

AUTORIZAR OU NEGOCIAR? ANÁLISE DAS DECISÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO NA POLÍTICA URBANA DE CURITIBA DURANTE O ANO DE 2016**AUTHORIZE OR NEGOTIATE? ANALYSIS OF THE DECISIONS OF THE MUNICIPAL COUNCIL OF URBANISM IN CURITIBA'S URBAN POLICY DURING THE YEAR 2016****Katya Regina Isaguirre¹**
Matheus Mafra²**RESUMO**

Este estudo analisa a atuação do Conselho Municipal de Urbanismo (CMU), órgão responsável pela gestão do solo urbano de Curitiba, especificamente no que se refere às suas decisões acerca da aplicação dos parâmetros construtivos estabelecidos por meio do Plano Diretor e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba expedidas no ano de 2016. O objetivo central é avaliar a compatibilidade do referido Conselho com a diretriz da gestão democrática da cidade e identificar as tendências de suas decisões acerca do planejamento urbano vigente. Para atingir tal fim, utilizou-se de exploração bibliográfica e análise legislativa do planejamento urbano de Curitiba. Complementa a metodologia a análise documental das decisões emitidas pelo CMU durante o ano de 2016. Ambos exames indicam a centralidade do Conselho na política urbana local e a reduzida representatividade da sociedade civil em sua composição, marcada por um perfil tecnocrático. Apontou-se, igualmente, as influências das diversas demandas decorrentes do crescimento da cidade e do mercado imobiliário em face à aplicação da legislação urbanística vigente. Consequentemente, reflexões futuras deverão avaliar como garantir a fidelidade ao planejamento urbano pelas decisões do CMU, além da necessidade de superação de seu perfil tecnocrático. Ambas as avaliações são fundamentais para a promoção de um planejamento urbano não excludente.

Palavras-chave: Curitiba; Planejamento; Zoneamento; Conselho; Negociação

¹ Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania (2007). Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento junto ao MADE/UFPR, tendo realizado doutorado-sanduiche na Universidade de Liège (BE), Campus Arlon, junto à unidade de Socioeconomia, ambiente e desenvolvimento (SEED), sob a orientação do Prof. Dr. Pierre M. Stassart. Atualmente é professora adjunta do departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Leciona as disciplinas de direito ambiental e agrário e atua junto aos Programas de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento e Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFPR. Afiliação: Universidade Federal do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7659948370315258>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7237-2629> E-mail: kisaguirre@gmail.com

² Mestrando em Direito do Estado pela UFPR, assessor do Centro de Apoio às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Paraná. Afiliação: Universidade Federal do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9673807341168054>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0931-4546> E-mail: mathemafra7@gmail.com

ABSTRACT

This study analyzes the performance of the Municipal Council of Urbanism (CMU), the body responsible for urban land management in Curitiba, specifically regarding its decisions on the application of the building parameters established by the Master Plan and the Law of Land Use and Occupancy of Curitiba issued in 2016. The central objective is to evaluate the compatibility of the mentioned Council with the guideline of democratic management of the city and to identify the trends of its decisions about the urban planning in force. To this end, a bibliographic exploration and legislative analysis of Curitiba's urban planning were used. The methodology is complemented by documentary analysis of the decisions issued by the CMU during 2016. Both examinations indicate the centrality of the Council in local urban policy and the reduced representativeness of civil society in its composition, marked by a technocratic profile. It was also pointed out the influences of the several demands resulting from the city growth and the real estate market in face of the application of the urban legislation in force. Consequently, future reflections should evaluate how to guarantee fidelity to urban planning through CMU's decisions, besides the need to overcome its technocratic profile. Both evaluations are fundamental for the promotion of a non-exclusive urban planning.

Keywords: Curitiba; Planning; Zoning; Council; Negotiation.

1. INTRODUÇÃO

Planejar o desenvolvimento das cidades é uma necessidade consolidada desde a Constituição Federal de 1988 e reforçada pelo Estatuto das Cidades, tendo como objetivo central a promoção de um processo de urbanização que iguale os ônus e benefícios de seu avanço a todos os cidadãos. Todavia, não se trata de uma atividade (delegada ao Poder Executivo municipal) ausente de conflitos, da elaboração à execução. As cidades, principalmente aquelas dotadas de infraestrutura e valor econômico, encontram-se em um constante processo de disputa.

Esses conflitos, conforme aponta MARICATO (2000, p.61), podem levar à uma distinção entre a realidade posta e o previsto normativamente, com o planejamento urbano concentrando-se em um âmbito discursivo, possuindo uma efetividade esparsa, comandada por critérios espaciais e mercadológicos e executada por uma administração pública fragmentada e dotada de diversos interesses próprios.

Partindo desse panorama, busca-se compreender como a legislação urbana de Curitiba vem sendo aplicada por sua administração pública, sobretudo pelo seu Conselho Municipal de Urbanismo

(CMU), órgão responsável tanto pela análise de recursos administrativos, como pela resolução de casos omissos na legislação urbanística. Pretende-se analisar qual a influência de um órgão específico na promoção de alterações no rumo da aplicação da legislação urbanística municipal, avaliando se sua postura vai de encontro ao planejamento urbano previamente pactuado, além de avaliar se a maneira como o respectivo órgão é construído se encontra dentro das diretrizes de gestão democrática das cidades estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Metodologicamente a pesquisa iniciou-se com exploração bibliográfica e análise legislativa acerca do funcionamento do CMU e as hipóteses de reflexos das disputas do espaço urbano em seu funcionamento. Seguidamente, passou-se à análise documental das decisões expedidas pelo CMU no decorrer do ano de 2016. Mediante a apresentação de ofício à Secretaria Municipal de Urbanismo de Curitiba, solicitou-se o registro de todos os processos que tramitaram pelo CMU no em 2016. A escolha do aludido ano deu-se diante da sua proximidade com a elaboração deste estudo, somado ao número de procedimentos concluídos no referido ano - anos posteriores, como 2017, possuíam número significativo de procedimentos ainda em curso. Seguidamente, coletou-se todas as decisões dos referidos procedimentos, tabulando-os, de modo a promover análise quantitativa das decisões.

