>

Desta feita, as legislações aqui expostas se mostram de grande valia, pois é com elas que os planejamentos que direcionam o desenvolvimento urbano foram instituídos.

Ainda, vale-se ressaltar que o transporte público deve ser priorizado em detrimento do transporte individual, pois com aquele a poluição e danos causados ao solo são menores, já que uma grande gama da população o usa coletivamente.

Segundo a prefeitura de Curitiba “o zoneamento é a linguagem física da cidade, pois divide a cidade em compartimentos sobre os quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos”.<sup>108</sup>

Neste sentido, o zoneamento serve para diversas questões, como o controle e direcionamento do crescimento urbano, proteção de áreas inadequadas à ocupação urbana; minimização de conflitos entre usos e atividades; controle do tráfego e também regulação dos valores das propriedades e de estabilidade na ocupação, bem como o uso das zonas.<sup>109</sup>

Assim, percebe-se que a preservação do solo deve ser constantemente visada pela cidade, tendo uma boa integração entre o sistema viário, o transporte e o uso do solo.

#### 4.2.2.3 Princípio da plena interligação e eficiência das funções da cidade

Ao se falar do presente princípio, é mister salientar, primeiramente, as funções sociais da cidade. Para Leff,

---

<sup>107</sup> SANTOS, José Lázaro de Carvalho. **A Integração entre o Planejamento dos Transportes e os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos para uma Cidade Sustentável**, p.2. Disponível em <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo4.pdf>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

<sup>108</sup> IPPUC. **Adequação da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo ao Plano Diretor de Curitiba 2015**. Disponível em <[http://www.ippuc.org.br/ldz/arquivos/reunioes/apresent\\_Bairro\\_Novo.pdf](http://www.ippuc.org.br/ldz/arquivos/reunioes/apresent_Bairro_Novo.pdf)>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

<sup>109</sup> Idem.

A implementação de uma estratégia ambiental de desenvolvimento implica a necessidade de transformar e enriquecer uma série de conceitos teóricos provenientes de diferentes campos científicos, assim como produzir os conceitos práticos interdisciplinares e indicadores processuais, necessários para conduzir, normatizar e avaliar um processo de planejamento e gestão ambiental orientado pelo conceito de produtividade ecotecnológica, para um manejo integrado dos recursos naturais.<sup>110</sup>

A antiga carta de Atenas possuía a visão de arquitetos preocupados com a moradia. Já na nova carta percebem-se preocupações atuais, pois as cidades atuais possuem mais necessidades. Assim, a função social é dividida em três grupos, são eles: Função Social Urbanística; Função de Cidadania e Função de Gestão.

Cada um destes grupos se subdivide em quatro elementos. As funções urbanísticas tratam sobre a habitação, o trabalho, o lazer e a mobilidade; as funções de cidadania, por sua vez, são a educação, a saúde, a segurança e a proteção, enquanto as funções de gestão, por fim, são a prestação de serviços, o planejamento, a preservação do patrimônio cultural e natural e a sustentabilidade urbana.<sup>111</sup>

Para a Função Social Urbanística, a moradia é fundamental, direito este previsto inclusive na Carta Magna:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

Neste sentido, Bonduki afirma que:

A habitação, o lar da família operária transformada em proprietária torna-se um pequeno mundo protegido de todas as desgraças. A habitação sadia, higiênica, individual e própria será o ponto de partida para a eliminação dos riscos de convulsão social através de sua unidade geradora: a família.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 91-92

<sup>111</sup> BERNARDI, Jorge Luiz; GARCIAS, Carlos Mello. As funções sociais da cidade. In: **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, p.10, v.4, 2008. Disponível em <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

<sup>112</sup> BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. 2.ed. São Paulo: Fapesp, 1999, p. 95.

Já a Função Social de Cidadania englobam direitos básicos como saúde, segurança e educação.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.<sup>113</sup>

Por fim, a Função Social de Gestão abrange a “prestação de serviços, o planejamento, a preservação do patrimônio cultural e natural e a sustentabilidade urbana”<sup>114</sup>.

Segundo Sousa,

Para que uma cidade tenha aspectos realmente urbanos é preciso que seus habitantes tenham bem-estar material (funções urbanísticas), com seus direitos básicos assegurados (funções de cidadania) e finalmente, tenham serviços públicos de qualidade a seu dispor (funções de gestão). A política urbana é o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo poder público no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.<sup>115</sup>

Portanto, é necessário que haja uma plena interligação e eficiência de todas as funções da cidade supramencionadas.

#### 4.2.2.4 Princípio da redução das vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais

Com as grandes mudanças ambientais atuais percebe-se uma maior vulnerabilidade, sendo o planejamento urbano extremamente necessário, pois, "o reforço da capacidade de adaptação é uma condição necessária para a redução da

---

<sup>113</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

<sup>114</sup> DE SOUSA, José Aldeni. **As funções sociais da cidade: Diretrizes e instrumentos para uma Urbanização Sustentável**, p. 23. Disponível em <<http://www.repositorio.unilab.edu.br:8080/jspui/bitstream/123456789/469/1/Jos%C3%A9Aldeni%20Marinho%20de%20Sousa.pdf>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

<sup>115</sup> Op. Cit., p.24.

vulnerabilidade, particularmente para as regiões nações e grupos socioeconômicos mais vulneráveis".<sup>116</sup>

De forma geral, pode-se compreender que a vulnerabilidade tem três componentes básicos, especialmente considerando riscos climáticos, mas não exclusivamente — exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa —, sendo que o planejamento urbano atua de forma diferenciada sobre cada um deles, com níveis diferenciados de responsabilidade, resultados e custos financeiros e políticos<sup>117</sup>

Para Lemos,

Considerando o cenário de incertezas climáticas com que o planejamento e gestão das cidades precisam lidar, o único investimento para redução de vulnerabilidade que tem retorno certo — não apenas para a resiliência dos sistemas, como também para a sustentabilidade e o desenvolvimento humano em geral — é o que é feito sobre a capacidade adaptativa do sistema, ou seja, na ampliação das condições dos grupos de organização e apropriação de instrumentos e recursos para reação e recuperação frente a impactos incidentes. Esse investimento na ampliação da capacidade adaptativa significa universalização da educação e acesso à informação, reforço de laços comunitários e interlocução com as instituições de gestão, participação social nos processos decisórios do planejamento e da gestão urbana, inserção social e justiça no acesso à cidade, reforço da capacidade de autoorganização, auto-gestão e autonomia das comunidades para lidar com situações imprevistas de âmbito local, dentre outros.<sup>118</sup>

De acordo com o Município de Curitiba, os princípios do Plano diretor a serem observados são quatro, sendo eles: I) a redução das vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais; II) o equilíbrio ambiental e respeito ao meio natural; III) o zoneamento ao longo dos rios que se sobreponha aos parâmetros das zonas; e IV) a despoluição dos rios.<sup>119</sup>

Desta feita, a redução das vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais se mostra cada vez mais importante.

