

As compensações urbanísticas no coeficiente variável de aproveitamento: o caso referência de Curitiba (Brasil)

Las compensaciones urbanísticas en el coeficiente variable de aprovechamiento: el caso referencia en Curitiba (Brasil)

Compensation urban variable on the coefficient of utilization: the reference case in Curitiba (Brazil)

Daniel Gaio*

Recibido: julio 12 de 2013

Aceptado: septiembre 17 de 2013

Resumo

Se por um lado o modelo de compensações urbanísticas em Curitiba alcançou a preservação de um número expressivo de bens ambientais, por outro se constatou que os parâmetros de ocupação do solo são excessivamente generosos para os titulares de imóveis protegidos. Este modelo contraria o que estabelece a Constituição brasileira, já que ela atribui a esses espaços uma função social qualificada, portanto, dotados de um regime jurídico restritivo.

Palavras-chave: compensação, urbanística, Curitiba.

Resumen

Si, por un lado, el modelo de compensación urbanística en Curitiba logró la preservación de un número significativo de bienes ambientales, por otro se observó que los parámetros de ocupación del suelo son sumamente generosos con los titulares de inmuebles protegidos. Este modelo contradice lo que establece la Constitución brasileña, ya que atribuye a esos espacios una función social cualificada, por lo tanto, sometido a un restrictivo régimen jurídico.

Palabras clave: compensación, urbanización, Curitiba.

Abstract

If on one hand the model of urbanistic compensation in Curitiba reached the preservation of a significant number of protected environmental areas, on the other hand it was found that the parameters of land occupation are too generous to the owners of protected buildings. This model, as opposed to establishing the Constitution Brazilian which gives these areas a qualified social function, therefore, endowed with a restrictive legal regime.

Keywords: compensation, urbanistic, Curitiba.

* Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

E-mail: danielgaio72@yahoo.com.br.

Introdução

O Estado desempenha papel fundamental na definição do conteúdo e das condições de aproveitamento urbanístico e econômico do direito de propriedade. Portanto, além de estruturar funcionalmente a construção da cidade –eficiente, acessível a todos e com qualidade de vida–, o Poder Público igualmente deve estabelecer mecanismos tendentes a reduzir a desigualdade que é intrínseca aos planos urbanísticos (Correia, 1998: 19).

Essa foi a tônica do intenso debate ocorrido na década de 70 do século passado, quando urbanistas, juristas e gestores públicos defenderam que instrumentos urbanísticos, como o coeficiente único de aproveitamento, deveriam possibilitar uma divisão mais eqüitativa entre todos os proprietários de imóveis urbanos (Moreira, 1975: 8).¹ Interessante observar que a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização –atual diretriz do Estatuto da Cidade–² teve a sua redação originalmente proposta no Anteprojeto de 1982,³ época em que havia um contexto mais propício a uma recuperação da valorização imobiliária pelo Poder Público. Exemplo disso é que a referida proposta estabeleceria que as leis municipais poderiam determinar compensação pecuniária quando as propriedades urbanas tivessem valorização em virtude da alteração dos índices urbanísticos relativos ao uso e à ocupação do solo.⁴

Assinala-se que o princípio da igualdade no plano urbanístico ganha uma importância ainda maior onde há a necessidade de implementar políticas redistributivas, de forma que a recuperação de mais-valias pode redirecionar benefícios à parcela significativa de pessoas que vivem nos centros urbanos (Smolka y Amorski, 2001: 52-53). Além disso, a perequação⁵ urbanística igualmente possibilita: a) políticas distributivas concretizadoras da igualdade entre os proprietários urbanos; b) maior justiça nas indenizações expropriatórias, considerando que o proprietário deverá arcar com ônus da forma mais próxima possível dos benefícios urbanísticos percebidos; e c) redução das desapropriações e aumento de recursos para o cumprimento de outras finalidades públicas, na medida em que os encargos urbanísticos podem se materializar na cessão de áreas ao Poder Público.

¹ Ver também a justificativa da *Carta de Embu em Grau* (1977: 11-12).

² Conforme art. 2º, inciso IX da Lei 10.257/01.

³ Cf. Documento, p. 16-17.

⁴ Ver o art. 33 do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982. Cf. Documento, p. 16-17.

⁵ A palavra perequação provém do latim “per” + “aequere” e significa “para igualar”, “repartição” (Cf. Academia, 1990).

Portanto, mesmo que as vinculações ao conteúdo do direito de propriedade sejam provenientes de normas ambientais editadas pelos demais entes federativos, o plano urbanístico (municipal) dispõe de inúmeras técnicas que objetivam a igualdade urbanística, o que inclui a possibilidade de reduzir significativamente os conflitos decorrentes da proteção do meio ambiente. Não havendo possibilidade de realizar tal tarefa de maneira pormenorizada para cada técnica, será aqui priorizada uma avaliação crítica geral com a intenção de explicitar os obstáculos e as possibilidades/potencialidades de atuação.