Concluída a avaliação quantitativa, seguiu-se para o recorte qualitativo, concentrando-se em decisões específicas às demandas do direito de construir, ou seja, análises de projetos e suas adequações à área a serem implantados, observando especificamente as deliberações acerca dos parâmetros construtivos aplicáveis aos empreendimentos, localização do empreendimento e julgamento final do Conselho.

A abordagem quantitativa permite compreender o fluxo de solicitações que são destinadas ao referido Conselho e quais as tendências de atuação do Conselho em face à política urbana municipal. Continuamente, a abordagem qualitativa revela as principais demandas feitas à administração pública e quais limitações urbanísticas estabelecidas no planejamento são mais questionadas administrativamente.

Trata-se de um recorte de análise do Conselho, não esgotando o objeto da pesquisa. Isso porque, para além das decisões expedidas, as relações (pessoais e institucionais) que ocorrem no interior do Conselho, conflitos com outros órgãos municipais e seu próprio desenho institucional, são elementos necessários para uma compreensão detalhada de seu perfil decisório - elementos que oferecem oportunidades para pesquisas futuras. A limitação da presente análise justifica-se tanto pelo período de sua elaboração, quanto pelo espaço proposto para sua apresentação.

Dito isso, entende-se que o presente estudo apresenta caminhos para novas compreensões acerca do desenvolvimento do planejamento urbano da capital paranaense, demonstrando os impactos da lógica de flexibilização de parâmetros urbanísticos no momento da expedição de licenciamentos urbanísticos, em uma busca de intensificar a produção de edificações - tendência constatada em território

nacional. Compreender essas contradições contribui para a superação dos desafios para um processo igualitário de urbanização das cidades brasileiras.

2. O PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA

O Planejamento Urbano é uma das principais ferramentas para a garantia de um adequado e equilibrado processo de urbanização nas cidades contemporâneas. Em termos de solo brasileiro, o planejamento urbano é previsto desde a Constituição Federal de 1988, com o Capítulo da Política Urbana (Arts.182 e 183).

Conforme narrado por Ermínia Maricato (2013, p. 100), o aludido capítulo, influenciado tanto por movimentos sociais, quanto por conselhos estatais, condiciona o desenvolvimento das cidades à uma adequada distribuição do processo de urbanização. Para o cumprimento dessas metas, os municípios devem criar normas locais que estabeleçam limites ao exercício de propriedade de seus cidadãos, de modo que a utilização do solo se volte aos interesses de toda a sociedade, não apenas para os interesses do indivíduo que lhe é dono.

No âmbito da cidade de Curitiba, duas legislações são as principais fundamentadoras do planejamento urbano e suas respectivas limitações ao direito de construir: o Plano Diretor (regulamentado à época da elaboração deste artigo por meio da Lei Municipal nº 14.771/2015) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (regulamentado à época da elaboração deste artigo por meio da Lei Municipal nº 9.800/2000), sendo ambas responsáveis por estabelecer os parâmetros construtivos vigentes no Município¹.

Esse conjunto de normas é aplicado por uma ampla estrutura administrativa especializada, tendo como principais órgãos de atuação a Secretaria Municipal de Urbanismo, na qual se inclui o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU), o Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (IPPUC) e Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA).

O IPPUC, uma autarquia municipal, existe desde o primeiro Plano Diretor da cidade, regulamentado pela Lei Municipal nº 2.660/1965, a qual, por meio de seu art.1º, definiu a competência do aludido instituto para o exercício de atividades necessárias para o planejamento do Município, como a elaboração de projetos de lei pertinentes ao desenvolvimento da cidade, elaboração de estudos técnicos para o desenvolvimento integrado do Município e promoção de análises visando uma adaptação constante da legislação urbana local (principalmente em relação às normativas nacionais e estaduais). Seus projetos de lei são tradicionalmente enviados ao Poder Executivo, que em seguida os submete junto ao Poder Legislativo.

O Conselho Municipal de Urbanismo (instituído inicialmente por meio do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.875/1960), por sua vez, atua na avaliação de recursos administrativos para a expedição de alvarás de construção e utilização do solo, além de participar na formulação de resoluções acerca do planejamento urbano da cidade.

Seguidamente, atua no planejamento do Município o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Criado após a promulgação da Resolução nº 13 do Ministério das Cidades, o CONCITIBA é um órgão vinculado ao IPPUC e criado pela Lei Municipal nº 12.579/2007, tendo funções fiscalizadoras, consultivas e deliberativas, sendo essa última inserida após a 5ª Conferência Municipal das Cidades, mas ainda pendente de regulamentação para ser exercida. É composta por servidores públicos municipais e por membros da sociedade civil (compreendida aqui por movimentos sociais urbanos, sindicatos e demais órgãos representantes de classe).

Conforme aponta OLIVEIRA (2000, p. 83), a criação de órgãos especializados da prefeitura para a elaboração e fiscalização das normas de planejamento urbano remonta aos anos 40, momento quando os problemas urbanos vivenciados pelos municípios passam a ser tratados de maneira integrada pelos órgãos responsáveis pela política urbana de cada cidade, abordagem igualmente constatada em outras cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

Ocorre que mesmo com as normas já consolidadas e com a especialização dos órgãos responsáveis pela gestão do solo urbano, é evidente que o processo de urbanização, em todos seus aspectos (normativos ou executivos), apresenta pontos passíveis de críticas, sendo que Curitiba não é isenta desses impasses, expressos, por exemplo, em dados obtidos junto à FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015, p.33 e 44) acerca do elevado déficit habitacional do município (calculado em 76.305 domicílios) e habitações precárias (calculada em 8.162 habitações). Essa realidade se deve, em grande parte, ao próprio planejamento desigual do Município, o que acarretou na concentração da desigualdade da cidade nas fronteiras do município, conforme bem apontado por MOURA e KORNIN (2009, p.19).

Outro equívoco do planejamento, dessa vez relacionado à divisão de poderes, refere-se à concessão de poder ao CMU realizada pelo § 2º do artigo 15º da Lei Municipal nº 9.800/2000, o qual definiu que os parâmetros de uso e ocupação do solo dos Setores Especiais poderiam ser alterados pelo respectivo órgão, o que acabou por conferir um amplo poder legislativo ao Conselho, superando sua função legal de resolver omissões e contradições do planejamento urbano e ignorando todos os procedimentos legislativos que o antecederam (KANAYAMA, 2000, p. 38).

