MÔNICA MÁXIMO DA SILVA

**O fetiche dos instrumentos de solo criado:
A experiência da aplicação da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba**

Versão Original

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

Linha de pesquisa: Economia, Sociedade e Território

Orientação: Eduardo Alberto Cuscé Nobre

São Paulo - SP

2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: SILVA, Mônica Máximo da

Título: O fetiche dos instrumentos de solo criado: A experiência da aplicação da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Avaliada em: ____/____/____

Banca examinadora

Avaliador(a): _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Avaliador(a): _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Avaliador(a): _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Eduardo Cuscé Nobre, pelos incentivos e ensinamentos.

Aos demais professores da FAU USP, pela competência e dedicação.

Às professoras Fernanda Furtado, Isabela Bacellar, Sônia Rabello, Daniele Pontes e Gislene Pereira, pelas conversas e inspiração.

Aos professores integrantes da banca, pelo prestígio e contribuição.

A Lorena Aubrift Klenk, pela eficiência e profissionalismo.

Ao meu chefe, Oscar Ricardo Macedo Schmeiske, pela compreensão e apoio de sempre.

Aos meus companheiros de profissão e colegas de trabalho, em particular, Mariana Bonadio, Ricardo Serraglio Polucha, Luisiana Paganelli Silva, Nathalia Oenning, Marília Tavares Delgado, Artur Furtado Filho, Alessandro Dias, Ana Lúcia Ciffoni e Maurício Arenhart, pelo compartilhamento de conhecimentos e desabafos.

Aos meus colegas de mestrado João Pedro Volpato, He Nem Kim Seo, Helterson Ribeiro e Rafael Alves, pelo acolhimento e amizade.

À minha família, Arildo Máximo da Silva, Silvia Silva, Vinícius Máximo da Silva, Márcio Alexandre Máximo da Silva, Marília Krüger e Maíra Zugman, pela paciência e amparo incondicional.

Só os apaixonados contestam, protestam, procuram a transformação. As paixões não cegam; elas iluminam, utopicamente, o destino do ser apaixonado. A paixão é o alimento da liberdade. Não pode, portanto, existir pragmática da singularidade humana, sem seres apaixonados que a realizem. A paixão é o que nos diferencia dos seres inanimados, que simulam viver olhando, indiferentemente, o mundo à espera da morte. Só os seres apaixonados têm condições de procurar viver em liberdade, de procurar vencer as tiranias culturais (Luís Alberto Warat).

RESUMO

A presente dissertação versa sobre a trajetória da regulamentação e da aplicação dos instrumentos baseados no conceito de solo criado em Curitiba. Partindo-se do estudo de caso da experimentação curitibana, o objetivo foi identificar de que forma tem se dado a apropriação desse ferramental no contexto das municipalidades brasileiras. Este município constitui um importante objeto de estudo não apenas pelo seu pioneirismo na adoção de algumas modalidades ou pela sua trajetória relativamente consolidada na aplicação simultânea dos instrumentos, mas especialmente pelas recorrentes alterações sofridas em seu arcabouço legal, que culminou com a instituição de uma figura jurídica de formato inédito no Brasil. Trata-se da Cota de Potencial Construtivo, ferramenta concebida como uma variação da Transferência do Direito de Construir, porém com uma trajetória marcada pelo afastamento em relação ao instrumento de origem e a aproximação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Idealizada a partir da flexibilização necessária à consecução das demandas impostas ao poder público municipal, a Cota de Potencial Construtivo constitui um exemplo da flexibilização urbanística e do afastamento em relação à concepção original dos instrumentos e ao que dita a normativa federal. Como impactos, a presente pesquisa identificou a priorização da finalidade arrecadatória, a concentração decisória no nível do Poder Executivo, a predação em relação aos instrumentos tradicionais, o rebaixamento da contrapartida ao requerente e a redução daquilo que é restituído à coletividade. Não bastassem tais consequências, o conteúdo foi objeto recente de um controverso processo de revisão, que não apenas legitimou a aplicação da ferramenta como também conduziu à flexibilização dos instrumentos originalmente instituídos em Curitiba.

Palavras-chave: Solo Criado. Cota de Potencial Construtivo. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Transferência do Direito de Construir. Instrumentos Urbanísticos.

ABSTRACT

This dissertation explores the trajectory of regulation and implementation of space adrift tools in Curitiba. By focusing on Curitiba's experiment, the work aimed to identify how the appropriation of these instruments has taken place in the context of Brazilian municipalities. This city has been studied not only for the pioneer adoption of some modalities or for its relatively consolidated trajectory in the simultaneous application of the tools, but mostly for recurrent alterations suffered in its legal framework, which led to the establishment of an unprecedented legal instrument in Brazil: The Development Rights Quota. This tool was designed as a variation of the Transfer of Development Rights, but with a trajectory marked by a distance from the original instrument and a resemblance to the Purchase of Development Rights. The Development Rights Quota, tool built on the need for malleability to meet the demands imposed on the local government, is an example of urban planning flexibility, as well as deviation from the original conception and from what is dictated by federal regulations. As consequences, this research identified the priority of tax purpose, the decision making sovereignty of the Executive, the predation in relation to traditional instruments, the reduction of the counterpart to the applicant and the retrenchment of what is returned to the collective. Furthermore, space adrift tools went through a controversial revision process, which not only legitimized the application of the Development Rights Quota but also led to the flexibility of tools originally established in Curitiba.

Keywords: Space adrift. Development Rights Quota. Purchase of Development Rights. Transfer of Development Rights. Urban planning tools.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do preço da terra por bairro com o perímetro do Setor Estrutural destacado.....	99
Figura 2 - Mapa dos índices de conversão para usos habitacionais por zona/setor .	99
Figura 3 - Mapa com as zonas e setores passíveis de recepção de potencial construtivo adicional em Curitiba.....	131
Figura 4 - Mapa com as zonas e setores passíveis de recepção de potencial construtivo adicional em Curitiba por coeficiente de aproveitamento básico	131
Figura 5 - Mapas com a concentração espacial dos certificados de concessão de potencial construtivo adicional por período de tempo em Curitiba	132
Figura 6 - Mapa da concentração espacial das certidões de Outorga Onerosa do Direito de Construir emitidas até 2003	143
Figura 7 - Mapa da concentração espacial das certidões de Outorga Onerosa do Direito de Construir emitidas após 2003	143
Figura 8 - Mapa da concentração espacial das certidões de Cota de Potencial Construtivo emitidas até 2003.....	144
Figura 9 - Concentração espacial das certidões de Cota de Potencial Construtivo emitidas após 2003	144
Figura 10 - Mapa da concentração espacial das certidões de Transferência do Direito de Construir emitidas até 2003	145
Figura 11 – Mapa da concentração espacial das certidões de Transferência do Direito de Construir emitidas após 2003	145
Figura 12 - Mapa com as zonas e setores passíveis de recepção de potencial construtivo via Outorga Onerosa.....	146
Figura 13 – Mapa com as zonas e setores passíveis de recepção de potencial construtivo via Transferência e Cota	146
Figura 14 - Mapas com a localização das concessões emitidas entre 2014 e 2016 por instrumento com menor valor unitário da contrapartida e coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor.....	150
Figura 15 - Mapa com a localização das concessões de acréscimo de número de pavimentos emitidas entre 2014 e 2016 por instrumento com menor valor unitário da contrapartida	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fatores de correção para fins de aplicação da Transferência do Direito de Construir.....	70
Quadro 2 - Cronologia das principais normativas referentes à Transferência do Direito de Construir em Curitiba	72
Quadro 3 - Cronologia das principais normativas referentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir em Curitiba	83
Quadro 4 - Cronologia das principais normativas referentes à Cota de Potencial Construtivo em Curitiba.....	93
Quadro 5 - Quadro com os fatores de correção por uso, por coeficiente de aproveitamento (CA) e por decreto municipal	98
Quadro 6 - Comparativo entre a regulamentação e forma de aplicação da Cota de Potencial Construtivo e a Transferência do Direito de Construir em Curitiba.....	101
Quadro 7 - Comparativo entre a regulamentação e forma de aplicação da Cota de Potencial Construtivo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir em Curitiba	106
Quadro 8 - Relação de participantes da entrevista conduzida pela pesquisadora por segmento, entidade, pseudônimo e referência	113
Quadro 9 - Informações disponibilizadas pelas distintas bases de dados sobre a concessão de potencial construtivo adicional em Curitiba	115
Quadro 10 - Procedimentos utilizados para a compatibilização das distintas bases de dados sobre a concessão de potencial construtivo adicional em Curitiba.....	116
Quadro 11 - Sequência cronológica dos acontecimentos relativos à revisão das normativas que dispõem sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo de Curitiba	185

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativas e simulações de concessões e do valor da contrapartida por instrumento.....	148
Tabela 2 - Estimativas e simulações de receita por instrumento.....	153
Tabela 3 - Certidões de concessão de potencial emitidas para imóveis não habitacionais e total por Transferência do Direito de Construir e Cota de Potencial Construtivo	199

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Preço unitário nominal da cota e preço unitário original da cota corrigido pela inflação por ano	100
Gráfico 2 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por ano em Curitiba.....	129
Gráfico 3 - Área acrescida mediante a concessão de potencial construtivo adicional por ano em Curitiba (em mil m ²).....	130
Gráfico 4 - Certidões de concessão de potencial construtivo adicional por uso do imóvel receptor (2007 a 2017).....	133
Gráfico 5 - Certidões de concessão de potencial construtivo adicional por parâmetro construtivo excedido (2007 a 2017)	133
Gráfico 6 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por ano em Curitiba, total e mediante Transferência do Direito de Construir	134
Gráfico 7 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por modalidade de Transferência do Direto de Construir.....	135
Gráfico 8 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por ano em Curitiba, total e mediante Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	136
Gráfico 9 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por modalidade de Outorga Onerosa do Direto de Construir.....	136
Gráfico 10 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por ano em Curitiba, total e mediante Cota de Potencial Construtivo	137
Gráfico 11 - Estoque de Cotas de Potencial Construtivo disponibilizado para concessão e número de cotas adquiridas por ano em Curitiba (em mil cotas)	138
Gráfico 12 - Estoque de Cotas de Potencial Construtivo disponibilizado para concessão por modalidade e por ano em Curitiba (em mil cotas).....	139
Gráfico 13 - Número de cotas adquiridas por modalidade e por ano em Curitiba (em mil cotas).....	139
Gráfico 14 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por modalidade de Cota de Potencial Construtivo	140
Gráfico 15 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por instrumento e por ano em Curitiba.....	141

Gráfico 16 - Área acrescida mediante a concessão de potencial construtivo adicional por instrumento e por ano em Curitiba (em mil m ²)	142
Gráfico 17 - Relação entre os valores unitários da contrapartida menos onerosa e os valores de pauta para o cálculo do preço da terra	152
Gráfico 18 - Relação entre os valores unitários da contrapartida menos onerosa e os coeficientes de aproveitamento básico do imóvel receptor do potencial	152
Gráfico 19 - Receita auferida por instrumento e por ano e simulação de receita caso todas as concessões ocorressem via Outorga Onerosa	154
Gráfico 20 - Número total de cotas adquiridas e número de cotas destinadas ao Programa Especial Copa do Mundo (PECM) por ano (em mil cotas)	161
Gráfico 21 - Saldo pendente da primeira parcela de cotas emitidas para o Programa Especial Copa do Mundo (em mil cotas)	162
Gráfico 22 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas mediante Transferência do Direito de Construir por uso do imóvel receptor e ano	198
Gráfico 23 - Área acrescida mediante a concessão de potencial construtivo adicional por Transferência do Direito de Construir por uso do imóvel receptor e ano (em mil m ²)	198
Gráfico 24 - Número de Cotas de Potencial Construtivo adquiridas por ano em Curitiba (em mil cotas)	206
Gráfico 25 - Estimativas e simulações da média do valor unitário da contrapartida por instrumento e ano segundo sistema vigente e 1ª minuta específica (R\$/m ²)	209
Gráfico 26 - Estimativas e simulações das receitas auferidas pela Cota de Potencial Construtivo e pela Outorga Onerosa por ano segundo o sistema vigente e 1ª minuta específica	211
Gráfico 27 - Estimativas e simulações da proporção de transações que resultariam menos dispendiosas por instrumento e ano segundo o sistema vigente e 1ª minuta específica	211
Gráfico 28 - Estimativas e simulações da média do valor unitário da contrapartida por instrumento e ano segundo o sistema vigente e 2ª minuta específica (R\$/m ²)	221
Gráfico 29 - Estimativas e simulações das receitas auferidas pela Cota de Potencial Construtivo e pela Outorga Onerosa por ano segundo o sistema vigente e 2ª minuta específica	222