---

<sup>116</sup> SMIT, B. e PILIFOSOVA, O. From Adaptation to Adaptive Capacity and Vulnerability Reduction. In SMITH, J., KLEIN, R. e HUQ, S. (Eds.). *Climate Change, Adaptive Capacity and Development*. London, UK: Imperial College Press, 2003, pp.9-28. Disponível em <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/161/161-800-1-SP.pdf>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

<sup>117</sup> LEMOS, Maria Fernanda. **Planejamento urbano para enfrentamento de riscos ambientais, redução de vulnerabilidade sócio-climática e adaptação de cidades**, p.09. Disponível em <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/161/161-800-1-SP.pdf>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

<sup>118</sup> Idem.

<sup>119</sup> IPPUC. **Adequação da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo ao Plano Diretor de Curitiba 2015**. Disponível em <[http://www.ippuc.org.br/ldz/arquivos/reunioes/apresent\\_Portao.pdf](http://www.ippuc.org.br/ldz/arquivos/reunioes/apresent_Portao.pdf)>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

#### 4.2.2.5 Princípio da gestão democrática da cidade, com ênfase nos instrumentos de participação popular

Para entender tal princípio, a elucidação de Silva se mostra fundamental:

A gestão democrática remete à ideia de um novo pacto territorial, em que o Direito não se distancie da Justiça, mas garanta que a cidade seja espaço de convivência de todos os seus habitantes, onde cada um possa desenvolver plenamente suas potencialidades. É a manifestação material do Estado Democrático de Direito, segundo o qual o povo participa efetivamente da Administração Pública, desde a formação até a execução da norma, como forma de garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana (LOSSO apud SILVA, 2004. p. 76)<sup>120</sup>

O Estatuto da Cidade expõe a obrigatoriedade dos planos diretores em seu artigo 41, a ver:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

No mesmo sentido é a Constituição Federal:

---

<sup>120</sup> LOSSO, Thais Cercal Dalmira. Princípios da política global do meio ambiente no Estatuto das Cidades. In: SILVA, Bruno Campos. Direito ambiental: enfoques variados. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004. – Disponível em <<http://ojs.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/viewFile/4989/4049>>. Nota de rodapé nº 9, página 139. Acesso em: 02 de abril de 2018.

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Para Porto,

Por não causarem afronta direta a essência protetiva da função social da cidade e o bem-estar da população, [tais princípios] estariam abrangidos pelo ordenamento jurídico, e a intervenção pública instituída sob o controle da gestão democrática, participação popular em todas as fases do processo, seriam suficientes para exigir a existência e efetividade da obrigatoriedade determinada na legislação infraconstitucional.<sup>121</sup>

Percebe-se que tal princípio é de suma importância, já que para que haja democracia na gestão da cidade, deve-se haver participação popular, conforme elencado nos dispositivos legais supramencionados.

#### 4.2.2.6 Princípio do cumprimento da função social da propriedade

Tal princípio visa dar a propriedade uma destinação adequada, visando o benefício da coletividade.

Assim, a Constituição Federal expõe que:

<sup>121</sup> PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. In: **Revista de Direito da Cidade**, v.04, n.02, p. 145. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/9715/7614>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade

Elucidando sobre o conceito do referido princípio, Moesch afirma que

O direito de propriedade pode ser compreendido sob dois aspectos: um estrutural, e outro funcional, sendo que a doutrina, via de regra, dá mais atenção ao primeiro. Os poderes do proprietário de usar, gozar e dispor da coisa, e reivindicá-la contra quem a possua injustamente, compõem a estrutura do direito. Dessa estrutura pode ser extraído um elemento econômico, ou interno, e outro jurídico, ou externo. O elemento econômico está ligado às faculdades de usar, gozar e dispor, pois é por intermédio delas que o proprietário obtém vantagens econômicas. Ao seu turno, o elemento jurídico seria a exclusão das ingerências alheias, ou seja, os meios de defesa concedidos pelo ordenamento jurídico para tutelar o proprietário contra ataques externos indevidos. Nesse tocante, o direito é oponível *erga omnes*, pois é sabido que toda a coletividade deve sempre respeitar a propriedade alheia. A soma desses dois elementos resulta na estrutura do direito de propriedade. O aspecto funcional é a ideologia inerente, o aspecto dinâmico da propriedade. É o papel que ela desempenha em uma determinada sociedade, operando no mundo concreto. Ela sempre exerceu uma função na sociedade, seja para demonstrar claramente a supremacia do capital sobre o trabalho na época liberal, seja para servir de instrumento para uma sociedade mais justa e igualitária, como hoje, no Estado Social. Quando o ordenamento reconheceu que esse direito deve proteger o interesse coletivo, e não o individual, a função da propriedade tornou-se social.<sup>122</sup>

Desta feita, a função social da propriedade visa a construção de uma sociedade justa, objetivando o bem geral social, pois “de nada adianta uma propriedade ser extremamente produtiva sob o ponto de vista econômico se a atuação do proprietário enseja a devastação da ecologia”.<sup>123</sup>

4.2.2.7 Princípio da plenitude da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

<sup>122</sup> MOESCH, Frederico Fernandes. **O princípio da função social da propriedade e sua eficácia.** Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/7645/o-principio-da-funcao-social-da-propriedade-e-sua-eficacia>>. Acesso em: 03 de abril de 2018. p. 1

<sup>123</sup> Idem, p. 2



O princípio da dignidade da pessoa humana está disposto na Constituição Federal, no seguinte artigo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana

Para Lemisz,

A dignidade da pessoa humana é um conceito extremamente abrangente<sup>1</sup>, desta forma, existe uma grande dificuldade de se formular um conceito jurídico a respeito. Sua definição e delimitação são amplas, haja vista englobar diversas concepções e significados.<sup>124</sup>

Ainda,

Um dos principais nomes da doutrina brasileira em relação aos direitos humanos é Ingo Sarlet, que define que a dignidade da pessoa humana é algo intrínseco a cada ser humano, que – por sua condição de humanidade – se torna merecedor do respeito e consideração do Estado e dos outros seres humanos.