O coeficiente único de aproveitamento urbanístico

O intenso processo de urbanização das grandes cidades brasileiras passou a ser objeto de preocupação dos órgãos de planejamento, sendo um dos principais desafios a necessidade de definir instrumentos de controle da densidade urbana (Centro, 1971). Em decorrência dessa inquietação, já sob influência do debate ocorrido na Europa, foi proposto em 1975 que o direito de edificar acima de um coeficiente único de aproveitamento deveria estar sujeito ao pagamento de uma remuneração ao Poder Público (Moreira, 1975: 8).⁶

Mas foi por meio da Carta de Embu – produzida em fins de 1976 por diversos juristas e planejadores urbanos – que a ideia do solo criado e da transferência do direito de construir ganhou visibilidade nacional e forte adesão na comunidade acadêmica como uma das soluções para a rápida verticalização das grandes cidades brasileiras. Isso porque tal proposta foi concebida como instrumento de caráter urbanístico com a intenção de controlar a intensificação do uso do solo e a sobrecarga de demanda de infraestrutura, além de possibilitar a implantação de áreas verdes e equipamentos sociais.

Baseava-se o documento na implantação de um coeficiente único para todos os terrenos urbanos, sendo que toda edificação acima desse patamar deveria ser considerada solo criado. O eixo principal da proposta, baseado principalmente na experiência francesa, considerava que a ampliação do coeficiente de aproveitamento implicava sistematicamente o acréscimo da demanda por equipamentos públicos, os quais deveriam ser custeados por quem pleiteava o benefício (Lira, 1987: 57).

Por meio da entrega de áreas à Administração municipal – que seriam destinadas ao sistema viário e à criação de equipamentos públicos e de lazer –, os proprietários beneficiários do solo criado ofereceriam à coletividade as

⁶ Ver também a justificativa da *Carta de Embu* (Cf. Grau 1977: 11-12).

compensações necessárias ao reequilíbrio reclamado pela criação do solo adicional. O avanço da tecnologia de construção ampliou progressivamente as possibilidades de utilização dos terrenos, possibilitando multiplicar o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo. Então, pode-se dizer que o solo criado se baseia na instituição de áreas adicionais de piso utilizável, não apoiadas diretamente no solo (Moreira, 1975: 9-10).⁷

Veja-se que a proposta se baseia na ideia de proporcionalidade entre solos públicos e privados,⁸ possibilitando que parte dos espaços públicos se destinem à preservação do meio ambiente.⁹ Mas a adoção do coeficiente único permite um mecanismo ainda mais eficaz do ponto de vista ambiental, que consiste na possibilidade do proprietário transferir o direito de construir dos imóveis ambientalmente protegidos.¹⁰ Assinala-se que o instituto da transferência do direito de construir, apesar de já ter sido muito confundido com a figura do solo criado, teve a sua origem anterior a este, conforme se verifica pela previsão da lei de orientação francesa, de 31 de dezembro de 1967 (Jacquot, 1987: 189).

Tendo em vista que o conteúdo econômico do direito de propriedade é preponderantemente determinado pelo seu potencial construtivo, e não pelo solo urbano (Topalov, 1984: 248), a utilização da transferência do direito de construir possibilitaria uma sensível diminuição dos questionamentos acerca de eventuais prejuízos decorrentes de vinculações ambientais ou urbanísticas. Portanto, a adoção desse instrumento acarreta duas relevantes conseqüências: a ausência de esvaziamento econômico do direito de propriedade e a relação de igualdade com os demais imóveis urbanos.

Entretanto, apesar do solo criado ter sido proposto com predominante função urbanística, a conclusão de nº 2 da Carta de Embu abriu a possibilidade da sua utilização como instrumento financeiro.¹¹ Ao invés de medida excepcional, tornou-se regra nos municípios brasileiros a aplicação do solo criado por meio do pagamento em dinheiro –o qual nem sempre teve o destino mais apropriado, descumprindo-se, assim, o princípio constitucional da função social da cidade–.

⁷ Note-se que a *Carta de Atenas* (1933) já se referia às “modernas” técnicas de construção. Cf. Le Corbusier (1993: item 90).

⁸ A *Carta de Atenas* (1933) também já tratava da justa proporção entre volumes edificados e espaços livres. Cf. Notas sobre os congressos internacionais de arquitetura moderna. Cf. Ibid.

⁹ A referida justificativa *Carta de Embu* inclusive menciona a insuficiência de áreas verdes. In Grau (1977: 11); Anota-se que a implantação de áreas verdes públicas estava prevista na legislação francesa (Cf. Granelle, 1992: 3-4).

¹⁰ Cf. o item 2.1. da *Carta de Embu* (In Grau, 1977: 12).

¹¹ “É constitucional exigir, na forma de lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico” (In Grau, 1977: 11-12).