Gráfico 30 - Estimativas e simulações da proporção de transações que resultariam menos dispendiosas por instrumento e ano segundo o sistema vigente e 2ª minuta específica	222
Gráfico 31 - Estimativas e simulações da média do valor unitário da contrapartida por proposta normativa, instrumento e ano (R\$/m²)	224
Gráfico 32 - Estimativas e simulações da média do valor unitário da contrapartida por proposta normativa e ano (R\$/m²).....	225
Gráfico 33 - Estimativas e simulações das receitas auferidas pela Cota de Potencial Construtivo e pela Outorga Onerosa por proposta normativa e ano	226

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. O MECANISMO DO SOLO CRIADO E O INSTRUMENTAL NELE FUNDAMENTADO: DA CONCEPÇÃO À APROPRIAÇÃO E À EXPERIMENTAÇÃO BRASILEIRA	22
2.1 O fetichismo pela lei e a legislação simbólica: notas introdutórias a uma reflexão crítica	22
2.2 O solo criado e instrumentos derivados: matrizes conceituais e referenciais de origem.....	27
2.3 Contextos de origem e de apropriação: breves considerações sobre as especificidades de cada modelo.....	35
2.4 Do solo criado ao Estatuto da Cidade: trajetória de aplicação e de regulamentação nacional.....	40
2.5 O solo criado no Estatuto da Cidade: instrumentos positivados, definição e forma de aplicação	47
2.6 A tradução do solo criado ao contexto de apropriação: desvios e adaptações	53
3. A TRAJETÓRIA DA REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO EM CURITIBA: EQUÍVOCOS NA INTERPRETAÇÃO, DISTORÇÕES NA APLICAÇÃO	60
3.1 Transferência do Direito de Construir: trajetória de regulamentação	62
3.2 Transferência do Direito de Construir: equívocos na interpretação, distorções na aplicação	74
3.3 Outorga Onerosa do Direito de Construir: trajetória de regulamentação	78
3.4 Outorga Onerosa do Direito de Construir: equívocos na interpretação, distorções na aplicação	85
3.5 Cota de Potencial Construtivo: trajetória de regulamentação	87
3.6 Cota de Potencial Construtivo: equívocos na interpretação, distorções na aplicação.....	94

4. OS INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO NA PRÁTICA CURITIBANA: ESTATÍSTICAS E TESTEMUNHOS RELACIONADOS AO PROCESSO DE APLICAÇÃO	110
4.1 A prática curitibana sob a ótica dos segmentos sociais envolvidos	117
4.2 Transações de potencial construtivo por instrumento de solo criado: perfil e análise das concessões.....	128
4.3 A aplicação simultânea de instrumentos análogos: complementaridades e conflitos.....	141
4.4 A distorção dos instrumentos de solo criado ilustrada: o caso das Cotas de Potencial Construtivo do Estádio Joaquim Américo Guimarães	154
5. VELHOS MEIOS E NOVAS PRÁTICAS: NOTAS SOBRE O PROCESSO DE REVISÃO E A RESULTANTE NORMATIVA DOS INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO EM CURITIBA	166
5.1 Velhos meios: arranjos políticos, institucionais e sociais na consolidação da imagem de Curitiba.....	168
5.2 Novas práticas: o processo revisório recente à luz da participação democrática	175
5.2.1 O formato de condução do processo sob a ótica dos segmentos sociais envolvidos	175
5.2.2 Demandas dos segmentos sociais em relação à proposta revisória .	186
5.3 Propostas revisórias dos instrumentos de solo criado em Curitiba	190
5.3.1 Mensagem nº 33.....	191
5.3.2 Primeira minuta de lei específica para os instrumentos de solo criado	200
5.3.3 Segunda minuta de lei específica para os instrumentos de solo criado	212
6. CONCLUSÃO	228
REFERÊNCIAS	232
BASES DE DADOS CONSULTADAS	256
ANEXO A – Capítulos II e III da Mensagem nº 33	257
ANEXO B – 1ª Minuta de Lei Específica	263

ANEXO C – Documento anexo à 1ª Minuta de Lei Específica: fatores de correção	273
ANEXO D – Documento anexo à 1ª Minuta de Lei Específica: avaliação do acréscimo de potencial	274
ANEXO E – 2ª Minuta de Lei Específica	277
APÊNDICE A – Quadro com a relação das normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba	292
APÊNDICE B – Quadro com os índices de conversão para o cálculo do número de cotas a ser adquirido por normativa regulamentadora	299
APÊNDICE C – Quadro com o estoque de cotas por beneficiário, ano, tipo de concessão e preço unitário da cota	300
APÊNDICE D – Quadro comparativo das propostas revisórias dos instrumentos de concessão de potencial construtivo	303
APÊNDICE E – Termo de consentimento livre e esclarecido	306
APÊNDICE F – Formulário e transcrição das entrevistas	308

1. INTRODUÇÃO

Originados no contexto do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais, os instrumentos baseados no mecanismo do solo criado tinham como preceito uma maior intervenção estatal sobre a dinâmica imobiliária, de forma a amenizar as externalidades negativas geradas a partir do processo de adensamento e verticalização das cidades (AZEVEDO NETTO *et al.*,1977). Isso porque o zoneamento, ferramenta utilizada até então para minorar tais adversidades, resultava não só insuficiente para o controle do crescimento urbano, como também propiciava desigualdades decorrentes da ação discriminatória do poder público (AZEVEDO NETTO *et al.*,1977). Alternativamente, os instrumentos baseados no mecanismo do solo criado partiam do princípio da adoção de um coeficiente de aproveitamento único para todos os terrenos urbanos, da manutenção da proporcionalidade entre solos públicos e privados e da previsão da Transferência do Direito de Construir de regiões onde fosse oportuna a construção menos intensa para áreas onde houvesse a conveniência de um maior adensamento (AZEVEDO NETTO *et al.*,1977).

No Brasil, sob a inspiração das primeiras experimentações estrangeiras, notadamente a francesa e a norte-americana, tais instrumentos foram objeto de uma série de proposições normativas federais, sendo contemplados, ao menos de forma conceitual, desde a primeira proposta regulatória da política urbana a nível nacional, datada de 1976. Havia, entretanto, uma diferença estrutural entre aquelas referências e a brasileira, dado que aqui nunca se teve um Estado de Bem-Estar Social forte e tampouco instituições democráticas verdadeiramente maduras (FERREIRA, 2017a). Em verdade, a ideia de um Estado comprometido com a submissão dos interesses individuais aos coletivos era avessa à própria natureza do Estado brasileiro, “em razão de suas características patrimonialistas, de sua instrumentalização pelas classes dominantes, dos antagonismos da nossa formação social e das condicionantes históricas de nosso subdesenvolvimento” (FERREIRA, 2010, p. 192 e 193).

Por conseguinte, o que se viu no Brasil foi um histórico de resistência dos setores conservadores da sociedade às propostas de regulamentação da política urbana, motivada pela defesa de seus interesses econômicos e patrimoniais, suscitando um conturbado e moroso processo que se findaria apenas em 2001, com

a promulgação do Estatuto da Cidade (BASSUL, 2004). Ainda assim, a aprovação daquela normativa decorreria de um movimento simultâneo de recuo das entidades ligadas ao movimento pela reforma urbana em relação a algumas de suas propostas e do reconhecimento, por parte do empresariado, da potencialidade de alguns instrumentos para os negócios imobiliários (BASSUL, 2004). Despida de sua abordagem conceitual, a lei federal foi direcionada mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, com a manutenção de alguns instrumentos e a inclusão de outros, a citar aqueles que partem do conceito de solo criado: a Transferência do Direito de Construir, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas (BASSUL, 2004).

Com pesar, constata-se que mesmo após a luta empreendida na regulamentação dos instrumentos a nível federal, não é vasto o rol de municípios brasileiros que os adotam em suas políticas urbanas. Isso porque, quando não há resistência à sua aplicação, esta está, na maioria das vezes, condicionada aos interesses e à lógica do mercado (FERREIRA, 2003), restringindo a adoção às grandes municipalidades, onde se verifica uma maior dinamicidade da atividade imobiliária (CYMBALISTA; SANTORO, 2006). Mesmo entre os municípios que aplicam tais instrumentos, permanece a interpretação difusa e muitas vezes equivocada em relação a alguns conceitos-base para o seu entendimento, possibilitando que um mesmo instituto seja utilizado sob diferentes perspectivas e objetivando diferentes finalidades (FURTADO *et al.*, 2007; GUIMARÃES, 2007).

As consequências são diversas, como a flexibilização do zoneamento anterior e a manutenção da valorização diferenciada dos terrenos urbanos (FURTADO *et al.*, 2007; FIX, 2004; WILDERODE, 1997), o descompasso entre o adensamento urbano permitido e a infraestrutura instalada (FURTADO *et al.*, 2007; GUIMARÃES, 2007), a divergência entre a valorização imobiliária auferida e a contrapartida prestada (FURTADO *et al.*, 2007; CYMBALISTA; SANTORO, 2006; FIX, 2004), o desvio da finalidade (FURTADO *et al.*, 2007; CYMBALISTA; SANTORO, 2006) e o revés da política urbana com resultados contrários aos esperados, em especial o aumento das disparidades no território (BASSUL, 2004; CYMBALISTA; SANTORO, 2006; FIX, 2004).

Importa identificar, portanto, em que medida as finalidades que justificam a adoção dos instrumentos baseados no mecanismo do solo criado têm logrado êxito nas municipalidades brasileiras. A esse respeito, debruçaram-se diversos

pesquisadores, dos quais merecem distinção Furtado *et al.* (2007), Furtado e Araújo (2017), Guimarães (2007) e Bacellar, Furtado e Newlands (2017), pela pesquisa abrangente que fazem da aplicação de instrumentos por municípios brasileiros. Há também aqueles centrados na avaliação de alguma experiência específica, destacáveis pela abordagem mais detalhada, mas que, pela amplitude de autores, optou-se por não citar, para não incorrer no risco de alguma omissão de relevo.

Entretanto, apesar da dedicação acadêmica à temática, aparece com relativa recorrência a identificação, por parte desses pesquisadores, da falta de uma sistemática de controle e de monitoramento da aplicação dos instrumentos, impossibilitando a avaliação dos resultados e eventuais ajustes ou readequações de curso. Ainda a esse respeito, pesquisadores como Furtado *et al.* (2007) e Guimarães (2007) destacam a necessidade de se apreciar experiências em que se identifique a aplicação simultânea dos instrumentos baseados no mecanismo do solo criado, em virtude da potencial concorrência entre estes, com o decorrente prejuízo de alguma de suas finalidades.

A pesquisa aqui apresentada propõe-se a suprir parte dessa carência, através da apreciação da regulamentação e da aplicação dos referidos instrumentos na cidade de Curitiba. Este município constitui um importante estudo de caso não apenas pelo seu pioneirismo na adoção de algumas modalidades ou pela sua trajetória relativamente consolidada na aplicação concomitante dos instrumentos, mas especialmente pelas recorrentes alterações sofridas em sua normativa legal, que culminou com a instituição de uma nova figura jurídica de formato até então desconhecido no Brasil.

Trata-se da Cota de Potencial Construtivo, ferramenta concebida como uma variação da Transferência do Direito de Construir, porém com uma trajetória marcada pelo afastamento em relação ao instrumento de origem e a aproximação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Idealizada a partir da flexibilização necessária à consecução das demandas impostas ao poder público municipal, a Cota de Potencial Construtivo constitui hoje uma ferramenta híbrida, que se apropria das características favoráveis à desburocratização e ao aumento da agilidade na comercialização de potenciais construtivos que cada instrumento oferece. Para atender a esse propósito, entretanto, optou a municipalidade pelo distanciamento em relação à concepção original dos instrumentos de solo criado, sendo as finalidades urbanísticas e sociais suplantadas pela finalidade arrecadatória.

Se sobre os instrumentos tradicionalmente instituídos em Curitiba já recaem críticas quanto ao afastamento da fundamentação que lhes deu origem – evidenciada pela priorização da finalidade arrecadatória, a adoção do coeficiente máximo de aproveitamento anterior como básico e a previsão de casos passíveis de renovação do potencial transferível –, a Cota de Potencial Construtivo é alvo de questionamentos ainda maiores. Definido e regulamentado via decreto municipal, ou seja, sem a apreciação do Poder Legislativo, o instrumento apresenta uma forma de concessão que tende à concentração decisória no nível do Poder Executivo, ao rebaixamento da contrapartida ao requerente e à celeridade no trâmite burocrático envolvido, resultando em um desequilíbrio no sistema pré-estabelecido e acirrando eventuais conflitos existentes entre instrumentos análogos.