Por esta definição, é a dignidade que garante uma série de direitos e deveres para esta pessoa, que são fundamentais e obrigatórios, assegurando que a pessoa esteja protegida daquilo que pode ser considerado desumano e degradante.

De forma geral e simplificada, a dignidade da pessoa humana é tudo aquilo que deve ser protegido para e por qualquer pessoa para que esta tenha as condições mínimas de viver de maneira plena e satisfatória.<sup>125</sup>

Portanto, este é o princípio balizador que orienta o ordenamento jurídico, resguardando o essencial para um bom convívio em sociedade.

Os princípios dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa também são resguardados pela Carta Magna:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

<sup>124</sup> LEMISZ, Ivone Ballao. **O princípio da dignidade da pessoa humana**. Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5649/O-principio-da-dignidade-da-pessoa-humana>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

<sup>125</sup> DIREITOS BRASIL. **O que é dignidade da pessoa humana?** Disponível em <<http://direitosbrasil.com/o-que-e-dignidade-da-pessoa-humana/>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

Assim, para Lemos,

Ainda que não se possa falar em obrigação social consistente na oferta de trabalho, é certo que a ordem jurídica quer garantir a todos o exercício das atividades lícitas. Cabe à sociedade, na medida em que resolve considerar o valor social do trabalho como fundamental, buscar proporcionar oportunidades de emprego para todos. Dessa feita, por outro lado, a ordem jurídica tem que garantir ao indivíduo a possibilidade de cumprir com seu dever de trabalhar sem restrições de qualquer espécie.<sup>126</sup>

No mesmo sentido continua o autor:

Aliado à dignidade da pessoa humana, o trabalho, que tem um valor social de fundamento da República, deve ser o elemento principal de todo o Estado Democrático de Direito, devendo as ações de toda a comunidade buscar, além da dignidade humana, o valor social do trabalho. Assim, embora a dignidade da pessoa humana possa ser lida como o “princípio dos princípios”, ou “princípio fundamental” do ordenamento jurídico brasileiro, o fundamento da valorização do trabalho humano, enquanto abrangendo todos os trabalhadores, em sentido amplo, como elemento essencial de toda a sociedade democrática, deve ser tratado com o mesmo destaque que a dignidade da pessoa humana.<sup>127</sup>

Desta forma, tem-se que o princípio da dignidade humana é considerado o mais importante, todavia, deve ser considerado juntamente com os demais para uma que a sociedade seja harmônica e justa.

#### 4.2.2.8 Princípio da utilização dos conceitos de cidade inteligente no planejamento urbano municipal

Primeiramente cumpre-se salientar que cidade inteligente são sistemas

de pessoas interagindo e usando energia, materiais, serviços e financiamento para catalisar o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida. Esses fluxos de interação são considerados inteligentes por fazer uso estratégico de infraestrutura e serviços e de informação e comunicação com planejamento e gestão urbana para dar resposta às necessidades sociais e econômicas da sociedade. De acordo com o Cities

<sup>126</sup> DE LEMOS, Rafael Severo. **A valorização do trabalho humano: fundamento da república, da ordem econômica e da ordem social na constituição brasileira de 1988**. Disponível em <<http://www.tex.pro.br/index.php/artigos/306-artigos-jun-2015/7243-a-valorizacao-do-trabalho-humano-fundamento-da-republica-da-ordem-economica-e-da-ordem-social-na-constituicao-brasileira-de-1988>>. Acesso em: 04 de abril de 2018.

<sup>127</sup> Idem.

in Motion Index, do IESE Business School na Espanha, 10 dimensões indicam o nível de inteligência de uma cidade: governança, administração pública, planejamento urbano, tecnologia, o meio-ambiente, conexões internacionais, coesão social, capital humano e a economia<sup>128</sup>

Desta forma, os planejamentos realizados pelas cidades devem sempre prezar por aplicar os conceitos da cidade inteligente para promover a qualidade de vida da população.

#### 4.2.3 Título III – Da Política Urbana

Seu objetivo está elencado no artigo 17, primeiro artigo do título, onde lê-se:

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:

I - 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;

II - estimular a distribuição espacial da população e de atividades econômicas em áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, em especial nos eixos estruturantes, eixos de adensamento e área central, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada, reduzir os custos e os deslocamentos;

III - hierarquizar o sistema viário, considerando as extensões e os pontos de ligações promovidas pelas vias, estabelecendo as categorias e respectivos parâmetros de uso e ocupação do solo, de forma a propiciar o melhor deslocamento de pedestres e veículos, atendendo as necessidades da população e do sistema de transporte coletivo, individual e de bens;

IV - requalificar o centro tradicional, estimulando o uso habitacional e atividades econômicas, de animação e de lazer;

V - revitalizar áreas e equipamentos urbanos como meio de desenvolvimento social e econômico da comunidade;

VI - consolidar e ampliar áreas de uso preferencial ou exclusivo de pedestres;

VII - promover a integração de usos, com a diversificação e mescla de atividades compatíveis, de modo a equilibrar a distribuição da oferta de emprego e trabalho na cidade;

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;

---

<sup>128</sup> FGV PROJETOS. **O que é uma cidade inteligente?** Disponível em

<<http://fgvprojetos.fgv.br/noticias/o-que-e-uma-cidade-inteligente>>. Acesso em: 04 de abril de 2018.