Outro ponto da proposta inicial que aos poucos foi sendo descaracterizado diz respeito ao coeficiente básico de aproveitamento. O art. 6º, §2º do Projeto de Lei 775/83 limitou-se a prescrever que o aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno, enquanto os municípios não regularem a matéria. Poderia a proposição ter avançado mais se tivesse estabelecido de forma definitiva o parâmetro para todo o território nacional, evitando assim que os municípios desvirtuassem o instituto.

Mesmo sem contar com a aprovação do referido projeto, alguns municípios tentaram adotar o coeficiente único de aproveitamento, como é o caso de São Paulo, que, no início dos anos 1990, não obteve sequer a aprovação do plano diretor.¹² No Rio de Janeiro, o plano foi aprovado em 1992 com o coeficiente único, mas nunca chegou a ser regulamentado. Observa-se que o zoneamento rígido com coeficiente de aproveitamento 1 (um), apesar de estar previsto em algumas leis orgânicas e planos diretores, tem encontrado muitas dificuldades para a sua implementação. Entre elas, cita-se a pressão exercida pelos incorporadores imobiliários nos Poderes Executivo e Legislativo locais, já que teriam diminuído sensivelmente os lucros advindos da exploração do solo urbano.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, permitiu-se aos municípios optar entre o coeficiente único e o variável de aproveitamento¹³ e, a partir desses parâmetros, aplicar o solo criado –agora denominado outorga onerosa do direito de construir–.¹⁴ Poucas são as cidades brasileiras que efetivaram o coeficiente único para toda zona urbana, como é o caso de Florianópolis e Goiânia, onde a legislação permite transferir o direito de construir quando as vinculações ambientais e urbanísticas impossibilitarem o aproveitamento básico igual a 1 (um), além de autorizar a concessão onerosa do direito de construir (solo criado) aos que pretendem edificar acima do parâmetro básico.¹⁵

¹² Cabe anotar que, em 1977, a Prefeitura de São Paulo igualmente chegou a elaborar um anteprojeto de lei instituindo o coeficiente único de aproveitamento, o qual não obteve êxito. Para uma adequada síntese dos motivos pelos quais a matéria não foi aprovada (ver Solo, 1977).

¹³ Cf. o art. 28, § 2º da Lei 10.257/01. Esse modelo “flexível” é criticado por Ribeiro y Cardoso (2003: 124-125).

¹⁴ Cf. o art. 28 da Lei 10.257/01. Registra-se que a partir da vigência do Estatuto da Cidade não mais subsiste a alegação de inconstitucionalidade de leis municipais disciplinarem o direito de construir, pois essa questão seria matéria de direito civil (competência da União).

¹⁵ Em ambos os municípios o coeficiente de aproveitamento básico é igual a 1 (um). Em relação ao município de Goiânia, ver o art. 148 da Lei Complementar 171/07, e as Leis 8.618/08 e 8.761/09. No que se refere ao município de Florianópolis, ver o art. 9º da Lei 3.338/89, e o art. 82 da Lei Complementar 01/97. Isso não impede que o coeficiente de aproveitamento único seja diferente de 1 (um), tal como ocorre no município de Natal. Cf. as Leis Complementares 07/94, 22/99, e 27/00.

Entretanto, em virtude da preponderância da lógica do mercado, acabou prevalecendo a possibilidade de criar solo a partir dos coeficientes de aproveitamento variáveis então existentes, o que demonstra claramente a utilização dessa alternativa como fonte de receitas.¹⁶ Além disso, esse caminho permite um adensamento ainda maior das cidades, que traz graves reflexos para a infraestrutura urbana, além dos benefícios percebidos serem desproporcionais às contrapartidas oferecidas (Gaio, 2000). Assim ocorrendo, permanece prejudicada a proposta inicial em relação à delimitação do solo criado, que procura conjugar quatro mecanismos básicos: a) coeficiente de aproveitamento único; b) vinculação a um sistema de zoneamento rigoroso; c) transferência do direito de construir; e d) proporcionalidade entre solos públicos e privados (Moreira, 1975).

Em suma, a adoção do solo criado a partir do coeficiente único de aproveitamento urbanístico possibilita efetivamente estabelecer uma relação de igualdade entre os proprietários urbanos, além de favorecer a redistribuição dos benefícios entre os não proprietários. Entretanto, como o Estatuto da Cidade estabelece uma cláusula aberta para que os municípios tomem a decisão sobre o zoneamento, o solo criado transita de uma eficiente técnica perequativa a uma condição agravadora das desigualdades urbanísticas.

O caso referência de Curitiba

Tendo predominado o regime de coeficiente variável de aproveitamento, resta verificar em que medida a adoção de compensações urbanísticas são suficientes para resolver as colisões entre o direito de propriedade e o meio ambiente. Embora as referidas técnicas sejam utilizadas em diversos municípios brasileiros, a análise se concentrará na experiência de Curitiba em virtude da sua consolidada efetivação da transferência do direito de construir e da outorga onerosa do direito de construir (solo criado), que demonstra considerável aceitação junto aos proprietários urbanos.