Ainda que uma análise prévia da matéria já permita pressupor algumas das considerações acima efetuadas, o objeto de estudo, a saber, a regulamentação e a aplicação dos instrumentos de solo criado em Curitiba, reclama uma análise mais detalhada, com o objetivo de identificar de que forma tem se dado a apropriação do ferramental no contexto das municipalidades brasileiras. Mesmo porque o assunto foi objeto recente de um controverso processo de revisão no município – o primeiro efetuado de forma ampla e genérica pós-Estatuto da Cidade –, apreciado por algumas entidades, que identificaram uma interlocução nunca efetuada anteriormente e manifestaram concordância com boa parte da proposta, e criticado por outras, que acusaram a criação de uma instância paralela aos espaços oficiais de participação e o redirecionamento da proposta no sentido de interesses escusos.

Sendo assim, partindo-se do intuito de proporcionar uma maior familiaridade com o problema, possibilitando assim aprimorar o conhecimento sobre o tema e lançar eventuais hipóteses que justifiquem o sucesso ou fracasso dessa prática, utilizou-se para a presente pesquisa a abordagem exploratória (GIL, 2002). Para tanto, adotou-se como método o estudo de caso de Curitiba, em uma proposta de investigação do fenômeno dentro de seu contexto real, com vistas a permitir seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2002). Primando-se pela qualidade e significância dos resultados, o estudo foi delineado a partir do uso de procedimentos diversos e de múltiplas fontes de informação, delineados abaixo de acordo com a sequência em que aparecem nesta dissertação.

O primeiro procedimento utilizado consistiu na pesquisa bibliográfica e documental (MARCONI; LAKATOS, 2003), tendo como base o referencial teórico

que vai dos primeiros escritos sobre o solo criado no Brasil até a presente forma de aplicação dos instrumentos dele decorrentes, perpassando a trajetória das primeiras experimentações municipais e o processo de regulamentação da política urbana a nível federal. O objetivo dessa etapa foi identificar os conceitos-base e as finalidades que deram origem aos instrumentos baseados no mecanismo do solo criado, bem como compreender as especificidades que acompanharam a tradução do ferramental para o contexto brasileiro.

Na sequência, procedeu-se a uma reflexão sobre a legislação urbanística municipal, com o propósito de caracterizar o processo de implementação dos instrumentos de solo criado em Curitiba. Para atingir tal feito, utilizou-se também de pesquisa bibliográfica e documental (MARCONI; LAKATOS, 2003). Com a pesquisa bibliográfica procurou-se, a partir dos referenciais teóricos que já discorreram sobre a matéria, identificar as motivações que decorreram na instituição de tais institutos na capital paranaense. Já a pesquisa documental, que teve como escopo o arcabouço legal do município, foi pautada pelo propósito de exploração do conteúdo das normativas e da evolução das alterações de curso sofridas. Com base nos procedimentos e nos materiais apresentados, esboçou-se, ao final dessa etapa, uma correspondência entre a forma de aplicação dos instrumentos na capital paranaense e os preceitos originais e legitimados na normativa federal.

Em seguida, a pesquisa contemplou a análise do caso empírico de Curitiba, tomando como técnicas a observação direta intensiva, a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica (MARCONI; LAKATOS, 2003). A observação direta intensiva foi realizada por meio de entrevistas com representantes das entidades envolvidas no processo de regulamentação e aplicação dos instrumentos em Curitiba e teve como objetivo levantar aspectos operacionais e o posicionamento dos segmentos sociais em relação à condição presente e ao processo revisório em curso. A pesquisa documental, por sua vez, teve como conteúdo parâmetros definidos no conjunto normativo municipal e informações estatísticas relativas à concessão de potencial construtivo adicional no município. Por fim, a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da imprensa escrita, particularmente dos relatos jornalísticos sobre a aplicação prática da Cota de Potencial Construtivo para uma finalidade específica, a de financiamento da reforma de um equipamento privado para a viabilização de um megaevento esportivo.

A última etapa foi dedicada à apreciação da recente revisão dos instrumentos de solo criado e das propostas normativas decorrentes desse processo. Para a análise da trajetória que conduziu a tal formulação, recorreu-se inicialmente à pesquisa bibliográfica (MARCONI; LAKATOS, 2003), tomando como fonte referenciais teóricos e documentos técnicos descritivos de processos revisórios anteriores. Já adentrando o momento presente, a descrição do processo revisório foi realizada a partir de pesquisa documental – tendo como fonte o sítio oficial do processo de revisão –, de pesquisa bibliográfica – realizada a partir da imprensa escrita – e de observação direta intensiva (MARCONI; LAKATOS, 2003) – efetuada a partir de entrevistas com representantes dos segmentos sociais envolvidos e do acompanhamento da pesquisadora, como membro da administração municipal, dos eventos oficiais do processo. Finalmente, a apreciação das alterações efetuadas no corpo da lei foi realizada a partir de pesquisa documental (MARCONI; LAKATOS, 2003), tendo como fonte as normativas vigentes e propostas, disponibilizadas pelos arquivos públicos dos poderes Executivo e Legislativo.

Partindo-se dos referidos procedimentos, pôde-se enfim somar os subsídios necessários para a aferição dos impactos da inclusão de uma nova figura jurídica no rol de instrumentos à disposição da municipalidade. Conforme identificado, o início da remodelação dos instrumentos para o atendimento das demandas apresentadas ao poder público municipal desencadeou um processo contínuo de flexibilização urbanística, que, intermediado pelos distintos interesses envolvidos, acabou por desconfigurar o sistema originalmente constituído. Resultando invariavelmente mais célere para o adquirente de potencial construtivo e na maioria das vezes menos onerosa, a Cota de Potencial Construtivo resultou, por um lado, na desvalorização da Transferência do Direito de Construir, e, por outro, no desuso da Outorga Onerosa. Com base no estudo de caso explorado, foi possível atestar a íntima relação existente entre os distintos instrumentos de solo criado e o fetiche que há na definição de outra forma de concessão de potencial construtivo como a fórmula mágica capaz de desonerar o Município de suas obrigações para com o financiamento do desenvolvimento urbano.

2. O MECANISMO DO SOLO CRIADO E O INSTRUMENTAL NELE FUNDAMENTADO: DA CONCEPÇÃO À APROPRIAÇÃO E À EXPERIMENTAÇÃO BRASILEIRA

Originados no contexto do Estado do Bem-Estar Social nos países centrais, os instrumentos baseados no mecanismo do solo criado tinham como preceito uma maior intervenção estatal sobre a dinâmica imobiliária, como forma de restaurar o equilíbrio e a qualidade de vida nas cidades e de minimizar as injustiças decorrentes da fixação de diferentes potenciais de uso do solo urbano. A importação do ferramental para o contexto brasileiro, entretanto, enfrentou a reação de setores conservadores da sociedade, motivados pela defesa de seus interesses econômicos e patrimoniais. O presente capítulo versa sobre a trajetória que vai da concepção do mecanismo até a standardização dos instrumentos derivados a nível federal, perpassando pelas primeiras experimentações brasileiras e pelo processo que culminou com a sua regulamentação.

2.1 O fetichismo pela lei e a legislação simbólica: notas introdutórias a uma reflexão crítica

Uma vez que a presente pesquisa centra-se em instrumentos previstos em lei, fundamentalmente no que tange à trajetória de sua regulamentação e aplicação e com um recorte específico da experimentação curitibana, importa uma primeira abordagem quanto ao olhar crítico que se deve empregar quando do exame de atos jurídicos instituídos. Isso porque a apreensão dos institutos legais como um produto de um processo jurídico puro, pretensamente científico, neutro e universal, tem como efeito a ocultação de sua face política, das relações de poder às quais a sociedade e, mais especificamente, o Direito estão resignados.

Concordante com a necessidade de uma reflexão crítica a respeito, Lyra Filho (1982) argumenta que as normas jurídicas nem sempre devem ser encaradas como um Direito autêntico, legítimo e indiscutível. Em verdade, conforme o autor, “a legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, Direito e Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto e correto, e negação do Direito, entortado pelos

interesses classísticos e continuístas do poder estabelecido” (LYRA FILHO, 1982, p. 3).

Assim, nem Justiça e nem Direito devem ser encarados como ideias metafísicas, abstratas, mas como construções sociais, que nascem das oposições, dos conflitos, do caminho penoso do progresso, com avanços e retrocessos (LYRA FILHO, 1982). De forma suplementar, Campos (2011) define o Direito como um fenômeno histórica e socialmente situado, que, com a finalidade de regular as relações sociais, é a partir destas mesmas relações criado. Ou seja, “a escolha das normas que regem a sociedade reflete necessariamente uma visão de mundo predominante naquela sociedade, visão essa que vai coincidir com a concepção de mundo daqueles que elaboram as normas” (CAMPOS, 2011, p. 192).

É de se questionar, portanto, em que medida essa construção está imune à penetração de valores e ideologias, das experiências e dos preconceitos que o editor de leis acumulou durante a vida e que condicionaram sua visão de mundo. Com efeito, embora haja uma crença no Direito como um lugar fora do poder, uma ilusão de uma atividade profissional pura, Warat (1982, p. 51 e 52) defende que na práxis o pretenso conhecimento científico nada mais é que um “acúmulo de opiniões valorativas e teóricas, que se manifestam de modo latente no discurso, aparentemente controlado pela episteme”.

Sob a ingênua pretensão da racionalização da realidade em direção a um conceito puro, o que verdadeiramente ocorre é a reapropriação de conceitos esvaziados pelo senso comum de juristas, transformando-os novamente em significações (WARAT, 1982). Esse processo, entretanto, é legitimado pela apropriação institucional dos conceitos e dos critérios epistemológicos, onde estes são recortados e reconstruídos, desmembrados das matrizes teóricas em que foram produzidos. Trata-se do “discurso competente”, estratégia utilizada sob o véu da ciência, mas que constitui na verdade “meras conveniências de classe ou grupo encarapitados em posição de privilégio” (LYRA FILHO, 1982, p. 13).

Tal estratégia é funcional para a manutenção do status quo e exerce um papel fundamental dentro do controle social, na medida em que “institucionaliza o sistema dominante, reduzindo toda a juridicidade à visão homogeneizante do Estado e atribuindo antijuridicidade a qualquer comportamento desviante do discurso “neutralizador” do Estado” (TASSINARI; JACOB NETO, 2014, p. 56). Ao negar as diferenças e reduzi-las à unidade, a uma única categoria universal, esse ímpeto

totalizante fracassa, pois ignora que as particularidades não deixam de operar no contexto real das ações (YOUNG, 2012). Sob a pretensão de construir a unidade, o ideal da imparcialidade pode, ao contrário, acentuar as desigualdades sociais (CAMPOS, 2011). Em outras palavras:

Uma análise crítica da dogmática jurídica mostra que ela se presta a legitimar a ordem política prevalecente. Por meio da institucionalização de alguns pressupostos ideais, ela confere ao sistema jurídico aparência de legalidade, de ordem e de justiça, promovendo a ideia de que ele está acima das disputas sociais, encobrindo, na verdade, as contradições sociais e a dominação política de alguns segmentos sociais sobre outros (CAMPOS, 2011, p. 198).

Mesmo assim, a apreensão do Direito como ciência foi um dos aspectos mais influentes na construção do cenário jurídico, inclusive brasileiro (TASSINARI; JACOB NETO, 2014), que atribui às normas jurídicas o caráter de grande aposta nacional, em um movimento de “apego incondicional à letra da lei e aos códigos” (BRANDÃO, 2014). Trata-se de uma concepção positivista do Direito, que reduz a justiça à validade, ou seja, à legitimidade da autoridade da qual emana a norma jurídica, à operacionalidade da lei e à sua compatibilidade com as outras normas que regem o sistema (BOBBIO, 2003). Ou seja, para o positivismo, o Direito é a ordem estabelecida, as normas, isto é, os padrões de conduta impostos pelo poder social, mediante ameaças de sanções organizadas (LYRA FILHO, 1982). Trata-se, portanto, do sistema de normas válidas, “das normas da classe dominante, revestindo a estrutura social estabelecida” (LYRA FILHO, 1982, p. 18), dado que outras normas de classe ou grupos dominados não são reconhecidas como elemento jurídico a não ser quando se revelam compatíveis com o sistema.

O status de dogma conferido à lei, como a perfeita expressão da vontade do povo, fruto de uma elaboração científica e racional – portanto, válida –, faz com que se desconsidere o fato de que “a lei é feita por uma camada social dominante tendo em vista a manutenção da relação de dominação social” (CAMPOS, 2011, p. 199). Por conseguinte, a obediência irrestrita à lei implica assumir acriticamente os valores que ela veicula, sendo a atuação judicial direcionada à “perpetuação dos conflitos sociais e das injustiças sociais ocasionadas por um direito que não se mostra em sintonia com as aspirações sociais” (CAMPOS, 2011, p. 201).