IX - planejar a distribuição espacial dos equipamentos e serviços públicos e buscar mecanismos para viabilizar sua implantação, de forma a atender aos interesses e necessidades da população atual e projetada;

X - promover tipologias diferenciadas de edificações e de formas de ocupação do território;

XI - aprimorar o sistema de fiscalização do uso e ocupação do solo urbano, integrando ações dos órgãos municipais no que se referem a construções, atividades instaladas, assentamentos irregulares, espaços e imóveis municipais;

XII - regularizar assentamentos de interesse social já consolidados, incorporando-os à estrutura urbana, respeitado o interesse público;

XIII - qualificar progressivamente os centros de bairros que são referências para a comunidade local devido à infraestrutura, equipamentos públicos e atividades comerciais e sociais;

XIV - promover a integração da cidade com as demais áreas da Região Metropolitana de Curitiba, por meio da organização e planejamento do território visando o interesse comum;

XV - incentivar e promover ações para regularização das construções civis irregulares.

Além dos referidos princípios, o Título III também fala sobre a estruturação urbana, aduzindo que esta possui o objetivo de “geral orientar, ordenar e disciplinar o desenvolvimento da cidade através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades”<sup>129</sup>, além de visar o equilíbrio entre o natural e o construído.

Assim, paralelamente, o Estatuto da Cidade expõe que:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

---

<sup>129</sup> LEIS MUNICIPAIS. **Lei Orgânica nº 14.771/2015**. Art. 17. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1478/14771/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-desenvolvimento-integrado-do-municipio-2017-05-03-versao-compilada>>. Acesso em: 04 de abril de 2018.

Observa-se então, que no tocante a estruturação urbana o Estatuto da Cidade somente faz referência ao plano diretor, portanto, sendo também menos completo que este.

Conquanto, o Capítulo II do Estatuto da Cidade trata sobre os instrumentos da política urbana, todavia, tal tema se mostra objeto de apreciação do Título VI da Lei Ordinária 14.771/2015, os quais serão abordados no decorrer do presente estudo.

#### 2.2.4 Título IV – Da política Social e Econômica

Assim como os demais títulos, este também se inicia destacando os objetivos:

Art. 99 A política municipal de desenvolvimento social tem por objetivo a gestão de políticas públicas indutoras do desenvolvimento social que garantam à população o acesso à informação, a bens e serviços públicos de qualidade e ao exercício pleno da cidadania, visando à justiça social.

Parágrafo único. Compreende-se Desenvolvimento Social como um processo econômico, social, cultural, político e ambiental, abrangente e sustentável, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Ademais, expõe as diretrizes gerais da política de desenvolvimento social:

Art. 100 São diretrizes gerais da política de desenvolvimento social:

I - integração e complementaridade dos planos, programas, projetos e ações entre os diversos órgãos do Poder Público e a sociedade civil;

II - otimização de competências, de recursos locais e do uso dos equipamentos sociais, considerando o perfil demográfico, densidade populacional do espaço urbano e a adoção de ações intersetoriais continuadas;

III - aprimoramento de mecanismos que viabilizem a reserva de áreas destinadas à demanda por equipamentos sociais;

IV - execução das políticas sociais alinhadas a normas e padrões de referência definidas pelas instituições nacionais e internacionais;

V - integração da Política Municipal de Desenvolvimento Social com as demais políticas públicas de estrutura e desenvolvimento urbano, como Habitação, Mobilidade, Desenvolvimento Econômico e Ambiental;

VI - equidade na execução da política social, concentrando seus esforços e investimentos em áreas que demandam maior atenção, contribuindo para a superação da desigualdade social;

VII - gestão democrática, visando ampliar a participação da sociedade no processo decisório, no planejamento e na avaliação das ações governamentais;

VIII - fortalecimento de um modelo de atenção integral ao cidadão, tendo como pressupostos básicos a interdisciplinaridade e a intersetorialidade no planejamento e execução das diversas políticas públicas;

IX - integração com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba no desenvolvimento das políticas sociais

#### No tocante ao Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

Desta forma, observa-se que, neste tópico, o Estatuto da Cidade complementa a Lei Ordinária, e vice e versa.

Ainda, a Lei 14.771/2015 elucida sobre outros assuntos de igual importância ao decorrer do Título IV, são eles: Desenvolvimento Social; Abastecimento; Cultura; Área de Proteção Cultural; Educação; Esporte, Lazer e Juventude; Assistência Social; Saúde; Política Municipal; Uso Misto de Edificações e Edificações Mistas, os quais se encaixam nas funções sociais descritas no Estatuto da Cidade.

#### 4.2.5 Título V – Da Defesa Social

Diferentemente dos demais, o presente título expõe seu conceito, além dos seus objetivos:

Art. 125 A Segurança Cidadã é a construção interinstitucional, governamental e social de uma cultura de prevenção à violência como pressuposto para a segurança pública em âmbito municipal, bem como integração com organismos estaduais e federais para o enfrentamento à criminalidade.

Art. 126 São objetivos da Segurança Cidadã:

I - executar políticas públicas de segurança em âmbito municipal, com atuação direta da Guarda Municipal na prevenção à violência;

II - estabelecer a gestão de políticas integradas de segurança junto aos Governos Federal e Estadual, com vistas a colaborar com o enfrentamento à criminalidade;

III - utilizar o planejamento e o desenho urbano na criação de espaços facilitadores das ações de segurança e de prevenção à violência;

IV - implantar programas multidisciplinares voltados à prevenção à violência e redução da criminalidade;

V - fortalecer a implantação das políticas transversais de desenvolvimento social, buscando mitigar localmente os riscos e a exposição das comunidades à violência;

VI - manter o diálogo permanente com a população, favorecendo a governança democrática das políticas de segurança junto ao Município

Percebe-se então que a Segurança Cidadã, parte do Título V, visa a segurança pública, buscando evitar a criminalidade. Neste passo, o Estatuto da Cidade expõe que,

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Assim, referido diploma legal expõe a necessidade de regular a segurança coletiva, e a Lei Ordinária 14.771/2015 elenca objetivos e diretrizes de forma mais detalhada, além de tratar do bem-estar populacional além de um capítulo, denominado 'Da Proteção Social', em que elucida o que segue:

Art. 128 A defesa civil é um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistência e recuperação destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social, visando aumentar a resiliência da cidade nas ocorrências de calamidades.