Anota-se que a utilização de compensações por meio de incentivos construtivos ocorre em outras cidades brasileiras desde 1969.¹⁷ A forma embrionária do mecanismo atualmente conhecido por “transferência do direito de construir”, consistia na cessão de áreas ao Poder Público para ampliação do sistema viário e de áreas verdes, sendo que estas poderiam ser computadas para fins de cálculo de aproveitamento na parte remanescente

¹⁶ De modo a restringir a discricionariedade administrativa no que se refere à utilização desses recursos, ver o art. 31 da Lei 10.257/01.

¹⁷ Conforme a Lei 7.288/69 (município de São Paulo).

do imóvel.¹⁸ Ressalta-se que no ano de 1975 já era defendida expressamente a utilização da transferência do direito de construir para a proteção de áreas verdes (Moreira, 1975: 18).

No mesmo sentido –ainda que não existisse legislação federal acerca do tema à época–,¹⁹ desde 1982 o município de Curitiba autoriza como incentivo para a preservação de bens de valor cultural, histórico ou arquitetônico²⁰ a possibilidade de realizar edificações no próprio terreno,²¹ embora também permita que o direito de construir seja transferido para outro imóvel.²² Além disso, outro estímulo oferecido aos proprietários diz respeito ao cálculo do potencial construtivo a ser transferido, viabilizando incluir no seu cômputo a área do bem protegido²³ ou mesmo aumentá-lo em até 100% – como ocorre no Setor Especial Histórico.²⁴ Entretanto, a concessão do benefício ocorre por etapas, devendo-se comprovar, sucessivamente, a existência de um projeto de restauração e a execução das obras referentes à parcela liberada anteriormente.²⁵

Além das hipóteses relacionadas à preservação de espaços ambientais, a legislação de Curitiba autoriza ainda a utilização da transferência do direito de construir em substituição à indenização de processos de desapropriação,²⁶ subutilização dos imóveis em função de vinculações urbanísticas em um determinado setor urbano²⁷ e proteção de áreas de mananciais da região metropolitana, que são responsáveis pelo abastecimento de água potável da capital paranaense.²⁸

¹⁸ Cf. o Dec. 5.162/75 (município de Porto Alegre) (Cf. Fischer, 1986: 20).

¹⁹ O que foi suplantado em 2001 por meio do Estatuto da Cidade. Cf. os arts. 28 a 31 e 35 da Lei 10.257/01.

²⁰ Cf. Lei municipal 6.337/82.

²¹ Anota-se que a concessão de incentivo construtivo no próprio terreno não caracteriza, propriamente, transferência do direito de construir.

²² Conforme dispõem os arts. 3º e 4º da Lei municipal 6.337/82. Para os bens culturais com maior grau de complexidade –como os prédios da Universidade Federal do Paraná e o da Catedral Metropolitana–, o restauro é viabilizado por meio da alienação de cotas de potencial construtivo a serem utilizadas em outros imóveis. Cf. o Dec. municipal 380/93.

²³ Como dispõe o art. 4º, II, do Dec. municipal 408/91. Denomina-se aqui como “novo incentivo” pois a transferibilidade de solo foi originalmente concebida apenas para o aproveitamento urbanístico não utilizado em decorrência de vinculações estatais.

²⁴ Cf. o art. 8º, parágrafo único, do Dec. municipal 185/00.

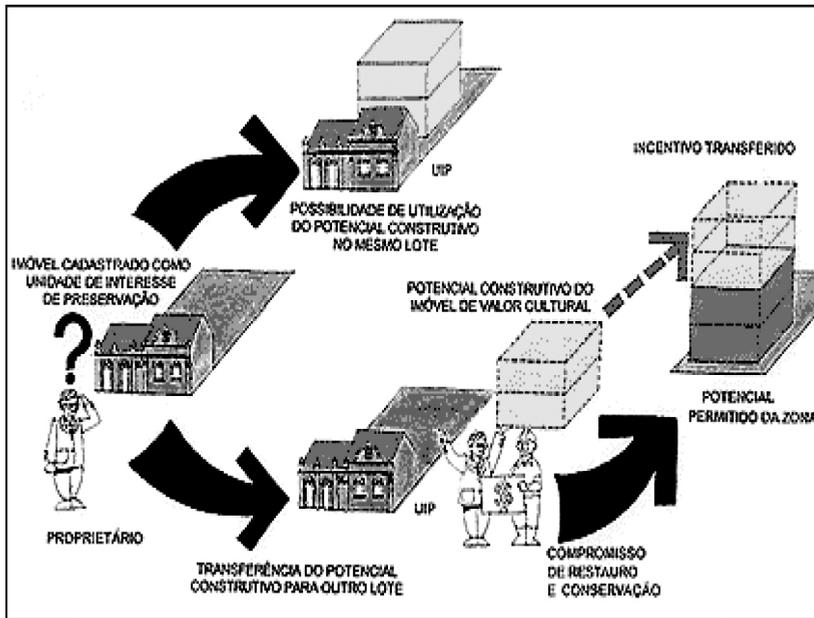
²⁵ Cf. a Resolução municipal nº 02/99, da Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural, e o art. 12 do Dec. municipal 625/07.