Consiste, na verdade, em uma forma de poder simbólico, no poder invisível que resulta da luta travada entre classes para “imporem a definição do mundo social mais conforme os seus interesses, e imporem o campo da tomada de posições

ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais” (BORDIEU, 1989, p. 11). Por sua vez, esse poder simbólico deriva de outra forma de poder e pode ser exercido apenas por aqueles legitimados para tanto, destituindo a população comum dos instrumentos de produção simbólica (TASSINARI; JACOB NETO, 2014). Sendo assim, “aqueles capazes de interferir no campo jurídico passam a ser, também, detentores do poder de padronizar a subjetividade social” (TASSINARI; JACOB NETO, 2014, p. 57), propagando verdades que passam a ser vistas por si só como evidentes.

A esse reducionismo do Direito às normas, como se essas fossem capazes de regular imparcialmente todas as situações possíveis, em uma suposta resposta legislativa aos anseios sociais e como solução para os conflitos instalados, chama-se fetichismo pela lei (BRANDÃO, 2014). Na visão de Nascimento (2012, s/p), o fetichismo jurídico é o “véu do ato político verdadeiro”, que está “ausente-presente ao transformarmos um problema socio-econômico em um problema “meramente jurídico””. O resultado de tal adoração é o desenvolvimento de “uma cultura marcada pela existência de um poder exageradamente técnico (fechado em si mesmo) e acrítico, possibilitando a ocultação do seu fundamento” (TASSINARI; JACOB NETO, 2014, p. 61). Uma inflação legislativa, em que podem viver lado a lado leis inconstitucionais, contraditórias ou supérfluas, tudo embasado pelo fetiche social de mudança (CLARK, 2004). Nessa enorme Babel jurídica, não é de se estranhar a criação da chamada legislação simbólica, ou seja, a edição de leis normativamente ineficazes, caracterizadas pela incapacidade de direção normativa das condutas e pelo predomínio dos efeitos políticos sobre os jurídicos (BRANDÃO, 2014).

Por conseguinte, a legislação simbólica só vem a reforçar o Direito como uma forma de controle social, seja quando utilizada para a promoção política do legislador, para a demonstração da capacidade de ação do Estado frente aos conflitos sociais ou para o adiamento da solução dos conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios (NEVES, 1994). Destaque para essa última funcionalidade, que sob a aparência de acordos consensuais entre grupos antagônicos, revela a perspectiva da ineficácia da lei, transferindo a solução do conflito para um futuro indeterminado (NEVES, 1994).

De forma prática, o fetichismo pela lei implica na limitação de mudanças sociais significativas. Isso porque a pretensão da plenitude das normativas jurídicas nada mais é que uma técnica de dominação que faz com que as lutas sociais

capitaneadas pelos grupos explorados foquem-se sobre o plano legislativo, em torno da produção das normas jurídicas, ao invés de concentrar os esforços na reivindicação pela efetividade das leis que aí estão, na criação de condições adequadas para a sua implementação (CLARK, 2004). Nas palavras de Clark (2004, p. 180 e 181):

O Direito não é revolucionário por si próprio, ele reflete as relações produtivas, culturais, educacionais, econômicas travadas no tecido social. Se as bases da sociedade são de exploração, segregação e ganância em nada adianta modificar a lei, já que esta se transformará em fetiche, ou em documento ilusório, usado para legitimar a permanência dos “donos do poder”, visto que as perversas estruturas se perpetuam. As normas legais, isoladamente, não possuem a magia de fazer o milagre da transformação.

Paradigmaticamente, e adentrando a temática do urbano, é o que pode ser apreendido quando observado o estatuto da propriedade privada no Brasil. Embora reconhecidos os avanços legais obtidos a partir da última Constituição Federal, não se pode desprezar os entraves históricos investidos contra toda proposta que objetivou alterar a supremacia da propriedade privada no Brasil, seja em função da dependência de outra lei que lhe desse eficácia, seja em razão da sua transformação em norma programática ou declaração de princípio, ou ainda pela descontinuação e esquecimento de qualquer processo legal que caminhasse nessa direção (ROYER, 2002).

O trâmite burocrático imposto à aplicação de instrumentos urbanísticos de cunho progressista é exemplar do que se acaba de afirmar. Não bastassem as históricas lutas sociais travadas pela reforma urbana, quando da aprovação da carta constitucional prevaleceu o entendimento conservador de que o cumprimento da política de desenvolvimento urbano estava subordinado à aprovação de uma lei federal que a regulamentasse (ROYER, 2002). Decorridos treze anos e aprovada essa lei, tais instrumentos ficariam ainda na dependência de definições estabelecidas via Plano Diretor e da sua regulamentação mediante lei municipal específica (ROYER, 2002).

Entretanto, não se pode vincular o cumprimento da função social da propriedade ao simples atendimento desse rito legal, dado que o entendimento de tal princípio está vinculado ao estágio da luta de classes, sendo apenas essa luta capaz de trazer uma mudança material e de retirar do mundo do fetiche o texto da lei (ROYER, 2002). Em outras palavras:

Uma lei pode ajudar a combater a especulação imobiliária menos pelos instrumentos urbanísticos contidos em seus artigos do que pelo conflito social que a origina e cobra seu cumprimento. Nossa República sempre foi marcada pela forma, pela mera convenção, suficiente para a manutenção dos privilégios e para a impressão de que se tem um Estado erigido a partir do interesse público, do bem comum. Suscitar os conflitos por trás dos textos legais, exigindo a realização das promessas nunca cumpridas do direito formal, é ponto de partida. Por isso, a discussão entre a luta por aprovação de leis, o estágio da luta de classes e a visão da lei como um meio, não como um fim em si, é tão importante (ROYER, 2002, s/p).

Equivale a dizer que não se deve concentrar os esforços tão somente nas conquistas legais – conduzindo assim ao fetichismo ou à mistificação dos instrumentos urbanísticos –, mas também e especialmente em enfrentar questões estruturais (MARICATO, 2013). Afinal, embora reconhecido o aparato legal disponível no Brasil para a regulação urbana, este não tem sido suficiente para que os municípios logrem êxito nesse sentido, dado que a aplicação da lei está subordinada à correlação de forças existente, que nesse contexto é frequentemente marcada pela promiscuidade entre poder político, patrimônio e poder econômico (MARICATO, 2013).

É o caso dos instrumentos de solo criado, para os quais, salvo raras exceções, o esforço empregado foi inútil, em função não somente da desconsideração da correlação de forças, mas também de certa “ingenuidade advinda da falta de conhecimento da realidade brasileira” (MARICATO, 2013, p. 86). Isso porque, embora reconhecida a importância de se buscar instrumentos urbanísticos mais aperfeiçoados e virtuosos, recorrendo a inspirações estrangeiras, a questão não é puramente técnica; não se trata da pertinência e conformidade dos instrumentos em si (MARICATO, 2013). É preciso antes compreender a conjuntura histórica e social a que estão submetidos tanto o referencial de origem quanto o destino da importação de tais instrumentos.

2.2 O solo criado e instrumentos derivados: matrizes conceituais e referenciais de origem

Efetuada as considerações acima, importa agora resgatar e circunstanciar os fundamentos que deram origem aos instrumentos que têm como base o mecanismo do solo criado. Isso porque, embora aparentemente exaurido no campo teórico, na prática o discurso mostra-se muitas vezes carregado de equívocos,

imprecisões e confusões (COSTA, 2014). Assim, não é raro nos depararmos com a aplicação desses instrumentos substanciada por sua finalidade arrecadatória, o que deveria ser encarado como um subproduto das finalidades urbanísticas (FURTADO *et al.*, 2007). Ainda, os próprios pressupostos que dão aplicabilidade aos instrumentos encontram-se por vezes comprometidos, como quando da adoção de coeficientes de aproveitamento básico diferenciados ou da previsão de acréscimo de potencial construtivo em áreas carentes de infraestrutura (FURTADO *et al.*, 2007). A despeito da intencionalidade por trás dessas distorções, o presente subcapítulo presta-se a retroceder às matrizes conceituais que originaram os instrumentos, bem como identificar as experimentações estrangeiras que lhes serviram de referência.

Para tanto, optou-se como ponto de partida pelos primeiros trabalhos que suscitaram o debate acerca do tema no Brasil, em sua maioria consolidados na revista *CJ Arquitetura* de 1977¹. No tocante àquelas discussões, é possível perceber que as externalidades negativas geradas a partir do processo de adensamento e verticalização das cidades constituíram a motivação central para a proposição de uma maior intervenção estatal mediante instrumentos de regulação do solo urbano. A esse respeito, identificados como impactos gerados por aquele processo estavam o rompimento da escala da cidade (AZEVEDO NETTO, 1977), a sobrecarga sobre os serviços públicos, a afetação das condições de salubridade (FAGUNDES, 1977) e o surgimento de injustiças decorrentes da fixação de diferentes potenciais de uso do solo urbano (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977); em outras palavras, as adversidades geradas sobre o equilíbrio urbano, a qualidade de vida nas cidades e a equidade social.

Embora a edificação de pavimentos sobre o solo natural fosse uma prática bastante antiga para as cidades de maior relevância demográfica ou política, a partir da evolução das técnicas da construção civil e da urbanização acelerada, a verticalização das edificações passou a acentuar as externalidades negativas para a coletividade (FAGUNDES, 1977). Mais precisamente, a possibilidade de um maior adensamento em altura intensificou o conflito entre interesses econômicos e sociais, visto que “a ambição de lucro pelo aproveitamento de cotas de solo natural” afluía “sem qualquer consideração pelas más repercussões sobre a coletividade vizinha” (FAGUNDES, 1977, p. 55). Todavia, o zoneamento, ferramenta então utilizada para

¹ CJ ARQUITETURA: revista de arquitetura, planejamento e construção. Rio de Janeiro: FC Editora, ano IV, n. 16, 1977.

o controle do uso e ocupação do solo, ao invés de minorar tais adversidades, as acentuava (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977). Isso porque o zoneamento resultava não só insuficiente para o controle do crescimento urbano, mas também permitia desigualdades decorrentes da ação discriminatória do poder público, dado que diferenças arbitradas sobre o uso e aproveitamento do solo urbano implicavam na valorização diferenciada dos terrenos (HORI, 1977).

Alternativamente, como forma de equalizar os diferentes potenciais construtivos e de cobrar uma compensação urbanística daquele que optasse por efetuar um maior uso e ocupação de sua propriedade, passaram então a ser propostos instrumentos urbanísticos baseados no mecanismo do solo criado. A esse respeito, e sob o ponto de vista técnico, define-se como solo criado a possibilidade alçada a partir da evolução tecnológica de se multiplicar solos, ou de se permitir o crescimento da massa edificada, abrigando novos solos construídos (AZEVEDO NETTO, 1977), sejam estes constituídos por pisos superpostos sobre o solo natural, ou a ele sobpostos (FAGUNDES, 1977). Por assim dizer, “toda vez que uma construção proporcionar uma área utilizável maior do que a área do terreno, haverá criação de solo” (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977, p. 9). Do ponto de vista jurídico, entretanto, o conceito sofre adaptações, com vistas a operacionalizá-lo, sendo, portanto, identificada como solo criado a área construída que ultrapassa o coeficiente único de aproveitamento (AZEVEDO NETTO, 1977).

Sendo assim, não consiste o solo criado por si só num instrumento ou um instituto, mas um mecanismo pressuposto para a criação ou a formatação de instrumentos de política urbana (COSTA, 2014). E é baseado no conceito de solo criado que Azevedo Netto *et al.* (1977) propunham como instrumentos de controle do solo: i) o coeficiente de aproveitamento único; ii) a transferência do direito de construção; e iii) a proporcionalidade entre solos públicos e privados.

No que se refere à adoção de um coeficiente de aproveitamento único, o objetivo era minorar a valorização diferenciada dos terrenos urbanos. Assim sendo, todos os proprietários de imóveis de uma determinada região teriam um mesmo e igual coeficiente, estando seu direito de construir “limitado a uma determinada quantia proporcional à área do terreno” (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977). Partia-se, portanto, do entendimento de que o exercício da propriedade da terra não é ilimitado, mas está condicionado “à sua compatibilidade e ao seu entrosamento com

o interesse comum, na plenitude dessa compatibilidade e desse entrosamento se traduzindo a sua função social” (FAGUNDES, 1977, p. 56).