Art. 129 São diretrizes da proteção e defesa civil:

I - priorizar a vida sobre os demais bens públicos e privados nas políticas públicas e ações da municipalidade, com especial atenção à prevenção e redução dos riscos e vulnerabilidades socioambientais;

II - mapear e promover a gestão dos riscos e vulnerabilidades socioambientais, como fundamento ao planejamento e controle do uso do solo;

III - sensibilizar a população para práticas e atitudes preventivas, como princípio à sua proteção e defesa, com parcerias de organizações civis de voluntários;

IV - gerenciar de forma integrada os processos de minimização de riscos e vulnerabilidades socioambientais em áreas com probabilidade de ocorrência de incidentes ou desastres;

V - ampliar, organizar e capacitar os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil e os Planos de Auxílio Mútuo;

VI - consolidar normas e parâmetros para autorização de construção e uso de instalações industriais, comerciais e conglomerados habitacionais;

VII - implementar, de forma integrada, um sistema de monitoramento, alerta e alarme de incidentes e desastres;

VIII - atuar de forma integrada nas atividades de autorização, monitoramento e fiscalização da produção, armazenamento, transporte e

distribuição de produtos perigosos no perímetro urbano, com vistas à preservação ambiental e redução de riscos para saúde urbana;

IX - implementar ações integradas e articuladas com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba, visando a minimização de riscos e vulnerabilidades socioambientais.

Art. 130 O Poder Público Municipal desenvolverá e implementará a Política Municipal de Proteção e Defesa Civil prevendo ações de prevenção, preparação, mitigação, resposta e reconstrução, em consonância com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Desta feita, além da segurança descrita nos artigos 1º e 2º supramencionados, o presente título também visa explanar sobre a defesa civil, meio de proteção a população em casos de desastres ambientais.

#### 4.2.6 Título VI – Dos Instrumentos de Política Urbana

O referido título inicia-se no artigo 131, o qual explana sobre os instrumentos da política pública:

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 - redensolvidimento 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

Como o artigo acima aduz sobre o exposto no Estatuto da Cidade, colacionar-se-á seus respectivos trechos abaixo.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:



I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;

u) legitimação de posse.

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Assim, percebe-se que neste aspecto o Estatuto da Cidade é bastante completo, trazendo uma gama de informações que foram bem complementadas pela Lei Ordinária 14.771/2015.

A referida Lei ainda elenca, dentro deste mesmo título, alguns outros capítulos, denominados: Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Do Direito de Preempção; Da Outorga Onerosa do Direito de Construir; Da Transferência do Direito de Construir; Da Operação Urbana Consorciada; Do Plano de Desenvolvimento Regional; Do Redesenvolvimento Urbano – RDU e Do Estudo do Impacto de Vizinhança.

Destes, abordar-se-á brevemente dois, denominados 'Do Plano de Desenvolvimento Regional e Do Redesenvolvimento Urbano – RDU', com a menção de alguns artigos que serão colacionados abaixo.

#### Sobre o Plano de Desenvolvimento Regional:

Art. 166 O Plano de Desenvolvimento Regional é um instrumento de planejamento e gestão territorial de escala intermediária, tendo por finalidades a estruturação, qualificação ou renovação de compartimentos urbanos.

Art. 168 O Plano de Desenvolvimento Regional deverá conter no mínimo:

- I - a definição das finalidades buscadas com a aplicação do instrumento;
- II - a delimitação da área diretamente e indiretamente envolvida, que deverá considerar territórios homogêneos e as áreas de impacto das intervenções propostas;
- III - o diagnóstico urbano, ambiental, social e econômico;
- IV - proposta de ordenamento territorial prevendo a melhoria e a eficiência das parcelas de terrenos ou glebas incluindo, no mínimo:
  - a) intervenções urbanísticas de caráter local, municipal e intermunicipal de adequação da infraestrutura urbana, social, ambiental e econômica da área sujeita ao plano;
  - b) parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo básicos, máximos e mínimos, de acordo com a capacidade de infraestrutura existente, projetada e respeitadas as diretrizes contidas neste Plano Diretor;
  - c) áreas de interesse para incorporação ao espaço público ou de uso público destinados ao sistema viário, equipamentos urbanos, comunitários e áreas de lazer;
  - d) mecanismos e ações para a viabilização das propostas de intervenções urbanas, assim como para a distribuição equitativa de ônus e benefícios decorrentes, dentre eles, a aplicação de instrumentos de política urbana, programas e projetos.
- V - mecanismos de monitoramento

#### E sobre o Redesenvolvimento Urbano:

Art. 169 O redesenvolvimento urbano é um instrumento de gestão do solo que permite a implantação de projetos urbanos de reconhecido interesse público, mediante reparcelamento, modificação ou aquisição de direitos, com a adesão dos proprietários, promovendo o melhor e maior uso da propriedade, pública ou privada, com a finalidade de criação, aumento ou requalificação de espaço público ou de uso público

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;

Art. 173 Para cumprir suas finalidades, o redesenvolvimento urbano poderá prever, dentre outras medidas:

- I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente ou o impacto de vizinhança, respeitados os limites estabelecidos no macrozoneamento;
- II - destinação de áreas públicas ou de uso público compatíveis, qualitativa e quantitativamente, ao redesenvolvimento proposto;
- III - construção de equipamentos urbanos e comunitários além daqueles exigidos na legislação de parcelamento do solo;
- IV - medidas para promoção da sustentabilidade do projeto urbano;
- V - cota mínima de usos, inclusive para oferta de habitação de interesse social;
- VI - obrigatoriedade de unificação ou reparcelamento de lotes, glebas ou áreas públicas inseridas no perímetro do redesenvolvimento urbano.
- VII – incentivos municipais;
- VIII - investimento público em equipamentos de interesse social ou infraestrutura.

Parágrafo único. O reparcelamento consiste na unificação de lotes, glebas ou áreas públicas, para seu posterior reposicionamento, redimensionamento e redesenho, a fim de viabilizar a reorganização fundiária necessária à implantação do redesenvolvimento urbano.