²⁶ Cf. art. 2º da Lei municipal 9.803/00.

²⁷ Cf. o art. 2º da Lei municipal nº 9.803/00, e o art. 10 do Decreto municipal 190/00.

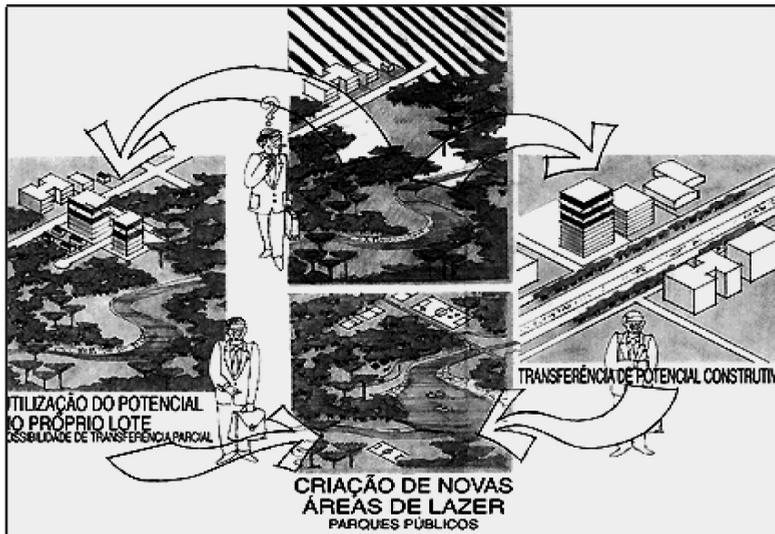
²⁸ Cf. o art. 3º, § 2º da Lei municipal 9.801/00.

Figura 1. Transferência do potencial construtivo para a proteção do patrimônio cultural



Fonte: Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) (2013).²⁹

Figura 2. Transferência do potencial construtivo para a proteção de áreas verdes



Fonte: Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) (2013).³⁰

²⁹ Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/default.php>. Acesso em 29 ago. 2013.

³⁰ Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=13>. Acesso em 29 ago. 2013.

Somadas às diversas modalidades de transferência de potencial construtivo, outras possibilidades de proteção ambiental têm sido experimentadas no município de Curitiba, destacando-se o manejo das normas de ocupação do solo no próprio imóvel. Isso porque, desde a década de 80 do século passado a legislação progressivamente vem buscando conciliar a proteção das áreas verdes com medidas de estímulo à ocupação da parte remanescente desses imóveis por meio de condições de aproveitamento especiais, como o aumento do coeficiente e da altura da edificação.³¹ Ou seja, como contrapartida aos incentivos construtivos, o proprietário efetua pagamento em dinheiro ao município (outorga onerosa do direito de construir),³² além de se comprometer com a salvaguarda do bem ambiental.

Preliminarmente, sublinha-se que tal salvaguarda não depende necessariamente da aplicação das citadas técnicas urbanísticas, na medida em que o dever constitucional de proteção ao meio ambiente imposto ao Poder Público e aos proprietários por si bastaria para garantir a integridade dos atributos ambientais. Além disso, percebe-se que no município de Curitiba há um fator extralegal decisivo, como demonstra pesquisa realizada em 126 áreas verdes particulares, em que 82% dos proprietários afirmaram que preservam esses espaços por motivos históricos, culturais, familiares e ecológicos (Pereira, 2006). Igualmente os estímulos fiscais têm contribuído para a proteção de bens ambientais, os quais muitas vezes são concedidos de modo cumulativo com os incentivos construtivos.³³

Entretanto, os resultados quantitativos obtidos com a aplicação da transferência do direito de construir e da outorga onerosa em Curitiba, além de garantir a

³¹ Cf. o art. 7º da Lei municipal 6.819/86; o art. 26 da Lei municipal 8.353/93; o Dec. municipal 782/95; o art. 4º da Lei municipal 9.805/00; o art. 11 da Lei municipal 9.806/00; e o art. 6º, § 2º, do Dec. 194/00 (exceção feita à Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal - Lei municipal 12.080/06, regulamentada pelo Dec. municipal 606/07). Complementarmente, a legislação em vigor estabelece a concessão de um abono caso não seja utilizada a totalidade do coeficiente de aproveitamento previsto pela zona onde o imóvel se encontra (Cf. o art. 8º do Dec. municipal 194/00).