Assim, distinguem-se nesse momento o direito de construir e o direito de propriedade, separação essa proposta pela primeira vez em Roma, em 1971, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da ONU e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção defenderam o direito de construir como pertencente à coletividade, sendo somente outorgado aos particulares por concessão ou autorização administrativa da municipalidade (RIBEIRO; CARDOSO, 2012). Incorporada posteriormente em uma proposta legal do governo italiano, a separação entre ambos os direitos foi encampada naquele país em sua totalidade, sendo o direito de construir concedido mediante o pagamento de um equivalente ou uma compensação, a ser destinado às despesas necessárias ao agenciamento e equipamento da área (COSTA; SANTOS, 1977).

A proposta de separação total destes direitos partia do princípio da inedificabilidade dos terrenos, segundo o qual o direito de propriedade não implica na faculdade de construir, estando esta última subordinada aos planos e à legislação urbanística, sendo obrigatória, no caso italiano, a solicitação da concessão à Comuna (SILVA, 2010). Entretanto, no que diz respeito àquele exemplar, a Corte Constitucional Italiana sentenciou em contrariedade à separação total dos direitos, considerando o direito de edificar como “inerente à propriedade e às outras situações que compreendem a legitimação para construir, ainda que sujeito a condicionamentos e limites” (SILVA, 2010, p. 261).

Quanto ao valor do coeficiente de aproveitamento único a ser instituído, diversos foram os autores e as propostas que defenderam a sua fixação igual a 1 (um)², chegando Azevedo Netto (1977) a concluir que este era quase um consenso. Segundo Greco Filho (1977, p. 100), esse valor decorre da conclusão a que chegaram urbanistas de que:

[...] uma cidade equilibrada é aquela cuja área construída é igual à área de terrenos urbanos, entendendo que se determinadas regiões são mais densamente construídas deve haver, correspondentemente, outras regiões sem construções, de parques, jardins, praças ou de pequena área construída como clubes.

Complementarmente a esse posicionamento, Hori (1977) reforça a adoção de um coeficiente único e unitário efetuando uma analogia entre o loteador e o

² Apenas para nos atermos a alguns autores e experiências daquela época, é possível citar Azevedo Netto (1977), Hori (1977), Greco Filho (1977), São Bernardo do Campo (1977) e CNPU (1976).

criador de solos. Se ao direito de lotear cabem imposições em termos de encargos condicionadores, seria absolutamente justo que sobre o criador de solos recaísse o mesmo ônus (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977). Porquanto, a adoção de um coeficiente único igual a 1 (um) justifica-se na medida em que “a construção equivalente à área do terreno (já) tem as suas implicações consideradas por ocasião da formação da área urbana, através do loteamento” (HORI, 1977, p. 63).

Independentemente do valor adotado, a necessidade de fixação de um coeficiente de aproveitamento único é unânime entre os autores aqui considerados. Assim, a aparente confusão terminológica³ entre coeficiente de aproveitamento básico, expressão posteriormente positivada pela normativa federal⁴, e coeficiente único, termo recorrente nas primeiras lições sobre o tema, dava-se não sem propósito. Com efeito, a adoção de um coeficiente básico único para todos os terrenos urbanos consistia não em apenas uma sugestão, mas aparece em Azevedo Netto (1977) como um elemento essencial à concepção do solo criado.

Essa fixação, entretanto, não retirava do município a competência de estabelecer índices diferenciados através de seus instrumentos legais, residindo aí sim o caráter urbanístico. Assim sendo, originalmente, onde houvesse a conveniência de um maior adensamento, a construção adicional ao coeficiente único seria admitida “mediante o mecanismo de transferência de direitos de construir proveniente de terrenos onde para a comunidade seria conveniente a construção menos intensa” (AZEVEDO NETTO, 1977, p. 49). Entramos, portanto, no segundo instrumento, a transferência do direito de construção, inspirada em experiência norte-americana⁵ referenciada como *space adrift* (em português, “espaço flutuante”), onde o instrumento era utilizado para fins de preservação do patrimônio.

Originado dos esforços de aliviar as edificações históricas das pressões do mercado imobiliário pela substituição por usos e densidades mais rentáveis (COSTA; SANTOS, 1977), o instrumento norte-americano previa aos proprietários que tivessem sua edificação “congelada” a compensação através da transferência do potencial construtivo não utilizado para outro local (TOLEDO, 1977). Assim sendo, a esses proprietários foi assegurada a possibilidade de transferência da diferença

³ Essa confusão terminológica é tratada em mais detalhes por Costa (2014).

⁴ Lei federal nº 10.257 de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

⁵ Embora aqui referenciada como “experiência norte-americana”, há que se ressaltar que o instrumento era regulamentado localmente e refere-se às práticas vivenciadas àquela época em Nova Iorque, São Francisco e Chicago.

entre o coeficiente efetivamente utilizado e o limite autorizado para outras construções, não fosse a restrição para fins de preservação (COSTA, 2014).

Dessa maneira, e utilizando-se da própria lógica do mercado imobiliário (RIBEIRO; CARDOSO, 2012), reduziam-se os ônus incidentes sobre o proprietário do imóvel submetido à limitação (COSTA, 2014), possibilitando-lhe auferir recursos oriundos da alienação da área construída não utilizada (COSTA; SANTOS, 1977). Aqui, entretanto, a ideia amplia-se para além da compensação aos proprietários de imóveis tombados, abrangendo também outros propósitos⁶, desde que mantida a transferência dentro de determinada abrangência física que permitisse a preservação da intensidade construtiva prevista para aquela localidade (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977). Ou seja, assegurada a proporcionalidade entre solos públicos e privados.

O equilíbrio entre solos públicos e privados, por sua vez, corresponderia à contraprestação a ser ofertada por aquele que desejasse construir além do coeficiente de aproveitamento único, como forma de reequilibrar a proporção entre esses solos rompida pela criação de solos artificiais. Isto é, além da previsão da transferência do direito de construir, àquele que desejasse construir em altura havia a previsibilidade da prestação de uma contrapartida, mediante a doação de um terreno em igual proporção ao solo acrescido, ou, na impossibilidade da oferta deste⁷, do seu equivalente econômico (AZEVEDO NETTO, 1977). A aquisição de direitos de construir do poder público, entretanto, não fazia parte do escopo original da ideia de “solo criado” e era objeto de controvérsia jurídica (AZEVEDO NETTO, 1977).

Ainda que a substituição pelo correspondente financeiro pudesse implicar no direcionamento deste para um interesse social, como no caso de investimentos em serviços urbanos que atendessem a todos, tal generalização poderia comprometer um dos fundamentos básicos de sustentação do mecanismo, quando do sacrifício da qualidade de vida em uma determinada localidade em favorecimento de outra (FAGUNDES, 1977). Além do que, a previsibilidade da comercialização de direitos construtivos pelo poder público, como se este o tivesse de forma ilimitada (AZEVEDO NETTO, 1997), poderia incorrer em um desvio de finalidade do

⁶ Dentre os outros propósitos citados, os mais recorrentes são a proteção de áreas verdes e a alternativa à desapropriação motivada por intervenções urbanas.

⁷ Seja pela sua inexistência, seja pelo não atendimento destas às condições legais requeridas.

mecanismo, comprometendo a qualidade de vida no ambiente urbano em prol de enriquecimento dos cofres públicos (FAGUNDES, 1977).

Sob o prisma jurídico, questionava-se ainda a natureza do equivalente econômico: seria uma taxa? Um imposto? Uma forma de contribuição de melhoria? – incerteza esta já superada nos dias de hoje⁸. Fato é que mesmo diante das diversas indagações suscitadas, a substituição da doação em áreas pelo seu correspondente econômico acabou sendo aceita diante da sua facilidade operacional (AZEVEDO NETTO, 1977).

Foi o caso do instituto francês nominado *plafond legal de densité* (ou “teto legal de densidade”)⁹, principal referência estrangeira nesse sentido. A esse respeito, lei governamental datada de 1975¹⁰, ainda que sem separar de forma completa o direito de propriedade do direito de construir (AZEVEDO NETTO, 1977), limitou este último a uma vez a área do terreno para todo o território nacional francês, com exceção da região parisiense, que teve o coeficiente de aproveitamento fixado em 1,5 (RIBEIRO; CARDOSO, 2012). Acima desse teto, o exercício de construir emanava da coletividade, estando por isso subordinado a um pagamento por parte do beneficiário, “de soma igual ao valor do terreno cuja aquisição seria necessária, para que a densidade da construção não excedesse esse teto” (COSTA, 2014, p. 85).

Com essa lei, o que se propunha na França era uma reforma nas relações entre os proprietários de imóveis e a coletividade, dando a esta “uma possibilidade maior de intervenção no mercado fundiário e imobiliário, para realizar uma política ativa de espaços verdes e equipamentos públicos” (COSTA; SANTOS, 1977, p. 92). Para tanto, previa-se que os recursos auferidos seriam destinados para o financiamento de: i) programas de constituição de espaços verdes; ii) aquisição de terras para a realização de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos; iii) programas de preservação do patrimônio cultural; e iv) programas de

⁸ A superação se deu quando a primeira turma do Supremo Tribunal Federal, ao analisar lei municipal de Florianópolis (SC), que versava sobre instrumento de política urbana baseada no mecanismo de solo criado, sob a alegação de inconstitucionalidade deste, decidiu pela definição da cobrança pelo direito adicional de construir como uma compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da aglomeração urbana, não constituindo, portanto, um tributo (STF, 2009).

⁹ Embora a experiência francesa tenha servido de referência para o instrumento posteriormente regulamentado a nível federal sob o nome “Outorga Onerosa do Direito de Construir”, também havia na normativa daquele país a previsibilidade da transferência do coeficiente de ocupação do solo aos proprietários de imóveis localizados em zonas de proteção do sítio e da paisagem (COSTA; SANTOS, 1977).

¹⁰ Lei nº 1.328 de 31 de dezembro de 1975, conhecida como Lei Galley.

construção de moradias de interesse social a serem alugados aos interessados (RIBEIRO; CARDOSO, 2012).

Após essa primeira instituição, entretanto, o instrumento foi sendo progressivamente flexibilizado: em 1983, ampliou-se o coeficiente para as cidades com mais de 50.000 habitantes e para Paris; três anos após, descentralizou-se completamente o regramento do instituto e conferiu-se a ele caráter facultativo; por fim, em 2000, o instrumento foi revogado, mediante lei que o substituiu pela participação na malha viária, permitindo que apenas os municípios que o tivessem instaurado anteriormente àquele ano dessem continuidade em sua aplicação (COSTA, 2014).

É determinante observar que, diferentemente do exemplo francês, a transferência do direito de construir norte-americana demanda a negociação entre particulares (COSTA, 2014). Outra distinção em relação ao vivenciado na França é que a transferência do direito de construir “não implica em aumento líquido da densidade” (COSTA; SANTOS, 1977, p. 96), dado que não se dá a criação de um espaço novo, mas a simples distribuição dos espaços já autorizados e criados. Importa atentar, entretanto, para a necessidade das cidades norte-americanas de fixarem distritos de compensação, “a recair em região onde a derrogação aos limites máximos de construção não acarretem [sic] problemas de excesso populacional” (TOLEDO, 1977, p. 98). Ou seja, a instituição da transferência do direito de construir reclama a definição de regiões onde o direito de construir adicional é exequível, como forma de inibir que a ultrapassagem do teto fixado pelo zoneamento sobrecarregue a infraestrutura instalada.

Além desses dois exemplos, era notório, ainda no início das discussões acerca do solo criado no Brasil, o rol de experiências internacionais relacionadas à proposição de instrumentos para um controle mais efetivo do solo urbano, a abranger desde países europeus como Itália, Suécia e Espanha, mas também latino-americanos como a Colômbia (COSTA; SANTOS, 1977). Convém realçar, porém, que foram as experiências francesa e norte-americana as que tiveram maiores reatamentos sobre a idealização dos instrumentos de política urbana instituídos no Brasil, sendo a primeira inspiradora da Outorga Onerosa do Direito de Construir e a segunda determinante para a idealização da Transferência do Direito de Construir (COSTA, 2014; FURTADO; RABELLO; BACELLAR, 2017).

Com base nas primeiras lições sobre o solo criado descritas acima, é possível concluir que, tendo como motivação o descontentamento em relação ao processo de adensamento e verticalização das cidades, os instrumentos propostos àquela época tinham sua finalidade centrada em restaurar o equilíbrio urbano – recuperando a proporcionalidade entre área construída, espaços livres e infraestrutura – e combater a valorização diferenciada dos terrenos urbanos – minorando o potencial das tradicionais formas reguladoras do espaço urbano de gerar desigualdades socioespaciais. A capacidade arrecadatória, embora mencionada em alguns escritos sobre o tema, sobretudo naqueles de orientação política¹¹, era tida como um subproduto das finalidades urbanísticas e sociais.