Sobre tais temas, o Estatuto da Cidade elenca, em um capítulo específico, artigos que elucidam sobre o Plano Diretor, o qual é a base para os artigos supramencionados da Lei Ordinária 14.771/2015, conforme se verá abaixo.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é 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.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Assim, percebe-se que o Plano Diretor contido no Estatuto da Cidade instrui os artigos supramencionados da Lei Ordinária 14.771/2015.

#### 4.2.7 Título VII – Da Gestão Democrática da Cidade

Como conceito inicial, o artigo 181 elucida:

Art. 181 A gestão democrática é a garantia da participação popular em conjunto com o Poder Público Municipal nos processos de planejamento, gestão e desenvolvimento da cidade, considerando as diretrizes, princípios e objetivos previstos neste Plano Diretor.

Ainda, expõe sobre os princípios e diretrizes:

Art. 182 São princípios da gestão democrática da cidade:

I - transparência no acesso à informação de interesse público;

II - incentivo à participação popular;

III - integração entre Poder Público Municipal e população na gestão da cidade.

Art. 183 São diretrizes gerais da gestão democrática:

I - valorizar o papel da sociedade civil organizada e do cidadão como participantes avós, colaboradores, cogestores e fiscalizadores das atividades da administração pública

- II - ampliar e promover a interação da sociedade com o poder público;
- III - garantir o funcionamento das estruturas de controle social previstas em legislação específica;
- IV - promover formas de participação e organização, ampliando a representatividade social.

Além do supracitado, o referido título também trata da participação da população no tocante a formulação, execução, revisão e acompanhamento dos planos e projetos previstos na Lei Ordinária.

O Estatuto da Cidade aduz, por sua vez:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Desta forma, o Estatuto da Cidade serve como base para a Lei Ordinária 14.771/2015, elencando as medidas necessárias para que haja uma gestão democrática da cidade.

#### 4.2.8 Título VIII – Disposições Gerais e Transitórias

Com somente quatro artigos, tal título estabelece os anexos do Plano Diretor, bem como dos projetos que tratem sobre o planejamento urbano e licenciamento para realização de obras.

Art. 190 O Plano Diretor é composto dos seguintes Anexos:

I - mapas esquemáticos de Macrozoneamento, Densidades de Ocupação, Eixos de Estruturação Viária, Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo e Estruturação Urbana: Visão Futura;  
II - glossário, com definições dos principais termos e expressões técnicas da lei.

Art. 191 Deverão ser encaminhados à Câmara Municipal de Curitiba projetos de lei que tratem do planejamento urbano compatíveis com as políticas, princípios, objetivos e diretrizes previstas nesse Plano Diretor.

§ 1º Enquanto não forem aprovadas as leis, continuarão em vigência todas as leis que, de alguma forma, tratam do planejamento urbano da cidade, devendo ser aplicadas em consonância ao previsto neste Plano Diretor, considerando ainda que as normas e parâmetros urbanísticos previstos nesta lei entram em vigor a partir da sua promulgação.

§ 2º No prazo de 1 (um) ano contado da data de vigência desta lei, o Município instituirá comissão com a finalidade específica de avaliar e propor as adequações da legislação vigente, segundo os princípios, diretrizes, objetivos e demais disposições previstas neste Plano Diretor.

§ 3º As adequações feitas via decreto deverão ser expedidas em até 1 (um) ano e as leis específicas em até 2 (dois) anos, contados da data de instituição da referida comissão.

Art. 192 No prazo máximo de 3 (três) anos contados a partir da vigência deste Plano Diretor, deverão ser revistos os Planos Setoriais, devendo ser garantido no processo de sua elaboração a participação popular.

§ 1º Os Planos Setoriais serão orientados pelos princípios, objetivos e diretrizes previstos neste Plano Diretor.

§ 2º Os Planos Estratégicos, os Planos das Administrações Regionais, os Planos de Desenvolvimento de Bairros e os Planos de Vizinhança serão elaborados independentemente da apresentação dos Planos Setoriais e seguirão os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Plano Diretor.

Art. 193 Nenhuma edificação, reforma, demolição ou obra de qualquer espécie, poderá ser feita sem prévio licenciamento pelos órgãos competentes do Poder Público Municipal.

§ 1º Os projetos deverão ser elaborados de acordo com os objetivos e diretrizes deste Plano Diretor e com as normas regulamentares de edificações do Poder Público Municipal.

§ 2º As edificações, reformas, demolições ou obras de qualquer espécie, em execução ou executadas em desacordo com os objetivos e diretrizes deste Plano Diretor ou com as normas regulamentares de edificações ficarão sujeitas a sanções administrativas.

§ 3º As obras de regularização de edificações de que trata o parágrafo anterior serão analisadas desde logo a promulgação do Plano Diretor, aplicando-se quando possível os parâmetros urbanísticos alterados, independente do zoneamento.

Já o Estatuto da Cidade, em sete artigos elucida,

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como

pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;



VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Ao final do presente título, percebe-se que o Estatuto da Cidade se mostra mais completo, tendo o objetivo de instruir a Lei Ordinária 14.771/2015, que o seguiu e instituiu os artigos colacionados anteriormente.

## 5. CONCLUSÃO

Após longo estudo, percebeu-se que a trajetória da humanidade foi longa e trabalhosa, desenvolvendo-se sempre com o fim da convivência em sociedade.

O desenvolvimento do urbanismo andou lado a lado com o desenvolvimento das leis, visto que estas são necessárias para a regulação da vida em sociedade, e não via-se como falar de cidade sem mencionar a história de sua formação.

Curitiba, apesar de ser uma cidade relativamente nova, ao perceber que a população aumentava em ritmo mais acelerado que o município, fez o que pouquíssimas cidades brasileiras haviam feito até o momento: contratou pessoas especializadas para tratar do planejamento urbano.

Apesar do primeiro plano, o Plano Agache, ter sido bastante falho, o plano diretor seguinte, de 1966, se mostrou mais eficiente, abrangendo maiores áreas do município e temas que anteriormente não haviam sido largamente estudados.

Mesmo com esta melhora, o plano de 1966 demorou quase uma década até o início de sua implementação, não tendo sido atualizado até o advento do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, que legisla sobre as cidades e como deve se dar o crescimento destas.