³² Embora do ponto de vista conceitual a outorga onerosa do direito de construir se refira ao aumento do coeficiente de aproveitamento básico, o Estatuto da Cidade também prevê a possibilidade de alterar o uso do solo mediante contrapartida (art. 28 a 31 da Lei 10.257/01). Com efeito, não há sentido em vedar que os demais parâmetros de ocupação do solo (altura, taxa de ocupação, recuos) não possam ser alterados por meio de uma outorga onerosa.

³³ Cf. o art. 88 da Lei complementar municipal 40/01; o art. 10 da Lei municipal 9.806/00; e o art. 10 do Dec. municipal 194/00.

proteção de um expressivo número de espaços ambientais,³⁴ vêm demonstrando que a solução urbanística tem reduzido a níveis bastante baixos o questionamento de prejuízos decorrentes das vinculações ao conteúdo do direito de propriedade.³⁵

Por outro lado, ainda que exitosa a aplicação das supracitadas técnicas de compensação, é necessário analisar os critérios que permearam a relação entre espaços ambientais protegidos e direito de propriedade, notadamente no que se refere às condições de aproveitamento urbanístico e às suas implicações para o conjunto da cidade.

Observa-se inicialmente que, no que diz respeito ao cálculo do coeficiente de aproveitamento, a legislação de Curitiba pressupõe uma relação de igualdade entre os espaços ambientais protegidos e os demais imóveis situados no seu entorno.³⁶ Considerando que a maior parte das compensações urbanísticas não é acompanhada da cessão da propriedade ao Poder Público,³⁷ além dos valores auferidos com o incentivo construtivo, o titular do bem igualmente usufrui as vantagens econômicas decorrentes da utilização do imóvel.

Ainda que se perceba continuidade e elevado grau de aceitação dos proprietários em face da política urbanística de Curitiba, em um zoneamento com coeficientes variáveis defende-se aqui que os bens protegidos –em decorrência de sua situação fática– possuam parâmetros de ocupação do solo inferiores aos imóveis não protegidos, o que desestimularia medidas fraudulentas como incêndios (Bitencourt, 2005: 100) e desmatamentos. Por outro lado, havendo necessidade de incrementar a concessão de compensações urbanísticas, como na hipótese de um volume maior de recursos para o restauro de bens culturais, não há impedimento que a legislação preveja que

³⁴ Embora não tenha sido possível obter todos os dados referentes à concessão do solo criado e da transferência do direito de construir em Curitiba, considera-se que as informações a seguir descritas são suficientes para demonstrar a efetividade dos referidos instrumentos. As áreas verdes urbanas protegidas até 2007 por meio da transferência do direito de construir e do solo criado totalizam 686.639,49 m². Em relação aos bens culturais, entre 1998 a 2009, foram protegidas 77 edificações, envolvendo o manejo de 354.228,33 m² de potencial construtivo (Dados da Secretaria Municipal de Urbanismo de Curitiba e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba).

³⁵ Em pesquisa realizada junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, não foram encontrados, entre os anos 2000 a 2009, julgados referentes à indenização decorrente de vinculações ambientais no município de Curitiba.

³⁶ Cf. o art. 7º da Lei municipal 6.819/86; o art. 1º do Dec. municipal 782/95; e o art. 1º e 8º do Dec. municipal 194/00. Diferentemente da legislação de 1974, a qual estabelecia o coeficiente de aproveitamento igual a 1 (um). Cf. o art. 6º da Lei municipal 4.857/74;

³⁷ Anota-se que é reduzida a possibilidade de cedência ao Poder Público do imóvel beneficiado por incentivos construtivos, como nos casos da implantação de equipamentos de uso público nas faixas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água (art. 4º da Lei municipal 9.805/00) e do Setor Especial de Áreas Verdes (art. 15, parágrafo único da Lei municipal 9.806/00; e art. 6º, § 2º do Dec. municipal 194/00), e da ampliação de unidades de conservação (art. 4º da Lei municipal 9.804/00).

a transferência do direito de construir seja cumulada com a prévia concessão da outorga onerosa.³⁸

Outro aspecto a ser analisado diz respeito aos incentivos construtivos concedidos para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes, que abrange os bosques de mata nativa representativa da flora e visam a preservação de águas existentes, do habitat da fauna, da proteção paisagística e da manutenção equilibrada dos maciços vegetais.³⁹ Em relação a essas áreas, que se caracterizam como unidades de conservação,⁴⁰ a legislação vigente de Curitiba consolida um modelo de proteção ambiental em zona urbana que difere substancialmente dos demais entes federativos brasileiros, pois estimula a ocupação⁴¹ quando o “padrão” seria desestimulá-la.