Considerando que uma parcela das legislações urbanísticas permanece pautada no paradigma da propriedade individual, entende-se que os procedimentos responsáveis pela emissão de licenciamento urbanístico oferecem o risco de sobreposição do interesse individual proprietário sob o interesse público presente na área que circunda o empreendimento analisado, conforme avalia SILVA (2019, p.06).

As disputas entre interesses de cunho privado (por parte dos sujeitos interessados na expedição do alvará) e interesses de cunho público (em relação à garantia do planejamento urbano consolidado pela via legislativa), aliados ao fato de que grande parte dos órgãos responsáveis pela gestão do solo urbano não possuem uma legislação interna e procedimentos claros ao restante da população, pode favorecer a ocorrência de comportamentos ilícitos (seja por parte dos sujeitos interessados na aprovação do empreendimento, seja por parte dos agentes públicos nele instalados) pautados em relações personalistas ou clientelistas (HOSHINO, 2017, p.1110).

Tendo em vista os riscos e ambiguidades da atuação do respectivo órgão, faz-se necessária uma análise mais detalhada de seu desenho institucional, além de como suas decisões são tomadas, obtendo uma maior compreensão de quais os rumos que essas decisões podem repercutir para o município.

3. EXPLICANDO O CMU

O CMU (inicialmente denominado de Comissão de Zoneamento) surge durante a elaboração da primeira lei de zoneamento de Curitiba (Lei Municipal nº 1.875/1960), por meio de seu artigo 5º da Lei 1.875/1960, com atribuições de tomar decisões nos pedidos de uso do solo, principalmente no que se referia aos casos permissíveis ou omissos na legislação, além de julgar recursos em que as partes alegam algum erro de interpretação da legislação, conforme estabelecido nos incisos I e II do referido artigo. Seguidamente, por meio do parágrafo 1º do artigo 5º da aludida legislação, regulamentou-se a composição do Conselho, apontando-se que sua composição seria formada por engenheiros do Departamento de Urbanismo e do Departamento de Edificações da Prefeitura de Curitiba, além de contar com dois vereadores – todos nomeados pelo prefeito, sem constar qualquer previsão de participação da sociedade civil. (CURITIBA, 1960, sem página).

O Conselho Municipal de Urbanismo vai receber a denominação e o desenho de funcionamento vigentes com a Lei Municipal nº 7.701/1991 (responsável por instituí-lo) e pelo Decreto Municipal nº 635/1991 (responsável por regulamentá-lo) (CURITIBA, 1991, sem página).

Conforme prevê o artigo 1º da Lei Municipal nº 7.701/1991, o Conselho Municipal de Urbanismo é um órgão vinculado à Secretaria Municipal do Urbanismo, possuindo natureza consultiva e de julgamento das questões referentes à matéria urbanística, além de contribuir para a formulação da política urbana municipal. Em síntese, sua responsabilidade é tratar e emitir decisões sobre situações nas quais seja necessário o debate sobre divergências de legislação, questões omissas ou casos denominados permissíveis, relacionados ao zoneamento do solo, licenciamento de construções e parcelamento do solo (CURITIBA, 1991, sem página).

Assim, a competência legal do CMU seria de analisar, em sede recursal, pedidos de alvará de construção ou instalação de estabelecimentos comerciais que não fossem autorizados inicialmente pela Secretaria Municipal de Urbanismo, especificamente quando os referidos pedidos abordassem questões não previstas inicialmente na legislação de planejamento urbano da cidade, principalmente o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

Para o desempenho dessas análises o conselho divide-se entre Comissão de Edificação e Uso do Solo e Comissão de Usos Comerciais, cada uma sendo competente por decidir os recursos afeitos ao seu tema específico.

Trata-se de um modelo de gestão implantado inicialmente no zoneamento de Nova York na década de 20 e presente no Brasil desde os anos 30, baseado na existência de um órgão administrativo responsável pela análise de possíveis elasticidades da legislação urbanística e mediação de interesses dos proprietários, evitando judicializações e fortalecendo o planejamento vigente (FELDMAN, 2005, p. 71).

Esse papel torna o CMU um alvo de disputas políticas. Apenas uma breve comparação entre as duas últimas gestões da Prefeitura de Curitiba, Gustavo Fruet (2012 a 2016) e Rafael Greca (2017 até o momento) demonstra como o aludido conselho é rapidamente alterado após mudanças de gestão no poder executivo – alterações que não se limitam somente ao seu corpo de servidores, mas todo seu desenho institucional.

No ano de 2015, durante a gestão Fruet, o CMU passa por uma transformação com a expedição do Decreto Municipal nº 337/2015, tendo sua composição e funcionamento ampliados (CURITIBA, 2015, sem página). Ao contrário de apenas decidir sobre os casos permissíveis e interpretar a aplicação da legislação urbana municipal, como vinha ocorrendo até então, o artigo 2º aponta que será de competência do CMU tomar deliberações acerca da política urbana municipal, analisar possíveis defeitos presentes no Plano Diretor, propor diretrizes para áreas públicas, apresentar resoluções e debater projetos de lei de interesse urbanístico (CURITIBA, 2015, sem página). Trata-se de competência que afasta o referido conselho de sua competência originária em apenas analisar recursos vindos da Secretaria Municipal de Urbanismo para se tornar responsável por análises do desenvolvimento urbano local.

O mesmo decreto alterou a composição dos participantes do conselho, quando, com seu artigo 3º, garantiu a participação e voto de alguns setores da sociedade civil, que contabilizam em 16 ao todo, composta exclusivamente por entidades de classes profissionais relacionadas ao comércio ou ao mercado imobiliário, como a Associação Comercial do Paraná (ACP) ou Instituto de Engenharia do Paraná (IEP) (CURITIBA, 2015, sem página). Trata-se de mudança significativa, considerando que antes do referido decreto a composição do CMU se limitava à participação exclusiva dos membros do poder executivo.