Entretanto, embora aparentemente claros em suas finalidades e pressupostos, no Brasil os instrumentos baseados no mecanismo de solo criado nem sempre tiveram sua regulamentação e aplicação realizada em conformidade com o previsto em sua concepção. Isso motivado, em muito, pela profunda diferença estrutural entre a realidade das experimentações estrangeiras e a brasileira, visto que enquanto lá os instrumentos surgem no contexto do Estado de bem-estar social, com a perspectiva de “promover esse modelo político-econômico e social e mediar os interesses do capital face ao bem público urbano”, aqui eles surgem como uma “tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance” (FERREIRA, 2003, s/p). Assim sendo, urge identificar as características que diferenciam esses dois modelos, de modo a melhor compreender a forma como se deu a apropriação do ferramental no Brasil.

2.3 Contextos de origem e de apropriação: breves considerações sobre as especificidades de cada modelo

Denomina-se Estado de bem-estar social o Estado que assumiu a provisão das condições do nível de subsistência mais elevados dos trabalhadores, em um estágio de desenvolvimento do capitalismo caracterizado pelo condicionamento da

¹¹ A motivação arrecadatória estava presente, por exemplo, no trabalho apresentado pelo então prefeito de São Paulo, Olavo Egídio Setúbal, no XX Congresso Estadual dos Municípios, realizado em Guarujá em março de 1976.

expansão da produção de mercadorias ao aumento da produtividade do trabalho (DEÁK, 2016). Referenciado por Deák (2016) como estágio intensivo, tal modelo dependia do progresso das técnicas de produção e da elevação do nível de reprodução da força de trabalho, visto que se havia esgotado a possibilidade de expansão do trabalho assalariado, ou da generalização da forma-mercadoria, característico do estágio de desenvolvimento imediatamente anterior. Partindo desse pressuposto, os esforços centravam-se em uma melhor distribuição das riquezas entre os trabalhadores, de forma a “garantir um patamar aquisitivo compatível com a necessidade do próprio sistema em gerar consumo” (FERREIRA, 2003, s/p), o que redundou em um Estado keynesiano, cujo papel era a mediação entre os interesses do capital e do trabalho, de forma a proporcionar direitos fundamentais e universais ao conjunto da população.

No âmbito do urbano, principal lócus da reprodução da força de trabalho, o modelo demandou um padrão de urbanização que fosse compatível com o estágio de desenvolvimento da sociedade (DEÁK, 2016). Insuficiente para a resolução das problemáticas urbanas, a liberdade então concedida às iniciativas privadas passou a ser questionada, admitindo-se a intervenção estatal e dando origem ao planejamento urbano como um instrumento de regulação da produção do espaço (BENÉVOLO, 2012). Assim, permitiu-se fortalecer, primeiramente na Europa e depois na América do Norte, “uma tradição intervencionista do Estado na regulamentação e no controle do desenvolvimento urbano” (FERREIRA, 2003, s/p), de maneira a amenizar as distorções e homogeneizar a oferta de infraestrutura (FERREIRA, 2017b).

É no bojo desse processo que são concebidos os primeiros instrumentos urbanísticos nos países centrais, sob a intenção de propiciar um controle efetivo do Estado sobre as dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, subordinando o interesse privado ao público (FERREIRA, 2003). Nas palavras de Ferreira (2003, s/p):

Para dar ao Estado a capacidade de exercer tal função, uma variedade de instrumentos jurídicos e financeiros foram criados. Por um lado, deu-se ao Estado um poder regulador significativo sobre o uso e a ocupação do solo, estabelecendo-se restrições de uso, parâmetros de adensamento, limites à verticalização, taxas de ocupação, punições efetivas para o descumprimento das leis urbanísticas, etc. Por outro lado, criou-se uma estrutura financeira – evidentemente apoiada na incomparável disponibilidade de recursos que aqueles países dispunham e dispõem – e uma gama de isenções para incentivar, através de linhas de crédito e renúncias tributárias específicas, determinadas ações dos agentes privados.

No que diz respeito aos instrumentos baseados no mecanismo do solo criado, Ribeiro e Cardoso (2012, p. 120) reforçam essa constatação, relacionando o surgimento desse ferramental na Europa ao crescimento das lutas urbanas em uma proposta de “enfrentamento dos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço”, sob a perspectiva de reverter a segregação urbana. Nos Estados Unidos, entretanto, a origem dos instrumentos estava relacionada a um propósito distinto, de “criar um mecanismo que promovesse a adaptação do zoneamento à lógica do mercado imobiliário” (RIBEIRO; CARDOSO, 2012, p. 120). Ou seja, enquanto na Europa a ideia era promover uma política redistributiva, repartindo os custos de produção da cidade de forma socialmente mais justa, nos Estados Unidos o caráter redistributivo era secundário. Ainda assim, esse segundo modelo consistia em uma forma de intervenção do Estado, com o objetivo de instrumentalizá-lo com incentivos a serem concedidos a agentes privados para determinados fins urbanísticos.

Independentemente do modelo seguido, fato é que a ideia de um instrumental que permitisse ao Estado exercer um maior controle sobre as dinâmicas urbanas serviu à mobilização dos defensores da Reforma Urbana em prol da aprovação na normativa federal dos chamados “instrumentos urbanísticos” (FERREIRA, 2003). O contexto brasileiro, entretanto, era outro, dado que aqui nunca se teve um Estado de bem-estar social forte e instituições democráticas verdadeiramente maduras (FERREIRA, 2017a). Em verdade, como analisa Deák (2015), caracterizou o desenvolvimento produtivo brasileiro a necessidade constante de expatriação de parte do excedente, o que implicou em uma crise quando da transição para o estágio de desenvolvimento intensivo – em função da redução da taxa do excedente –, não se aplicando aqui as características verificadas nos países centrais.

Isso porque, quando da formação do Estado brasileiro, a manutenção da primazia da expatriação de excedente sobre a acumulação no mercado interno constituiu a condição para a sobrevivência da elite dependente, mediante o não fortalecimento da burguesia (DEÁK, 2015). Diferentemente da revolução burguesa clássica, o que se viu no Brasil foi uma associação entre forças endógenas, compostas pela classe dominante local, e forças exógenas, constituídas pelo capital internacional e por nações hegemônicas, em prol da preservação da condição de

dependência (SAMPAIO JR, 2001). Assim, “o objetivo da constituição do Estado brasileiro ficou sendo o de assegurar as condições da reprodução do *status quo ante*, isto é, da sociedade colonial, organizada em função da produção colonial” (DEÁK, 2015, p. 25).

Isto posto, importa identificar que a formação do Estado brasileiro, embora sob a inspiração no ideário de um Estado defensor da esfera pública, não se reflete em algo necessariamente “público”, mas na representatividade das classes dominantes (FERREIRA, 2017a). Instrumentalizado para esse fim, “o Estado não trabalha forçosamente para o bem coletivo de uma sociedade em busca de sua autonomia e desenvolvimento, mas para a satisfação dos interesses dos grupos que o hegemonizam” (FERREIRA, 2017a, p. 15). Até mesmo porque, define a realidade histórica brasileira a persistência secular da estrutura patrimonial, mediante a qual se sobrepõem interesses públicos e privados – em uma relação a favor destes últimos –, estando a camada dirigente brasileira em exercício da causa própria, “servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal” (FAORO, 2012, p. 834).

No urbano, essas condicionantes da formação nacional implicaram na produção extremamente desigual do espaço, seja em função da necessidade da manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho (MARICATO, 2000), seja pelo predomínio do direito à propriedade sobre qualquer outro, refletindo as lógicas perversas do patrimonialismo (FERREIRA, 2017b). Diferentemente da concepção de Estado importada da realidade das democracias desenvolvidas, o que se viu no Brasil foi um Estado agindo de forma contrária à superação desse atraso, não por incompetência, mas por ser extremamente eficaz no objetivo de emperrar a democratização do urbano, “que poderia contrariar o equilíbrio de forças políticas, o poder das elites internas e os interesses externos que historicamente se alimentam desse atraso” (FERREIRA, 2010, p. 194).

Com base no exposto, não é de se estranhar a resistência encontrada no Brasil diante da regulamentação a nível federal dos instrumentos urbanísticos, ainda mais em um contexto de pressão econômica pela adoção de novos modelos liberais de planejamento¹². Com efeito:

¹² Não é demais lembrar que a Constituição Brasileira de 1988 foi promulgada apenas um ano antes da assinatura do Consenso de Washington, receituário neoliberal para promover ajustes macroeconômicos em países em desenvolvimento.

[...] um Estado “público” comprometido com os “novos” instrumentos urbanísticos e a democratização das cidades, contrapunha-se o próprio Estado, em razão das suas características patrimonialistas, da sua instrumentalização pelas classes dominantes, dos antagonismos da nossa formação social e das condicionantes históricas de nosso subdesenvolvimento (FERREIRA, 2010, p. 192 e 193).

Reforçando esse ponto de vista, Maricato (2000) atribui à histórica relação entre poder e patrimonialismo o maior obstáculo para a efetivação de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Sendo assim, aqui os instrumentos assumem uma tarefa ainda mais árdua, a de “reverter a posteriori um processo histórico-estrutural de segregação espacial”, o que implica em “dar ao Estado a capacidade de enfrentar os privilégios urbanos adquiridos pelas classes dominantes ao longo de sua hegemônica atuação histórica de 500 anos” (FERREIRA, 2003, s/p). É por essa razão que no contexto em que se inserem as cidades brasileiras os instrumentos adquirem um potencial de “aprimorar formas tradicionais e desenvolver formas alternativas de atuação do setor público”, de forma a atender necessidades sociais acumuladas, mediante especialmente o enfoque redistributivo (FURTADO, 1997, p. 166).

Ainda assim, apesar do contexto apresentado, foi no Brasil, com o ideário da Reforma Urbana – e não no Primeiro Mundo, como se era de esperar – que se teve o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico (SOUZA, 2004). Materializado esse ideário no Estatuto da Cidade, o avanço representou uma nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana, impondo limitações ao seu direito, algo antes impensável em nosso contexto (MARICATO, 2014). Apesar disso, há que se considerar que no Brasil a aplicação da lei é instrumento de poder arbitrário, dependente das circunstâncias e dos interesses envolvidos (MARICATO, 2000). Assim sendo, a previsão legal dos instrumentos a nível federal não implicaria por si só na alteração do equilíbrio de forças e na alavancagem da Reforma Urbana e da redemocratização do acesso à terra (FERREIRA, 2010). Com efeito, “os treze anos que se levaram para que os artigos da Constituição fossem tão somente regulamentados em uma lei definitiva – o Estatuto das Cidades – já foi um sinal inequívoco de que a esperada inversão da lógica não ocorreria tão facilmente” (FERREIRA, 2010, p. 195).

2.4 Do solo criado ao Estatuto da Cidade: trajetória de aplicação e de regulamentação nacional

Embora o início das discussões sobre o solo criado no Brasil remonte ainda à década de 1970, estando o conceito e os contornos do instituto precisamente formulados pela doutrina desde a publicação do primeiro documento de circulação pública sobre tema¹³, denominado Carta de Embu (SILVA, 2010), faltava dar-lhe normatividade jurídico-positiva, o que só viria a ocorrer através da promulgação do Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257 de 2001) (COSTA, 2014). Ainda assim, importa observar o que dizia aquele primeiro documento, em virtude do avançado entendimento e base constitucional que atribuiu ao solo criado, sendo sua importância ainda não superada nos dias atuais (COSTA, 2014).

Resultante de seminários realizados em São Sebastião e São Paulo em junho de 1976 e em Embu em dezembro de 1976, promovidos pelo então Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM)¹⁴, a Carta de Embu consolidou as primeiras lições de juristas, arquitetos, urbanistas e economistas acerca do solo criado. Embora não transformado em lei, o mérito do documento estava na conceituação precisa e suficiente que fez do mecanismo, na consideração de toda edificação acima do coeficiente único como solo criado e no reconhecimento legal que deu à cobrança de uma contrapartida como condição a essa criação de solo, lançando o embrião do que viriam a ser os institutos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Transferência do Direito de Construir (COSTA, 2014).

Os seminários que redundariam naquela proposta, todavia, faziam parte de uma discussão mais ampla, de uma série de encontros e estudos que tinha como escopo o solo criado¹⁵ e da qual é resultado prático a primeira incorporação legal do mecanismo. Materializada no Plano de Desenvolvimento Integrado de São Bernardo

¹³ Segundo Cymbalista e Santoro (2006).

¹⁴ Posteriormente transformado em Fundação Prefeito Faria Lima, entidade vinculada à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior de São Paulo.