O Estatuto é um instrumento de suma importância na legislação atual, considerando tanto a grande parcela da população em área urbana quanto os problemas enfrentados nas cidades, grande parte deles em decorrência do precário planejamento e desenvolvimento de certas regiões.

Foi apenas em 2004 que Curitiba atualizou o seu Plano Diretor, a fim de que este se tornasse consoante com o Estatuto da Cidade.

Em 2014, dez anos depois da atualização, por força do próprio Estatuto, o Município de Curitiba iniciou o trâmite de revisão do plano diretor, o qual foi promulgado em 17 de dezembro de 2015 como a lei ordinária nº 14.771/2015.

Analisando então o Plano Diretor de Curitiba com o Estatuto da Cidade, percebeu-se que ambos se complementam de maneira harmônica, porém a lei nº 14.771/2015 mostra-se muito mais completa do que a lei nº 10.257/2001, em especial pelo fato de ser o planejamento de uma pequena porção do território nacional e por ter sido realizado com o acompanhamento do IPPUC, órgão responsável pelas questões urbanísticas de Curitiba.

A Lei Ordinária nº 14.771/2015 mostrou-se além do Estatuto da Cidade, não tendo se limitado a apenas uma lei, mas abrangendo também outros instrumentos de política urbana, como planos diversos e legislações acerca de questões urbanísticas, todos elencados no artigo 4º, §3º, do Plano Diretor de Curitiba, sendo, inclusive, um rol exemplificativo, visto que no último inciso deste parágrafo há a indicação de possibilidade de outros planos, programas e projetos que o Município possa vir a criar.

Não se abordou neste trabalho acadêmico a eficiência ou ineficiência do Plano Diretor, posto que tal abordagem necessita de um estudo muito mais aprofundado de Curitiba, porém conseguiu-se verificar a qualidade do trabalho desenvolvido pelo Município e pelo IPPUC, que não se limitaram apenas ao que está disposto na lei nº 10.257/2001.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. In: **Direito e Democracia**, v.2, n.2, 2001, p. 309-317.

ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 245, p. 158-178, 2007.

BANDEIRA, Miguel Sopas de Melo. D. Diogo de Sousa, o urbanista: leituras e texturas de uma cidade refundada. **Bracara Augusta: Revista Cultural da Câmara Municipal de Braga**, v. 49, n. 103 (116), p. 19-58, 2000.

BARCELLOS, P. F. P; BARCELLOS, L. F. P. “Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental.” **Revista da FAE**, v. 7, n. 1, 2004. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/439/335>>. Acesso em 24 de maio de 2017.

BARREIRINHAS, Robinson Sakiyama. **Como se preparar para o Exame da Ordem: tributário**. Coordenação de Valedir Ribeiro Santos. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas et al. **O estatuto da cidade comentado**. Ministério das Cidades, 2010.

BERNARDI, Jorge Luiz; GARCIAS, Carlos Mello. As funções sociais da cidade. In: **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, p.10, v.4, 2008. Disponível em <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

BINO, Agenor Diego da Cruz. Função Social da Propriedade. **Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá**, v. 9, n. 1, p. 9-20, 2016.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. 2.ed. São Paulo: Fapesp, 1999, p. 95.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 28 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257**. Promulgada em 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938**. Promulgada em 31 de agosto de 1981. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.629**. Promulgada em 25 de Fevereiro de 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 24 de maio de 2017.

BRITO, Fernando de Azevedo Alves. **A hodierna classificação do meio-ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou a inexistência das classes do meio-ambiente do trabalho e do meio-ambiente misto**. 2010, p. 1. Disponível em: <[www.ambitojuridico.com.br](http://www.ambitojuridico.com.br)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Conheça a história dos Planos Diretores de Curitiba – Parte I**. Disponível em <[http://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=25680#&panel1-1](http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25680#&panel1-1)>. Acesso em: 24 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor 2015**. Disponível em <[http://www.cmc.pr.gov.br/pd\\_index.php](http://www.cmc.pr.gov.br/pd_index.php)>. Acesso em: 23 de março de 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Direito Urbanístico**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Amanda Lima dos Santos. O Rio de Janeiro a partir da chegada da Corte Portuguesa: Planos, intenções e intervenções no século XIX. **Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo**, n. 13, p. 55-63, 2014.

CASTRO, Mônica. A desapropriação judicial no novo Código Civil. In: **Mundo Jurídico**, 2003. Disponível em: <[www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br)>

COSTA, Regina Helena. O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos da política urbana. In: **Revista de Direito Comercial**, v.24, n.51, 2001, p. 81-98.

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos do plano diretor. In: **Revista de Direito Imobiliário**, v.24, n.51, 2001, p. 11-19.

\_\_\_\_\_; DI SARNO, D. C. **Direito Urbanístico e Ambiental**. P.24-25

DE LEMOS, Rafael Severo. **A valorização do trabalho humano: fundamento da república, da ordem econômica e da ordem social na constituição brasileira de 1988**. Disponível em <<http://www.tex.pro.br/index.php/artigos/306-artigos-jun-2015/7243-a-valorizacao-do-trabalho-humano-fundamento-da-republica-da-ordem-economica-e-da-ordem-social-na-constituicao-brasileira-de-1988>>. Acesso em: 04 de abril de 2018.

DE SOUSA, José Aldeni. **As funções sociais da cidade: Diretrizes e instrumentos para uma Urbanização Sustentável**, p. 23. Disponível em

<<http://www.repositorio.unilab.edu.br:8080/jspui/bitstream/123456789/469/1/Jos%C3%A9%20Aldeni%20Marinho%20de%20Sousa.pdf>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

DIREITOS BRASIL. **O que é dignidade da pessoa humana?** Disponível em <<http://direitosbrasil.com/o-que-e-dignidade-da-pessoa-humana/>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas. 2015.

DO CARMO, Julio Cesar Botega. Reflexões sobre o planejamento urbano em Curitiba. In: **Arquitextos**, ano 11, set. 2010. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.124/3564>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 3-23, 2006.

FGV PROJETOS. **O que é uma cidade inteligente?** Disponível em <<http://fgvprojetos.fgv.br/noticias/o-que-e-uma-cidade-inteligente>>. Acesso em: 04 de abril de 2018.