A liberação de alvarás, bem como os membros da sociedade civil que compõem o CMU, serão divididos em duas comissões: a Comissão de Usos Comerciais e a Comissão de Edificação e Utilização do

Solo. Conforme apontam os artigos 12 e 13 do Decreto Municipal nº 337/2015, as oito entidades de classe que compõem cada comissão serão divididas em dois grupos de quatro, alternando-se em cada mandato.

Desse modo, conforme estabelece o artigo 10 do Decreto Municipal nº 337/2015, a Comissão de Usos Comerciais contará com: Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI-PR); Conselho Regional de Contabilidade do Paraná (CRC-PR); Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba (SEHA); Associação Comercial do Paraná (ACP); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL-PR); Federação do Comércio do Estado do Paraná (FECOMÉRCIO); Sindicato de Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (SECOVI-PR) e Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP-PR).

A Comissão de Edificações e Uso do Solo, por sua vez, conforme expresso pelo artigo 11 do Decreto Municipal nº 337/2015, tem como participantes: Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-PR), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná (CREA-PR), Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná (SINDARQ-PR); Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná (SENGE-PR); Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-PR); Instituto de Engenharia do Paraná (IEP); Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (ASBEA-PR) e Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (SINDUSCON-PR).

No ano de 2017, sob nova gestão comandada por Rafael Greca, por meio do Decreto Municipal nº 678/2017, o CMU passa por mais mudanças. É retirada sua competência de debater propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico, conforme previsto anteriormente no inciso VI do artigo 2º do Decreto Municipal nº 337/2015. Seguidamente, por meio do inciso III do artigo 3º da Lei Municipal nº 678/2017, define-se que a Procuradoria Geral do Município atuará no assessoramento jurídico, retomando o papel tradicional de atuação da referida instituição, já que perde direito ao voto nas deliberações de alvará, poder que tinha garantido durante a gestão Fruet e seu Decreto Municipal nº 337/2015 (CURITIBA, 2015, sem página).

Essas mudanças acarretam a extinção do Conselho Deliberativo e Conselho Superior, previstos anteriormente pelo artigo 5º do Decreto nº 337/2015. Os aludidos Conselhos eram responsáveis por decidir recursos interpostos em face das decisões emitidas inicialmente pelas Comissões, sendo compostas exclusivamente por membros das Secretarias.

A Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD), por sua vez, foi retirada do conselho, perdendo seu cargo na Comissão de Edificação, Uso e Ocupação do Solo, previsto anteriormente pela alínea d do Inciso II do artigo 11º do Decreto Municipal 337/2015 (CURITIBA, 2015, sem página).

A abertura do CMU apresenta as contradições inerentes do processo de democratização da política urbana que se constrói desde os anos 80, quando, conforme destacado por NASSIF (2019, p.32), mesmo com a previsão de participação da sociedade civil em espaços da administração pública, as

instituições do estado, principalmente aquelas voltadas ao planejamento urbano, não conseguem deixar de priorizar o perfil técnico (prioritariamente formado por engenheiros e arquitetos) tanto na composição dos órgãos, como no momento das decisões finais referentes ao planejamento urbano, reduzindo as possibilidades de uma participação ampliada.

Essas contradições são notadas quando o conselho justifica a escolha dos órgãos que farão parte de sua composição sob o argumento de que os mesmos teriam o conhecimento técnico suficiente para ter sua participação garantida, enquanto outros movimentos sociais ou até mesmo a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), detentora de uma comissão relacionada ao tema de direito à cidade em sua subseção do estado do Paraná, não possuem participação junto ao aludido Conselho.

Igualmente, não há previsão de participação dos sujeitos interessados ou de seus respectivos advogados em reuniões que tratem dos processos de seu interesse, agravando o perfil hermético do aludido Conselho.

4. DO PASSADO AO PRESENTE, AS DISPUTAS POLÍTICAS EM TORNO DO CMU

É necessário destacar que a observação dessas alterações, para além de seus aspectos meramente legais, é um importante mecanismo de compreensão do acesso de sujeitos de poder junto aos órgãos burocráticos, revelando como ocorre a relação entre agentes políticos e agentes burocráticos (GUADALINI JR, CODATO, 2016, p. 486).

No caso de Curitiba, essa relação é notada historicamente quando entidades de classe, tanto representativas do setor de comércio e serviços, como representantes do setor imobiliário, demandaram espaços junto à administração pública para a deliberação e avaliação de questões envolvendo a política urbana.

Essa era a principal intenção do debate promovido por SINDUSCON, SECOVI e Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (ADEMI) em 1988, especificamente durante a segunda eleição para prefeito, quando se propôs a criação de um Conselho Técnico de Desenvolvimento Urbano, órgão público que seria composto pelas entidades, junto ao IEP e ao CREA, de modo a deliberar acerca de alterações nas normas que regulamentavam o desenvolvimento urbano à época (OLIVEIRA, 2000, p. 163).

Sentido semelhante é constatado em relação à importância dada por tais entidades à concessão de alvarás, tanto aquelas destinadas ao licenciamento de edificações, como aquelas referentes à localização do comércio. T tamanha importância colocará tal autorização em meio a uma série de disputas e conflitos, sejam eles políticos ou legais.

Nesse sentido, cabe destacar a alta liberalização de alvarás durante a segunda gestão de Jaime Lerner (1979-1974), que repercutiu em conflitos na gestão de Requião (1986-1989) em relação à ilegalidade destes, que acabaram por inflar muitas das setoriais existentes. Posteriormente na retomada de Lerner ao poder, inicia-se uma ação conjunta entre ADEMI e SINDUSCON a fim de que requerer a prorrogação dos alvarás já emitidos, bem como que os projetos pudessem ser alterados sem terem seus alvarás de construção caçados (OLIVEIRA, 2000, p. 159).

Nacionalmente esse fenômeno é comum, atual e passível de comparação. Em São Paulo, por exemplo, setores do mercado imobiliário influenciaram diretamente na política urbana do Município, utilizando-se da estrutura administrativa responsável pela gestão urbana, dentre eles, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) de São Paulo, sendo que o SECOVI² (igualmente atuante no município de Curitiba), manteve um forte vínculo com tal órgão paulistano, conseguindo decisões privilegiadas ao mercado imobiliário (HOYLER, 2014, p.74).