¹⁵ A título de exemplo, pode-se citar: i) relatório realizado pelo arquiteto Domingos Theodoro de Azevedo Netto para o então futuro governador do Estado de São Paulo, Paulo Egydio Martins, finalizado em dezembro de 1974; ii) o encontro entre juristas promovido pelo extinto Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRA), realizado em janeiro de 1975; iii) o documento nominado “O Solo Criado”, publicado em setembro de 1975 pelo então Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), hoje Fundação Prefeito Faria Lima; iv) o encontro de técnicos e políticos para analisar os aspectos legais, urbanísticos e socioeconômicos do “Solo Criado”, realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima em junho de 1976; e v) o seminário realizado em dezembro de 1976 pela Fundação Prefeito Faria Lima em Embu, para analisar as implicações legais do “Solo Criado” (CJ ARQUITETURA, 1977).

do Campo, datado de 1977 (REZENDE *et al.*, 2009), essa primeira previsão legal estabelecia o coeficiente de aproveitamento único e unitário para toda a zona urbana, a partir do qual seria cobrada uma contrapartida¹⁶, a ser revertida na provisão de terras ao poder público para a consolidação de um sistema de áreas verdes (RIBEIRO; CARDOSO, 2012).

Ainda que a proposta para aquela cidade tenha sido a única a ser normatizada naquele momento, importa saber que outras proposições originaram-se dessas discussões, como aquela defendida publicamente pelo então prefeito de São Paulo, Olavo Egídio Setúbal, quanto à adoção do solo criado a nível nacional dentro de uma política de uso do solo para todo o país¹⁷, e o projeto de lei que instituía o “solo criado” para a cidade de São Paulo (CJ ARQUITETURA, 1977). À semelhança da lei instituída em São Bernardo do Campo, ambas as propostas incorporavam preceitos defendidos àquela época, como a necessidade da adoção de um coeficiente de aproveitamento único e o reconhecimento do potencial construtivo adicional a esse teto como pertencente à coletividade e alienável pela municipalidade, devendo a contrapartida ser revertida em prol do interesse público.

Concomitantemente a essas discussões, desenvolvia-se pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana¹⁸ proposta de lei que preconizava a implantação do “solo criado” em todo o país (CJ ARQUITETURA, 1977). A proposta, denominada Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, abrigava o mecanismo em seus artigos 50 e 51, estabelecendo, entre outros, o coeficiente único e unitário e a remuneração proporcional ao valor de mercado da unidade imobiliária quando da extrapolação desse coeficiente – licenciada somente quando o adensamento fosse conveniente urbanisticamente (CNPU, 1977). O anteprojeto, entretanto, suscitou reações das mais diversas, de técnicos, políticos e empresários (CJ ARQUITETURA, 1977), motivo pelo qual o instrumento não foi incluído no anteprojeto final, que daria origem ao Projeto de Lei Federal nº 775 de 1983 (REZENDE *et al.*, 2009).

Apesar dessa supressão, o PL 775/1983 inovou ao constituir “a primeira tentativa formal em nível nacional de tratar a questão da propriedade privada de

¹⁶ Importância equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor de lançamento fiscal do metro quadrado objeto de construção” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1977).

¹⁷ Proposta realizada por ocasião do XX Congresso Estadual dos Municípios, realizado em Guarujá em março de 1976.

¹⁸ Órgão da Secretaria Especial de Planejamento da Presidência da República.

maneira urbanística” (REZENDE *et al.*, 2009, p. 65). Para tanto, o projeto de lei previa a “adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social”, mediante, entre outros, a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e a “correção das distorções da valorização da propriedade urbana” (BRASIL, 1983, art. 2º, inciso IV). De forma prática, o projeto limitava o índice de aproveitamento máximo a uma vez a área do terreno, enquanto o município não houvesse aprovado sua lei de uso e ocupação do solo, e condicionava a concessão de licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários (BRASIL, 1983).

Tal como a primeira versão do Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, o PL 775/1983 provocou a reação imediata de setores conservadores da sociedade, e foi questionado quanto à sua constitucionalidade (REZENDE *et al.*, 2009). Independentemente da fundamentação dessas objeções, o projeto tramitou no Congresso Nacional até 1988, perdendo sentido diante da proximidade da elaboração de uma nova Constituição (CYMBALISTA; SANTORO, 2006), sendo então arquivado na Câmara dos Deputados sem ter sido votado. Ainda assim, muitos de seus institutos serviram à Emenda Popular da Reforma Urbana – apresentada quatro anos depois à Assembleia Nacional Constituinte de 1986 –, sendo posteriormente absorvidos tanto pela Constituição de 1988 quanto pelo Estatuto da Cidade (BASSUL, 2004).

Originada da conjugação entre a mobilização em prol da questão urbana e a oportunidade oferecida pelo Congresso Nacional da elaboração por parte da sociedade civil de emendas populares a serem apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte (SOUZA, 2004), a Emenda Popular da Reforma Urbana¹⁹ foi resultado da incorporação do acúmulo teórico da questão urbana e do avanço político dos movimentos sociais ocorridos até então (GRAZIA, 2012). Constituída sob o nome Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)²⁰, a mobilização teria surgido ainda no âmbito das reformas de base do governo João Goulart (1961-1964),

¹⁹ A Emenda Popular da Reforma Urbana era de responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, mas também sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, além de 48 associações locais ou regionais (BASSUL, 2004).

²⁰ Movimento constituído no final dos anos 1970 por movimentos sociais urbanos e entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, com o objetivo de “lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras” (BASSUL, 2004, p. 8).

ressurgindo no contexto de redemocratização do país²¹ sob um ideário mais amplo, que “fosse além da questão da habitação e incluísse reflexões sobre instrumentos” (SOUZA, 2004, p. 157).

A esse respeito, Rezende *et al.* (2009) lembram que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em meio ao processo de preparação da Nova Constituição, retoma as propostas de instrumentos discutidos nas décadas de 1970 e 1980 e já com algumas experimentações alcançadas a nível municipal²². Ribeiro e Cardoso (2012, p. 123), sendo ainda mais específicos, afirmam que o Movimento recupera a proposta do solo criado, “transformando-o em alguns aspectos que o tornam um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade”, mediante um viés de redistribuição dos “custos e benefícios da urbanização desenvolvida pela dinâmica da produção capitalista do meio ambiente produzido”. É preciso notar, todavia, que o mecanismo do solo criado, ou os instrumentos dele resultantes, não apareciam de forma expressa na emenda, sendo contemplados apenas de forma conceitual em um dos artigos que previa a possibilidade de recuperação por via tributária ou outros meios da valorização imobiliária que não decorressem de investimentos realizados no próprio imóvel (REZENDE *et al.*, 2009).

A acolhida de emendas populares à Carta Constitucional pelo Congresso Nacional, entretanto, não implicava na sua incorporação integral (SOUZA, 2004). Assim, a Emenda Popular da Reforma Urbana, que igualmente às propostas anteriores suscitou reações diversas – especialmente diante das proposições que buscavam conferir efetividade à função social da propriedade (BASSUL, 2004) –, foi sendo desconstruída ao longo dos debates e votações no Congresso (SOUZA, 2004), sendo apenas parcialmente aprovada e desagradando a ambos os lados (BASSUL, 2004). Como resultado, a emenda contribuiu para a inclusão do capítulo da política urbana no texto constitucional, incorporando um dos princípios fundamentais advogados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o da função social da propriedade e da cidade (GRAZIA, 2012).

Esse princípio, entretanto, ficou subordinado aos critérios e às condições estabelecidas pelo Plano Diretor, contrariando as demandas dos setores que

²¹ O movimento é retomado apenas no contexto da redemocratização do país em virtude do desmonte provocado pela ditadura militar da mobilização da sociedade civil em torno das reformas sociais, inclusive a urbana (FERREIRA, 2003).

²² São casos de experimentação prática a partir da década de 1980 de instrumentos baseados no mecanismo do solo criado Curitiba, São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Florianópolis, Natal e Brasília (COSTA, 2014).

encaminharam a emenda²³ (GRAZIA, 2012) e implicando em “mais que um simples revés tático, uma importante derrota estratégica” (SOUZA, 1993; 1998; apud SOUZA, 2004, p. 161). Ainda, “segundo o entendimento dos juristas do *establishment*” (MARICATO, 2014, p. 144), a aplicação dos preceitos contidos naquele capítulo dependeria da sua regulamentação por lei federal, motivo pelo qual, após a promulgação constitucional, “o MNRU dirigiu seus esforços no sentido da aprovação de um projeto de lei formulado com esse propósito: o Estatuto da Cidade” (BASSUL, 2004, p. 9).

De autoria do senador Pompeu de Souza, do PMDB, o Projeto de Lei do Senado nº 181 de 1989 – que resultaria na promulgação apenas doze anos mais tarde do Estatuto da Cidade – buscava concretizar o princípio da função social da propriedade urbana e centrava-se nos dispositivos destinados a regular a elaboração, o conteúdo e a implementação dos planos diretores (BASSUL, 2004). Praticamente, o projeto propunha instrumentos fiscais, financeiros e econômicos, jurídicos, administrativos e políticos, para regular os processos de produção, reprodução e uso do espaço urbano, objetivando, entre outros, o combate à especulação e a recuperação de investimentos públicos de que resultasse valorização imobiliária (BASSUL, 2004).

Instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, entretanto, não se encontravam mencionados explicitamente naquele projeto (REZENDE *et al.*, 2009), embora alguns de seus preceitos estivessem presentes. É o caso da definição, à semelhança do PL 775/1983, do índice único e unitário para todos os terrenos urbanos enquanto não fosse aprovado o plano diretor (REZENDE *et al.*, 2009); ou da previsão de outras formas, além da contribuição de melhoria, da recuperação dos investimentos públicos dos proprietários dos imóveis urbanos (BASSUL, 2004). O mesmo se verificou com a Transferência do Direito de Construir, que embora não aparecesse de forma explícita naquele projeto, estava manifesta quando da previsão, em seu art. 41, inciso IX, do Plano Diretor em “estabelecer a compensação ao proprietário de imóvel considerado pelo poder público como de interesse do patrimônio cultural, histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico” (BASSUL, 2004).

²³ Segundo Bassul (2004), o MNRU era contrário à ideia de Plano Diretor por identificar este como uma expressão do planejamento tecnocrático, socialmente excludente e avesso à participação popular.

Tal como ocorrera com as propostas anteriores, o PLS 181/1989 sofreu duras reações, das quais assumem relevância aquelas empreendidas por entidades ligadas aos proprietários de terra, aos empresários da construção civil e do setor imobiliário, sob a alegação de que o projeto feria os princípios da propriedade privada e da livre iniciativa (BASSUL, 2004). Sob esse contexto, a passagem do projeto de lei pela Câmara de Deputados²⁴ adquiriu significativa morosidade²⁵, sendo retomado somente após o recuo das entidades ligadas ao movimento pela reforma urbana em relação a algumas de suas propostas e o reconhecimento por parte do empresariado da potencialidade de alguns instrumentos para os negócios imobiliários (BASSUL, 2004).

Em referência a esses instrumentos, Bassul (2004) cita as operações interligadas, que teriam servido mais ao benefício do mercado imobiliário, mediante a flexibilização das normas edilícias, do que para que delas fosse retirado proveito público (BASSUL, 2004, p. 68).

Primeiramente regulamentadas no município de São Paulo, em 1986, as operações interligadas consistiam na concessão de alteração de índices urbanísticos a proprietários de terrenos ocupados por favelas em troca da provisão de habitações de interesse social (CYMBALISTA; SANTORO, 2006). Sob a intenção de “possibilitar a remoção de favelados sem onerar os cofres da prefeitura” (SOUZA, 2004, p. 285), o instrumento era nitidamente segregatório, uma vez que propiciava uma alternativa rentável para o mercado imobiliário solucionar incômodos gerados sobre as áreas nobres da cidade. Ademais, diante da complexidade em sua operacionalidade, o instrumento foi sendo progressivamente flexibilizado, possibilitando que qualquer proprietário pudesse propor ações desse tipo e que a contrapartida se desse mediante o correspondente financeiro (CYMBALISTA; SANTORO, 2006).

Também como uma forma de promover a flexibilização dos parâmetros urbanísticos então instituídos, as operações interligadas do município do Rio de Janeiro²⁶ são outro caso que pode justificar a quebra de resistências de segmentos do capital imobiliário à aprovação do Estatuto da Cidade (BASSUL, 2004).

²⁴ No âmbito da Câmara de Deputados, o projeto de lei ficou denominado como PL 5.788/90.