Portanto, mesmo que a cobertura vegetal relevante esteja sujeita a um regime jurídico restritivo, nas áreas remanescentes a utilização da outorga onerosa⁴² (aumento do coeficiente de aproveitamento ou da altura da edificação) produz um adensamento maior que o estabelecido para imóveis não protegidos. Independentemente da análise acerca da viabilidade ambiental desse modelo –o que extrapola o objetivo deste trabalho–, constata-se que o manejo dos coeficientes de ocupação é excessivamente generoso em face dos dois princípios que devem pautar a ação do Poder Público para essas situações: a integridade dos atributos ambientais relevantes e a sustentabilidade econômica das propriedades urbanas.

Ademais, esse modelo desconsidera que a busca por qualidade de vida nas cidades ocasiona uma mudança de percepção acerca da paisagem de matas fechadas, rios e outros elementos não construídos, que passam a ser caracterizar como um diferencial positivo na definição do preço dos imóveis urbanos.

Ainda no que diz respeito à sustentabilidade econômica, percebe-se que o conjunto da legislação de Curitiba não discrimina a concessão das compensações urbanísticas em virtude da intensidade da restrição do conteúdo ao direito de propriedade. Nesse sentido, notadamente no que se

³⁸ Nesse caso, a outorga onerosa do direito de construir seria concedida com isenção de pagamento. Cf. o art. 30, II da Lei 10.257/01.

³⁹ Cf. o art. 3º, VI da Lei municipal 9.804/00, combinado com o Dec. municipal 194/00.

⁴⁰ Cf. o art. 3º, VI da Lei municipal 9.804/00.

⁴¹ Cf. o art. 11 da Lei municipal 9.806/00; e o art. 6º, § 2º do Dec. municipal 194/00. Com pequenas alterações, esse modelo é previsto desde meados da década de 80 do século passado (art. 7º da Lei municipal 6.819/86; art. 26 da Lei municipal 8.353/93; e Dec. municipal 782/95). Em sentido contrário, registra-se que a legislação que adequa o Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade estabelece que as “áreas de proteção ambiental” devem ter o uso do solo restringido. Cf. o art. 11, VI da Lei municipal 11.266/04.

⁴² Embora a legislação estabeleça que essas áreas devem ter condições especiais de administração e uso. Cf. o art. 2º da Lei municipal 9.804/00.

refere às áreas verdes, a uniformização dos critérios de compensação deixa de considerar determinados aspectos que são importantes para definir a necessidade e o alcance dos incentivos, tais como: a extensão do imóvel e a sua relação com a percentagem de área protegida; a definição e percentagem do regime de proteção (conservação ou preservação); as condições físico-territoriais do terreno e sua relação com as legislações ambientais de “caráter geral”; e a relevância da sua biodiversidade.

Interessante observar que a análise específica quanto à necessidade da concessão de compensação em virtude de restrições ambientais não é estranha na legislação de Curitiba, sendo verificada, por exemplo, na hipótese das faixas de proteção ao longo dos cursos d’água inviabilizarem a ocupação do imóvel⁴³. Desse modo, considerando que todas as solicitações de benefícios são analisadas de modo individualizado, nada impede que o Poder Público realize a tarefa de ponderar acerca da solução urbanística mais adequada ao caso concreto, de modo a aplicar, quando necessário, quaisquer “condições especiais de uso e ocupação do solo”⁴⁴ e incentivos de natureza fiscal.⁴⁵

Entretanto, ainda que se defenda uma margem de discricionariedade à Administração para ponderar acerca da necessidade de concessão das medidas compensatórias, é necessário que a legislação estabeleça limites máximos a tais parâmetros. Além disso, tendo em vista que a Constituição Federal atribui aos espaços ambientais uma função social qualificada –o que fundamenta uma maior compressão do conteúdo do direito de propriedade–, é imprescindível que essas áreas possuam aproveitamento urbanístico reduzido, aliás, compatível com as suas características intrínsecas.

Com efeito, na hipótese da criação do espaço ambiental não ter violado o conteúdo essencial do direito de propriedade urbano, o propósito da compensação urbanística deve atender, prioritariamente, aos interesses relacionados à integridade dos atributos ambientais. Apenas no caso de esvaziamento da sua essencialidade, a referida técnica urbanística deve privilegiar também a situação proprietária.

⁴³ Cf. o art. 4º, I da Lei municipal 9.805/00. Entretanto, ao contrário do que dispõe o referido dispositivo legal, não há sentido em autorizar a transferência apenas parcial do direito de construir se resta inviabilizada a ocupação do imóvel. Portanto, a utilização desse instrumento somente se justifica se realizada a transferência total do potencial construtivo, cumulada com a cessão da área ao Poder Público, conforme dispõe o art. 4º, II da Lei municipal 9.805/00. Cabe observar que a compensação por inviabilização da ocupação do imóvel igualmente é prevista em virtude de vinculações de natureza urbanística. Cf. o art. 2º da Lei municipal 9.803/00, e o art. 10 do Decreto municipal 190/00.