O SMDU possui funções semelhantes ao CMU, considerando que o referido órgão paulistano é responsável pela emissão de alvarás e avaliações pertinentes ao planejamento urbano de São Paulo. O SECOVI, por seu turno, também atua em Curitiba e possui alta incidência nas decisões relacionadas aos rumos do crescimento da cidade, seja no âmbito legislativo, seja na sua participação dentro do próprio CMU, onde tem poder de voto garantido junto à Comissão de Edificação e Utilização do Solo.

Assim, as alterações propostas na gestão de Gustavo Fruet, por meio do Decreto Municipal nº 337/2015 e mantidas até o momento representam tanto um atendimento às demandas realizadas no decorrer de toda a história do planejamento urbano, quanto uma institucionalização de procedimentos que anteriormente ocorriam nas margens da administração pública.

Todavia, é necessário apontar que tais entidades de classe aparentemente apresentam proximidades políticas distintas entre si. É o que se nota quando, inicialmente, um grupo formado por SENGE, CREA, SINDARQ, CAU e IAB, protocolou junto à Prefeitura Municipal de Curitiba expressando críticas aos modos como os trabalhos do CMU vinham sendo realizados, alegando-se que a competência conferida a tais entidades dentro do Conselho se limitaria à emissão de licenças e análise de imprecisões legais, quando as mesmas entidades poderiam contribuir de maneira mais densa ao planejamento da cidade, no sentido de que, considerando sua composição de profissionais da engenharia e arquitetura, poderiam trabalhar em diálogos referentes à políticas públicas urbanas, questões referentes à aplicação do plano diretor e projetos de lei de interesse urbanístico³.

Posteriormente, com a abertura de processo de revisão da lei de zoneamento, outro grupo de entidades profissionais, intitulado pelo próprio Município como G10⁴, formado por Fecomercio, SINDUSCON, ACP, IEP, CREA, ADEMI e CVI, organizam-se de modo a requerer alterações na proposta de

lei apresentada pelo IPPUC, com sugestões que iam principalmente de solicitar uma legislação mais flexível (KRUGER, 2018, sem página).

Casos de interferências para a liberação de alvarás despontaram mais uma vez na história do município, quando em 2017, com a instauração da operação criminal denominada de Al-Barã pelo Ministério Público do Estado do Paraná, promoveu-se "investigação que liga funcionários da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) à concessão de alvarás e licenciamentos mediante pagamento de propina", conforme relata ANÍBAL (2017, sem página).

A operação Al-Barã trata de típica situação de interposição de interesses privados em procedimentos públicos, além de permitir especulações acerca das tensões entre o CMU e demais poderes ou órgãos estatais. Isso porque, áudios interceptados durante a aludida operação demonstram que para os dirigentes do CMU seria necessário que o IPPUC promovesse atualização de suas normas – do contrário, não restaria ao Conselho liberar alvarás que contrariavam o próprio zoneamento, já que este estaria desatualizado diante de uma inércia do IPPUC, alegando, igualmente, que os técnicos do IPPUC seriam intransigentes na interpretação e aplicação da legislação então vigente (ANÍBAL, 2017).

Os procedimentos do respectivo órgão e as normas que os orientam favorecem conflitos e sobreposição de interesses nos seus espaços e decisões. Isso se deve porque o respectivo conselho segue a tendência de órgãos de licenciamento detentores de um funcionamento de difícil compreensão por sujeitos externos a ele, cujas decisões são de difícil acesso e de contestação por terceiros, situação agravada pela ausência de participação e fiscalização pública em suas instâncias, o que acarreta margens para favorecimentos ilícitos, personalismo e clientelismo político (HOSHINO, 2016, p. 1110).

A influência do CMU em face da política é reforçada quando constata-se que seu poder decisório esvazia a influência dos demais órgãos da política urbana de Curitiba, principalmente quando comparadas suas decisões em face às expedidas pelo CONCITIBA (Conselho da Cidade de Curitiba), o que corrobora com a afirmação do escasso poder decisório do Conselho - rumo nacional, sobretudo diante da expedição do Decreto Federal nº 9759/2019, o qual extinguiu dezenas de conselhos nacionais semelhantes ao ora analisado.

Ademais, essa realidade é reforçada quando as decisões mais importantes para o planejamento urbano de Curitiba se concentram no CMU, enquanto para o CONCITIBA restariam propagandas e palestras promovidas pela prefeitura (COELHO, 2015, p. 75).

Assim, envolto por um discurso da técnica de seus representantes, o CMU vem se mostrando como um espaço privilegiado para decisões do futuro do desenvolvimento da cidade de Curitiba, sendo que o acesso ao mesmo não é garantido de maneira igualitária a toda à sociedade.

5. ANÁLISE DAS DECISÕES DO CMU NO DECORRER DO ANO DE 2016

Considerando a importância do CMU em relação à política urbana de Curitiba, tendo em vista sua responsabilidade em decidir como o direito de construir será exercido e como o planejamento urbano será posto em prática, faz-se necessária uma análise documental de suas decisões, por meio da qual pretende-se identificar as tendências de decisão do aludido Conselho e suas conseqüentes repercussões no planejamento urbano vigente.

A escolha do ano de 2016 ocorreu devido à data de elaboração deste artigo, o que o tornava o ano mais recente e com maior número de processos concluídos, considerando que anos posteriores (como 2017) ainda possuíam processos pendentes de decisão.

Após o protocolo de ofício junto à Secretaria Municipal de Urbanismo, coletou-se os números de processos analisados pelo referido Conselho em 2016, elaborando-se um banco de dados com os 2.129 processos analisados. Seguidamente, por meio do portal eletrônico disponibilizado pela municipalidade para a consulta aos processos, obteve-se o acesso às respectivas decisões expedidas pelo CMU, completando-se, assim, o referido banco de dados.

A análise concentrou-se nas decisões relacionadas aos Alvarás de Construção, desconsiderando os Alvarás de Localização, Alvarás de Publicidade e alvarás para instalação de linhas de transmissão. Isso porque são nos licenciamentos urbanísticos de construção em que os conflitos e disputas em torno do espaço urbano encontram-se destacados, já que estes procedimentos abordam as limitações mais restritas ao direito de construir e ao direito de propriedade.