FILHO, F. G. B.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n.26, 2009, p. 34-49.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Plano Diretor Passo a Passo**. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. In: **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v.4, 2008.

GOBBO, Felipe Stuart. A função social da propriedade urbana: evolução do conceito de propriedade e sua consagração como princípio constitucional na constituição da república de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.2, n.3, 2007. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)>.

GOITIA, Fernando Chueca. **Breve História do Urbanismo**. Coleção Dimensões. Portugal: Editorial Presença, 1982.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro, 2006.

GUALDA, Nicolau D. F.; STRAMBI, Orlando; PIETRANTONIO, Hugo. **Integração entre políticas de uso de solo e transportes: dificuldades e necessidades**, p.2 e 3. Disponível em <<http://sites.poli.usp.br/p/hugo.pietrantonio/UsoSolo3.pdf>>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**. Campinas: Papyrus, 1990.

IPPUC. **Adequação da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo ao Plano Diretor de Curitiba 2015.** Disponível em <[http://www.ippuc.org.br/ldz/arquivos/reunioes/apresent\\_Bairro\\_Novo.pdf](http://www.ippuc.org.br/ldz/arquivos/reunioes/apresent_Bairro_Novo.pdf)>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. **Adequação da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo ao Plano Diretor de Curitiba 2015.** Disponível em <[http://www.ippuc.org.br/ldz/arquivos/reunioes/apresent\\_Portao.pdf](http://www.ippuc.org.br/ldz/arquivos/reunioes/apresent_Portao.pdf)>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. **Revisão 2015: Plano Diretor de Curitiba – Versão para avaliação na plenária expandida do Concitiba.** Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/Resumo%20das%20Propostas%20A4.pdf>>. Acesso em: 23 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/linhadotempo.php?titulo=hist%F3ria>>. Acesso em 24 de março de 2018.

JORGE, Karina Camarneiro et al. **Urbanismo no Brasil Império: a saúde pública na cidade de São Paulo no século XIX (Hospitais, Lazaretos e Cemitérios).** 2006.

LANDIN NETO, Antonio. **A educação ambiental como resolução do conflito entre desenvolvimento sustentável e globalização.** Frutal: Prospectiva, 2016. Disponível em <[http://frutal.uemg.br/downloads/Livro\\_Antonio%20Landim.pdf](http://frutal.uemg.br/downloads/Livro_Antonio%20Landim.pdf)>. Acesso em: 26 de março de 2018.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 91-92.

LEIS MUNICIPAIS. **Lei Orgânica nº 14.771/2015.** Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1478/14771/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-desenvolvimento-integrado-do-municipio-2017-05-03-versao-compilada>>. Acesso em: 25 de março de 2018.

LEMISZ, Ivone Ballao. **O princípio da dignidade da pessoa humana.** Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5649/O-principio-da-dignidade-da-pessoa-humana>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

LEMOS, Maria Fernanda. **Planejamento urbano para enfrentamento de riscos ambientais, redução de vulnerabilidade sócio-climática e adaptação de cidades,** p.09. Disponível em <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/161/161-800-1-SP.pdf>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

LOSSO, Thais Cercal Dalmira. Princípios da política global do meio ambiente no Estatuto das Cidades. In: SILVA, Bruno Campos. Direito ambiental: enfoques variados. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004. – Disponível em

<<http://ojs.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/viewFile/4989/4049>>. Nota de rodapé nº 9, página 139. Acesso em: 02 de abril de 2018.

MOESCH, Frederico Fernandes. **O princípio da função social da propriedade e sua eficácia**. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/7645/o-principio-da-funcao-social-da-propriedade-e-sua-eficacia>>. Acesso em: 03 de abril de 2018. p. 1

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10.07.2001). In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n.255, 2001, p. 343-348.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

MUNICÍPIO DE CURITIBA. **Nova lei de zoneamento estabelece as direções para o desenvolvimento de Curitiba**. Notícia veiculada em 25 de novembro de 2016. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/nova-lei-de-zoneamento-estabelece-as-direcoes-para-o-desenvolvimento-de-curitiba/40635>>. Acesso em: 31 de maio de 2017.

OLIVEIRA, José Lopes. **Direito das coisas**. 3. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

PAVIANI, Aldo. **Geografia urbana do Distrito Federal: evolução e tendências**. 2007.

PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA. **História**. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/idioma/portugues/historia>>. Acesso em: 23 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **O Plano Agache**. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/idioma/portugues/planoagache>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. In: **Revista de Direito da Cidade**, v.04, n.02, p. 145. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/9715/7614>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n. 12, 2004, p. 9-25.

ROLNIK, Raquel. Plano Diretor Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: **Revista de Direito Imobiliário**, v.25, n.52, 2002, p. 11-18.



ROMANELLI, L. C. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2ª.Ed. Curitiba: Juruá, 2007.

ROTH, Leland M. **Entender la arquitectura: sus elementos, historia y significado**. Barcelona: G. Gilli, 1999.

SALEME, Edson Ricardo. **Parâmetros Sobre a Função Social da Cidade**. 2003.

SANTOS, José Lázaro de Carvalho. **A Integração entre o Planejamento dos Transportes e os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos para uma Cidade Sustentável**, p.2. Disponível em <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo4.pdf>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

SMIT, B. e PILIFOSOVA, O. From Adaptation to Adaptive Capacity and Vulnerability Reduction. In: SMITH, J., KLEIN, R. e HUQ, S. (Eds.). *Climate Change, Adaptive Capacity and Development*. London, UK: Imperial College Press, 2003, pp.9-28. Disponível em <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/161/161-800-1-SP.pdf>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

TEPEDINO G, SCHREIBER A. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade. **Questões agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método, 2002, p. 91-131.

TSUTIYA, Milton Tomoyuki; BUENO, Rui Cesar Rodrigues. CONTRIBUIÇÃO DE ÁGUAS PLUVIAIS EM SISTEMAS DE ESGOTO SANITÁRIO NO BRASIL. **Água Latinoamérica**, v. 4, n. 4, p. 20-25, ago. 2004. Disponível em: <<http://www.agualatinoamerica.com/ArchiveNewsView.cfm?ID=499>>. Acesso em: 12 abr. 2017.