⁴⁴ Veja-se que essa flexibilidade é contemplada no caso das faixas de preservação ao longo dos cursos d’água. Cf. o art. 4º da Lei municipal 9.805/00.

⁴⁵ Cf. o art. 88 da Lei Complementar 40/01.

Por outro lado, pode-se argumentar que as medidas compensatórias igualmente possibilitam reduzir a desigualdade, ou mesmo nivelar o tratamento urbanístico em relação às propriedades não afetadas por vinculações ambientais que se situam na mesma zona. Entretanto, além de configurar situações fáticas materialmente diversas, essa uniformidade de tratamento –geralmente reivindicada em áreas mais valorizadas que recebem maior quantidade de benefícios públicos– contribui por acentuar as desigualdades com outras localidades urbanas, notadamente quando inexistem valores ambientais a serem protegidos. Além disso, deve-se ainda considerar os impactos sobre a infraestrutura ocasionados pelos acréscimos construtivos (Gaio, 2000).

Cabe assinalar que as críticas aqui apresentadas não possuem o propósito de rejeitar o modelo de compensações urbanísticas construído no município de Curitiba. Embora tenha se centrado demasiadamente na posição proprietária, é inegável que os resultados ambientais alcançados demonstram a relevância da experiência de Curitiba.

Em suma, o estudo do caso-referência do município de Curitiba demonstrou que a preservação de um número expressivo de bens ambientais se tornou exequível manejando-se os potenciais construtivos sem quaisquer alterações na estruturação fundiária do espaço urbano. Em outros termos, a experiência de Curitiba adotou uma postura pragmática ao privilegiar a obtenção de resultados ambientais em detrimento de um modelo urbanístico igualitário. Outra consequência direta desse processo é o esvaziamento do princípio da função social da propriedade, pois são concedidos parâmetros de ocupação do solo sem considerar que o conteúdo do direito de propriedade é intrinsecamente conformado pelos demais valores constitucionais, como o meio ambiente e a função social da cidade.

Bibliografia

- Academia Brasileira de Letras Jurídicas, 1990: *Dicionário jurídico*, Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Bitencourt, Ana Paula Mota de, 2005: *A transferência do direito de construir para a conservação do patrimônio cultural: a experiência da cidade de Curitiba*, Recife: Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco.
- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1971: *Índices urbanísticos*, São Paulo: CEPAM.
- Correia, Fernando Alves, 1998: “Problemas actuais do direito do urbanismo em Portugal” em *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente 2-9*, Coimbra: Coimbra Editora.

- Documento, 27 jan. 1982: *Jornal da Tarde*, São Paulo, p. 16-17.
- Fischer, Maria Helena de Souza, 1986: *Uma abordagem sobre a transferibilidade do direito de construir*, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre-Secretaria do Planejamento.
- Gaio, Daniel, 2000: "Uma breve análise dos instrumentos propostos pela nova Lei de Zoneamento Urbano de Curitiba" em Fundação Pedrosa Horta (Compilador), 2000: *Curitiba de verdade: a Lei de Zoneamento e Uso do Solo em debate*, Curitiba.
- Granelle, Jean-Jacques, 1992: *A experiência francesa do teto legal de densidade. Solo criado: seu impacto na dinâmica urbana e os desafios para sua operacionalização*, Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro-Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente.
- Grau, Eros Roberto, 1977: "Aspectos jurídicos da noção de solo criado" em *Revista dos Tribunais* 504-11, São Paulo: RT.
- Jacquot, Henri, 1987: *Droit de l'urbanisme*, Paris: Dalloz.
- Le Corbusier, 1993: *A Carta de Atenas*, São Paulo: HUCITEC/EDUSP.
- Lira, Ricardo César Pereira, 1987: "A propriedade urbanística" em *Revista Forense* 300-53, Rio de Janeiro.
- Moreira, Antonio Cláudio Moreira Lima y otros, 1975: *O solo criado*, São Paulo: CEPAM.
- Pereira, Mauri César Barbosa y otros, 2006: "Políticas para conservação de áreas verdes urbanas particulares em Curitiba—o caso da Bacia Hidrográfica do Rio Belém" em *Floresta* 36-101, Curitiba.
- Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz y Cardoso, Adauto, 2003: "A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana?" em Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz y Cardoso, Adauto (Compiladores), 2003: *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, Rio de Janeiro: REVAN.
- Smolka, Martim y Amborski, David, 2001: "Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana" em Abramo, Pedro (Compilador), 2001: *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado-experiências internacionais de gestão do solo urbano*, Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo.
- Solo criado: intervenção na propriedade, 13 mar. 1977, *Jornal O Estado de São Paulo*.
- Topalov, Christian, 1984: *Ganâncias y rentas urbanas: elementos teóricos*, Madrid: Siglo Veintiuno.