Das decisões consultadas, coletou-se as seguintes informações: decisão final do Conselho, assunto abordado no processo, localização do empreendimento e compra de potencial construtivo pelo empreendedor. Por vezes, a sistematização dependeu de ajustes do pesquisador, diante de falhas no registro dos procedimentos pela municipalidade, sobretudo com classificações genéricas – de modo que, a título de exemplo, processos classificados como ‘regularização de edificação’ que questionavam taxa de ocupação do solo, foram reclassificados para ‘taxa de ocupação’.

De início, constatou-se o indício de que o CMU possui um forte poder decisório na gestão da política urbana da cidade, diante do elevado número de decisões que são remetidas ao Conselho. Assim, o CMU deixa de decidir tão somente dos casos omissos da legislação ou contradições existentes na mesma, mas se constituindo como importante instância recursal de pedidos de alvará de construção ou utilização comercial.

Seguidamente, constata-se que o Conselho deu provimento para maior fração dos recursos administrativos que lhe foram submetidos. Isso porque, das 1831 decisões que obtiveram uma decisão (excluindo-se do universo de análise os procedimentos que foram arquivados), 54% receberam

provimento (totalizando 989 decisões). Decisões que tiveram improviso, por sua vez, totalizam os 46% restantes (totalizando 842 decisões).

Do universo das decisões que receberam provimento, é significativa a expedição de condicionantes aos solicitantes. Por condicionantes se entende a necessidade de ajustes aos projetos apresentados (como a redução de uma taxa de recuo, por exemplo) e adoção de medidas compensatórias (comuns em empreendimentos de grande porte, em que o empreendedor arca com medidas que buscam reduzir o impacto de uma obra ao seu entorno). Das decisões analisadas, 79% das decisões ficaram condicionadas à alguma medida a ser adotada pelo empreendedor, contra 21% das decisões que aprovaram os procedimentos sem qualquer condicionante.

Esse perfil demonstra a tendência de atuação de conciliação do conselho, já abordada neste estudo, com a aprovação dos projetos ocorrendo mediante a exigência de compensações urbanísticas. Essas compensações podem tanto reduzir efetivamente os impactos do empreendimento ao planejamento posto, como buscar uma contrapartida financeira.

Igualmente, analisou-se quais foram as áreas do zoneamento mais presentes nas demandas do Conselho, identificando possíveis semelhanças e discrepâncias nas decisões emitidas pelo aludido órgão. Essa avaliação fez-se necessária considerando que a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município estabelece que caberá ao CMU definir os parâmetros construtivos de determinadas zonas, sobretudo o Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS).

As SEHIS existentes na cidade de Curitiba foram adotadas com o objetivo de demarcar áreas onde os parâmetros construtivos seriam mais flexíveis, facilitando a construção de empreendimentos de habitação de interesse social promovidos pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB) nas respectivas áreas.

No que se refere às Zonas Residenciais, Curitiba possui quatro zonas com tal uso predominantemente, divididas em Zona Residencial 1 (ZR1), Zona Residencial 2 (ZR2), Zona Residencial 3 (ZR3) e Zona Residencial 4 (ZR4). As referidas zonas, destinadas para a prevalência de edificações residenciais, possuem parâmetros urbanísticos definidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Contudo, ao se analisar numericamente as decisões emitidas pelo CMU, é constatado que o número de procedimentos que tratam de SEHIS e suas lacunas normativas são inferiores aos procedimentos que tratam das zonas residenciais. ZR-2, ZR-3 e ZR-4 são as zonas com maior incidência no referido Conselho, demandando alterações nos potenciais construtivos. Isso porque, no universo das decisões analisadas, 45% tratavam das zonas residenciais, enquanto 15% tratam das SEHIS.

É importante considerar que a ZR-4 é a principal zona com recursos no órgão, com uma porcentagem de 27,32%, mesmo sendo, em termos de área, a menor zona do município. Isso demonstra predisposição de tensão de interesses nas áreas com maior produção imobiliária, haja vista que a ZR-4 é

demarcada no entorno das linhas de ônibus e, conseqüentemente, mais valorizada para o adensamento do Município.

Ademais, uma análise das referidas decisões permite compreender como o CMU tende a orientar a aplicação dos instrumentos de aquisição de potencial construtivo existentes em Curitiba. O Município possui três instrumentos urbanísticos relacionados ao direito de construir: a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e cota de potencial construtivo. Compreender, sinteticamente, como funcionam esses instrumentos e quais as possibilidades de vinculação de seus recursos é fundamental para, no momento seguinte, avaliar a influência do CMU nas suas aplicações.

A transferência do direito de construir, implantada inicialmente em Curitiba pela Lei Municipal nº 6.337/1982 e regulamentada nacionalmente pelo artigo 35 do Estatuto da Cidade, é a modalidade de solo criado que ocorre com a transação entre sujeitos privados, sendo o Estado responsável por mediar as trocas, avaliando a pertinência pública das compensações realizadas.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, por sua vez, instituída em Curitiba inicialmente pelas Leis Municipais nº 7.420/1990 e 8.353/1993, regulamentada nacionalmente pelo artigo 28 do Estatuto da Cidade, seria o mecanismo por meio do qual o Estado vende ao empreendedor potencial construtivo, autorizando o empreendedor a se utilizar de taxas de ocupação superiores ao estabelecido inicialmente no planejamento urbano.

A Cota de Potencial Construtivo, inserida por diversos decretos em Curitiba, de acordo com o programa de governo ao qual os recursos obtidos pelo município estarão vinculados, segue lógica semelhante da Outorga Onerosa, porém não tendo grandes vínculos com a política urbana, já que suas características mais lhe aproximam de um instrumento fiscal.

O caráter fiscal da Cota de Potencial Construtivo é destacado por POLUCHA (2017, p.17), ao apontar que a menor burocracia dos procedimentos para sua aquisição, aliado ao seu preço defasado, levou o aludido instrumento ser o principal instrumento para a regularização de empreendimentos ou aquisição da licença de construir – adoção que ocorreu em detrimento da transferência do direito de construir e da outorga onerosa de direito de construir.

Todavia, é necessário reconhecer que mesmo a regularização dos empreendimentos pelos demais instrumentos relacionados ao direito de construir não significa um necessário alcance dos fins inicialmente almejados quando esses instrumentos foram estabelecidos no território brasileiro (REZENDE, FURTADO, OLIVEIRA, JORGENSEN JR, 2009, p.06), levando-os a uma característica estritamente negocial, sem compromissos com a redução das desigualdades urbanas ou o fortalecimento de políticas públicas relacionadas ao solo urbano.

Seguidamente, os recursos dos aludidos potenciais construtivos são vinculados a distintos fundos, podendo ser destinados para áreas de proteção ambiental, projetos de regularização fundiária ou instalação de equipamentos públicos geridos pelo Município.

Da análise das decisões aqui abordadas, nota-se que a utilização das Cotas de Potencial Construtivo tende a predominar em relação às demais modalidades, com igual propensão de vinculá-las ao Programa Especial de Governo (PEG), universo que representa 73% dos procedimentos que foram concluídos mediante a aquisição do aludido potencial construtivo.

Além de apontar a suscetibilidade de redução dos demais instrumentos de solo criado, essa predominância indica a influência do Conselho em destinar os recursos para um dos fundos municipais sem vínculo com a política urbana, haja vista que o PEG destina-se para a geração de fundos para a instalação de equipamentos públicos de maneira ampliada (do asfaltamento de ruas a instalação de creches), conforme aponta POLUCHA (2017, p.11).

Assim, esses dados sugerem uma flexibilização do uso do instrumento de solo criado e a falta de vínculo de seus recursos com a política urbana local (sobretudo no caso da PEG), aproximando-o de uma finalidade estritamente fiscal.

Em síntese, a análise documental revelou a influência do Conselho estudado na gestão do planejamento urbano do Município. Entende-se que esta centralidade não se justifica unicamente por lacunas ou contradições existentes na legislação urbanística, mas igualmente pelos atritos entre a lógica operante do planejamento urbano (que opera em um sentido flexível, buscando se adaptar às demandas futuras) e do direito (que tende a ser mais rígido, operando predominantemente em uma lógica de legalidade e ilegalidade), conforme aponta SILVA (2019, p.04).

5. CONCLUSÃO

O presente artigo teve como principal objetivo levantar as tendências de atuação do Conselho Municipal de Urbanismo na execução do planejamento urbano de Curitiba, observando possíveis reflexos das contradições intrínsecas ao desenvolvimento urbano.

Com a exploração bibliográfica do tema, cumulada com a análise da legislação vigente à época da elaboração do artigo e das decisões expedidas pelo respectivo órgão no decorrer do ano de 2016, foram observados indícios da influência do CMU na na execução do planejamento urbano de Curitiba, com possível atuação de mediador dos interesses privados dos proprietários e o interesse público (representado sobretudo pela execução do planejamento urbano). Isso foi observado sobretudo na discussão dos parâmetros construtivos a serem adotados pelos empreendimentos, mesmo quando estes

estão localizados em endereços cujos parâmetros construtivos encontram-se pré-estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente.

Notou-se, igualmente, o número significativo de procedimentos de licenciamento urbanístico que perpassam pelo aludido Conselho, demonstrando-se a relevância de sua interferência na execução do planejamento urbano então vigente.

Assim, é possível concluir que a importância do CMU não se limita aos casos omissos ou contraditórios da legislação urbanística, estendendo-se para uma atuação de mediação dos interesses em torno dos parâmetros urbanísticos a serem aplicados no empreendimento.

Os indícios de que sua atuação extrapola as lacunas legais são reforçados quando o referido Conselho, no decorrer do ano de 2016, decidiu majoritariamente sobre as Zonas Residenciais 2, 3 e 4, mesmo quando estas já possuem parâmetros urbanísticos fixados. Por seu turno, as decisões do CMU em relação aos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que dependem da fixação de parâmetros construtivos pelo Conselho, foram minoritárias. Confirmadas essas hipóteses, entende-se que as mesmas ressaltam os entraves entre as orientações consagradas no planejamento urbano e os procedimentos de licenciamento urbanístico geridos pelo Município.

Igualmente, é significativa sua atuação no direcionamento da aplicação dos instrumentos de solo criado vigentes no Município, diante das diversas decisões do Conselho quanto à forma como os referidos instrumentos seriam aplicados e os respectivos fundos a receberem os recursos advindos da aquisição de potencial construtivo. Do recorte das decisões analisadas, constata-se que o CMU pode reforçar deturpações dos instrumentos urbanísticos de solo criado, inclinando-os a uma natureza negocial que não condiz com os objetivos iniciais de sua criação.

Essa realidade torna o CMU um potente alvo de disputas entre interesses de cunho privado e interesses públicos, que irão marcar o seu funcionamento interno, sua composição e suas decisões. Contudo, essas tensões são abordadas pelo Conselho após a adoção de um filtro prévio de cunho supostamente técnico, de modo que somente instituições relacionadas a áreas específicas de conhecimento e atuação, sobretudo dos setores construtivos e comercial, conseguem participar e influenciar nas decisões do CMU.

Não obstante a característica técnica do Conselho, constatou-se que disputas políticas e interesses individuais marcam as decisões expedidas pelo Conselho e seu próprio desenho, de modo que alterações na agremiação partidária do Poder Executivo rapidamente alteram os cargos e funções do CMU.

Igualmente, entidades de classe atualmente participantes do CMU, pleiteiam alterações no seu funcionamento ou maior garantia de participação. Diante de atuações distintas entre as diversas instituições privadas que operam atualmente no CMU, entende-se como necessária a realização de

estudos detalhados da atuação e interesse dos mesmos junto ao aludido Conselho. Em sentido semelhante, constatou-se indícios de tensões entre o CMU e demais órgãos públicos responsáveis pelo planejamento urbano curitibano, o que também apresenta novas agendas de pesquisa, igualmente relevantes para a identificação do perfil decisório do CMU.

Continuamente, a compreensão do Conselho demonstra que os conflitos da política urbana não se esgotam na via legislativa. Sua execução, no âmbito dos setores do Poder Executivo, é perpassada por diversas relações existentes dentro e fora da administração pública, levando a cidade a ser constituída por essas tensões e rearranjos. Assim, é imprescindível o acompanhamento e análise da execução do planejamento urbano após sua instituição legal, sobretudo no que se refere especialmente mediante aprovação do Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Igualmente, a centralidade do CMU demonstra o enfraquecimento de outros conselhos responsáveis pela gestão urbana do Município, sobretudo o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA), mesmo que este contenha por uma maior diversidade de participantes, o que leva a um enfraquecimento da gestão democrática do Município.

Por fim, entende-se que essas conclusões (somadas às tendências aqui expostas) abrem possibilidades para agendas de pesquisas futuras, seja em relação aos possíveis entraves e contradições da legislação de planejamento urbano ou em relação à maneira como esta vem sendo aplicada pelos órgãos municipais, sobretudo quando estes utilizam-se da retórica da defesa do desenvolvimento urbano para a flexibilização das legislações urbanísticas, adotando uma postura negocial em face ao planejamento urbano.

5.NOTAS

1. Por meio do Art.5º da Lei 9.800/2000, a cidade seria dividida da seguinte maneira: Zona Central, Zonas Residenciais, Zonas de Serviço, Zonas de Transição, Zonas Industriais, Zonas de Uso Misto, Zonas Especiais, Zonas de Contenção, Áreas de Preservação Ambiental e Setores Especiais.
2. O SECOVI se trata do Sindicato da Habitação e Condomínios, atuando em pautas relacionadas às empresas de compra, venda, locação, administração e incorporação de imóveis. Para mais detalhes, ver: <<https://bit.ly/2P2QyPm>>. Acesso em 18.ago.2019.
3. Ofício disponível em: <<https://bit.ly/2MBgi2b>>. Acesso em 25.out.2017.
4. O Grupo G10 se trata de movimento composto por representantes de entidades empresariais da indústria, comércio e mercado imobiliário, surgido no decorrer da revisão da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba. É composto por: Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura no Paraná (Asbea/PR), a Associação Comercial do Paraná (ACP), a Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (Ademi-PR), a Câmara de Valores Imobiliários do Estado do Paraná (CVI-PR), o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR), a Federação do Comércio do Estado do Paraná (Fecomércio/PR), a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep), o Instituto de Engenharia do Paraná (IEP), o Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (Secovi-PR) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (Sinduscon-PR).

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANÍBAL, Felipe. Liberação de alvarás: “80% do que passa é contra a lei”, diz ex-secretário de Fruet.

Gazeta do Povo, 28 de outubro de 2017. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/liberacao-de-alvaras-80-do-que-passa-e-contra-a-lei-diz-ex-secretario-de-fruet-arikwle0lkr7qs2kaije95c69>>. Acesso em 10.nov.2017.

BRASIL . **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Portal da Legislação. Brasília, DF. Acesso em 12.out.2017.

COELHO, Luana Xavier Pinto (org). **O Mito do Planejamento Urbano Democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

CURITIBA. **Decreto nº 337**, de 06 de abril de 2015. Curitiba, 06 de abril de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2015/34/337/decreto-n-337-2015-regulamenta-o-conselho-municipal-de-urbanismocmu?q=Decreto%20n%BA%20337%2F2015>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Decreto nº 635**, de 15 de outubro de 1991. Curitiba, 15 de outubro de 1991. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1991/64/635/decreto-n-635-1991-regulamenta-o-artigo-6-da-lei-7704-de-230891-que-institui-o-conselho-municipal-do-urbanismo?q=decreto%20635>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 1.875**, de 30 de março de 1960. Curitiba, 30 de março de 1960. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1960/187/1875/lei-ordinaria-n-1875-1960-aprova-o-plano-piloto-de-zoneamento-de-uso-e-sua-regulamentacao>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 2.828**, de 31 de julho de 1966. Curitiba, 31 de julho de 1966. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1966/282/2828/lei-ordinaria-n-2828-1966-institui-o-plano-diretor-de-curitiba-e-aprova-as-suas-diretrizes-basicas-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio-revogando-as-leis-n-1875-60-1-951-60-1-908-60-2-100-61-2-123-61-2-154-62>>. Acesso em: 13 out.2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FELDMAN, SARAH. **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

FRANZONI, Júlia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.

GUANDALINI JR, Walter; CODATO, Adriano. **O Código Administrativo do Estado Novo**: a distribuição jurídica do poder político na ditadura. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/eh/v29n58/0103-2186-eh-29-58-0481.pdf>>. Acesso em: 20.abr.2018.

HOYLER, Telma. **Incorporação Imobiliária e Intermediação de Interesses em São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.senge-pr.org.br/wp-content/uploads/2016/02/of%C3%ADcio-prefeitura.pdf>>. Acesso em 25.out.2017.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **O 'deixa como está, pra ver como fica': licenciamento urbanístico, poder de polícia e a supremacia do interesse social na execução da política urbana.** Trabalho apresentado para o VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, p. 1110. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/471.pdf>>. Acesso em 09.set.2017.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Direito do Urbanismo: observações à lei de zoneamento de Curitiba.** Monografia (Bacharelado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

KRUGER, Claudia. Novo Zoneamento: entidades entregam análise do projeto de lei. **Portal da Câmara Municipal de Curitiba.** Publicado em 30.ago.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2XXck7l>>. Acesso em 14.mar.2019.

MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades. 7ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

_____. As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único.** 8ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

OLIVEIRA, Dennison. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo.** Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. Variações na Prática dos Instrumentos de Solo Criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. **Anais do XVII ENANPUR.** ANPUR: São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2yAW2pl>>. Acesso em: 03.ago.2019.

REZENDE, Vera F. et al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/220>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. Contrapartidas Urbanísticas Para Produção Imobiliária em São Paulo: Disputas na Implementação e Gestão Do Novo Marco Regulatório Municipal. **ANAIS XVIII ENANPUR.** São Paulo: ANPUR, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2MLrXvJ>>. Acesso em 03.ago.2019.

Trabalho enviado em 04 de setembro de 2019

Aceito em 17 de abril de 2021