²⁵ A morosidade do processo deveu-se, especialmente, ao engavetamento do Projeto de Lei na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, que tinha como relator o deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS), empresário ligado à indústria da construção civil (BASSUL, 2004).

²⁶ Primeiramente previstas no Plano Diretor de 1992 e posteriormente regulamentadas em 1994.

Entretanto, enquanto em São Paulo o instrumento surgiu de forma associada a uma estratégia de remoção de favelas (CYMBALISTA; SANTORO, 2006), no Rio de Janeiro a finalidade era a de proporcionar “maior flexibilidade às regulações do uso do solo urbano, permitindo ao Estado fazer concessões à iniciativa privada” (SOUZA, 2004, p. 285), desde que assegurado o interesse público e mediante contrapartida a ser revertida em prol da coletividade. Ainda assim, a despeito das condicionantes à sua aplicação, a prática aponta para a aplicação do instrumento em favorecimento a interesses privados e em detrimento da coletividade, mediante “várias intervenções ‘flexibilizadoras’ altamente objetáveis” (SOUZA, 2004, p. 284).

Com base nessa experimentação, Cymbalista e Santoro (2006) sentenciam que as operações interligadas, primeira expressão da Outorga Onerosa, ocorreram de forma isolada e “desconectadas de uma política urbana mais genérica e até mesmo do marco regulatório municipal” (CYMBALISTA; SANTORO, 2006). Como prática, o que se verificou foi uma contraprestação por parte dos beneficiários subestimada em relação aos proveitos obtidos, um desvirtuamento das finalidades originais e questionamentos jurídicos no que diz respeito à venda de exceções à lei de zoneamento (CYMBALISTA; SANTORO, 2006). As consequências, entretanto, não se restringem à flexibilização das normas urbanísticas, impactando as operações também no reforço da condição de desigual produção do espaço urbano, na concentração de investimentos e na criação de condições a partir das quais os empreendedores pudessem extrair recursos extraordinários (BASSUL, 2004).

Sendo assim, não é sem sentido a hipótese de Bassul (2004) de que foram as circunstâncias propiciadas por instrumentos como as operações interligadas que contribuíram para a aceitação dos segmentos conservadores da sociedade em relação ao conteúdo proposto no Estatuto da Cidade, bem como para inclusões ou modificações para a absorção desses e de outros experimentos municipais. Hipótese essa atestada pelo parecer do relator do projeto de lei, que declarava que as alterações efetuadas na proposta normativa federal tinham como pressuposto beneficiar as atividades urbanas imobiliárias, através de possíveis formas de parcerias público-privadas, e coadunar com as tendências de redução da intervenção estatal (BASSUL, 2004).

Despido de sua abordagem conceitual, o projeto foi direcionado mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, com a manutenção de alguns instrumentos e a inclusão de outros, a citar a Transferência do Direito de

Construir, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as operações urbanas consorciadas (BASSUL, 2004). Mesmo após um histórico de resistência de alguns setores da sociedade em relação às propostas de regulamentação da política urbana a nível federal, e embora bastante modificado no âmbito da Câmara de Deputados, o projeto de lei, foi aprovado pelo Senado por unanimidade em junho de 2001 e sancionado pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em julho daquele mesmo ano.

2.5 O solo criado no Estatuto da Cidade: instrumentos positivados, definição e forma de aplicação

Dentre os instrumentos nominados²⁷ no Estatuto da Cidade, têm base no mecanismo do solo criado a Outorga Onerosa do Direito de Construir (arts. 28-31), as Operações Urbanas Consorciadas (arts. 32-34) e a Transferência do Direito de Construir (art. 35). Importa observar, contudo, que a relação de instrumentos oferecida pela normativa federal é meramente exemplificativa, não exaustiva, estando previstos, em seu artigo 4º (*caput*), a definição pela municipalidade de “outros instrumentos”, que não os nominados (COSTA, 2014). Permite-se, assim, a criação de instrumentos adicionais, incluindo os que venham a se basear no mecanismo do solo criado, “desde que se cumpram os pressupostos e requisitos genericamente fixados na lei, sempre com vistas ao melhor atendimento e realização da política urbana de ocupação e uso do solo nas cidades” (COSTA, 2014, p. 180).

Com relação ao primeiro instrumento de solo criado nominado, conforme previsto no Estatuto da Cidade, permite-se ao plano diretor a fixação de “áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”, estando essa faculdade limitada ao coeficiente máximo de aproveitamento, a ser definido considerando-se “a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área”

²⁷ Segundo Monteiro (1994, apud COSTA, 2014), são nominados os instrumentos com denominação legal e própria, com previsão e regulamentação em lei, com um padrão definido.

(BRASIL, 2001, art. 28). A essa previsibilidade deu-se o nome de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Consiste a Outorga Onerosa na “definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico [...] até o limite máximo” (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 13). Em outras palavras, entende-se que até o limite do coeficiente básico de aproveitamento, o direito de construir é inerente ao direito de propriedade, sendo essa parcela de titularidade do proprietário do solo, não cabendo aí cobrança de contrapartida pelo exercício de construir (COSTA, 2014). Por outro lado, acima desse coeficiente, estendido até o limite máximo de aproveitamento, o direito de construir pertence à coletividade, havendo, aí sim, criação de solo (COSTA, 2014).

Para a aplicação do instituto, Silva (2010, p. 264) sinaliza como pressupostos indispensáveis “a fixação de uma área ou zona pelo plano diretor na qual se admite construir além do coeficiente básico” e a definição do coeficiente básico de aproveitamento, podendo este ser “único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana” (BRASIL, 2001, art. 28, § 2º). A previsibilidade de coeficientes diferenciados, entretanto, “tem a finalidade de demarcar áreas onde por razões de interesse especial (urbanístico, ambiental, etc.) não seja do interesse coletivo adotar o mesmo coeficiente básico definido para as demais áreas urbanas” (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 15).

Nesse sentido, importa destacar que, embora o Estatuto da Cidade não seja claro nesse aspecto, o coeficiente de aproveitamento básico não possui caráter urbanístico ou fiscal, consistindo em um patamar de edificação que confere utilidade social e valor econômico aos terrenos urbanos de forma equânime (CONSELHO DAS CIDADES, 2013). Sendo assim, a recomendação do Conselho das Cidades (2013) é que os municípios brasileiros adotem um coeficiente único e unitário para toda a zona urbana, possibilitando: i) controlar e regular o preço da terra urbana; ii) corrigir a injustiça da valorização diferenciada decorrente de decisões da normativa urbanística; e iii) definir uma base para a geração de contrapartidas, contribuindo para o financiamento do desenvolvimento urbano de modo a atender, especialmente, a finalidades sociais.

Sobre esse último aspecto, o Estatuto da Cidade define que os recursos auferidos com a venda de potencial construtivo deverão ser destinados para as finalidades elencadas nos incisos I a IX do art. 26 daquela lei, a saber: regularização

fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL, 2001, art. 26).

Importa observar ainda que, embora o Estatuto da Cidade determine a definição dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo via plano diretor, o instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir não é autoaplicável a partir dessa simples definição, demandando lei municipal específica que estabeleça as condições de aplicação, determinando: i) a fórmula de cálculo para a cobrança; ii) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e iii) a contrapartida do beneficiário (BRASIL, 2001, art. 30).

Com base no exposto, o entendimento é que a Outorga Onerosa consiste em uma “indenização ao Poder Público pelos gastos com os equipamentos urbanos” (PASSOS, 2011), ou uma “compensação pelo excesso de construção, que geralmente determina uma sobrecarga sobre o equipamento urbano implantado e operado a expensas de todos” (FIGUEIREDO, 1991, apud COSTA, 2014, p. 138). Mais detalhadamente, Souza (2016, p. 217) classifica o instrumento como uma contraprestação compensatória urbanística, motivada pelo “acréscimo de investimentos públicos para suportar o adensamento adicional” e pelo “uso individualizado de um direito difuso”; um instrumento de correção ou atenuação das externalidades negativas do mercado imobiliário, fundando-se, para isso, no princípio da igualdade. De forma sacramental, sentencia o Supremo Tribunal Federal que o instrumento representa uma “remuneração dada ao Município pela utilização de área além do limite da área de edificação”, como uma “forma de compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da aglomeração urbana” (STF, 2009, ementa).

Já no que concerne às Operações Urbanas Consorciadas (OUC), define-as o Estatuto da Cidade como:

[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001, art. 32, § 2º).

Trata-se, portanto, de uma associação entre o poder local e o setor privado, com a finalidade de realizar intervenções urbanísticas para a melhoria de uma área específica da cidade, financiadas, conforme afirmam Biderman, Sandroni e Smolka (2006), a partir da alteração dos parâmetros urbanísticos do perímetro e a recuperação pelo poder público municipal da valorização imobiliária decorrente dessa modificação. Dito de outra forma, as Operações Urbanas Consorciadas têm por objetivo “[...] fazer com que o capital imobiliário arque, ao menos em parte, com os custos necessários para a preparação de um dado espaço visando à sua efetiva incorporação ou à sua recuperação” (SOUZA, 2004, p. 277).

Costa (2014, p. 152), remetendo-se ainda à definição que faz o Estatuto da Cidade, destaca que enquanto por “intervenções” entende-se um “programa de diversas ações previstas pela própria lei instituidora da operação, com vistas a alcançar seus objetivos”, as “medidas” fazem referência à “adequação da lei às diligências urbanísticas que possam atender aos objetivos da operação” ou “outras providências no sentido de meio ou modo como se alcançarão os objetivos”. A esse respeito, a normativa federal prevê como 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; ii) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e iii) a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas²⁸ (BRASIL, 2001; 2013).

Para os casos em que a Operação Urbana estiver associada à criação de solo, ou seja, quando for previsto como medida a alteração dos coeficientes de aproveitamento, o Estatuto da Cidade prevê como contrapartida a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) (SOUZA, 2004), a serem “alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação” (BRASIL, 2001, art. 34, *caput*). Assim sendo, os CEPACs servem ao pagamento pelo direito de construir que ultrapassa o coeficiente

²⁸ Esta última incluída pela Lei Federal nº 12.836 de 2013.

de aproveitamento básico estabelecido na lei de uso e ocupação do solo, limitado ao coeficiente máximo fixado pela lei específica que estabelece a operação.

Conversíveis em direito de construir, os CEPACs, entretanto, tem o seu uso limitado ao perímetro da operação (BRASIL, 2001, art. 34, §2º). Da mesma forma, e diferentemente da Outorga Onerosa, os recursos auferidos a partir da comercialização de CEPACs devem ser aplicados exclusivamente na própria Operação Urbana Consorciada (BRASIL, 2001, art. 33, §1º). Também em alternativa ao formato original de comercialização de potencial construtivo, dado pela Outorga Onerosa, os CEPACs permitiram “separar a contrapartida econômica do empreendimento que lhe deu origem, através da antecipação do recurso aos cofres públicos, evitando os desembolsos prévios tão frequentes nos planos e projetos urbanos” (SANTORO, 2015, p. 7).

Ainda assim, tal qual a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a aplicação do instituto reclama lei municipal específica, fundada no plano diretor, constando a definição da área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, as finalidades da operação, o estudo prévio de impacto de vizinhança, as contrapartidas a serem exigidas dos beneficiários, a forma de controle da operação e a natureza dos incentivos a serem concedidos (BRASIL, 2001; 2013).

Por fim, consiste a Transferência do Direito de Construir (TDC) em um instrumento que permite ao proprietário, impossibilitado do uso do direito de construir básico no todo ou em parte por razão de interesse público, alienar ou transferir o potencial construtivo a terceiros ou utilizá-lo em imóvel de sua propriedade (FURTADO; RABELLO; BACELLAR, 2017); em outras palavras, realizar uma transferência intersubjetiva, de um sujeito para outro, ou interlocativa, quando o direito de construir é exercido em outra localidade (SILVA, 2010). Ambas as faculdades, entretanto, demandam lei municipal específica e devem estar previstas no plano diretor municipal (SILVA, 2010).

No que tange ao potencial construtivo objeto de transferência, Costa (2014, p. 171) observa que este é constituído pela “diferença entre a área já edificada no imóvel de origem e o limite máximo de seu coeficiente básico de aproveitamento, o qual, por restrição do Poder Público, se tolheu ao proprietário”. Já para a localidade receptora do potencial transferível, a transferência se dá para além do coeficiente básico de aproveitamento, estando limitada ao coeficiente máximo estabelecido

(COSTA, 2014), que, conforme previamente mencionado, deve ser previsto em conformidade com a infraestrutura instalada.

Com relação ao imóvel passível de se configurar como beneficiário da transferência, este pode ser de patrimônio público ou privado, desde que considerado necessário para fins de: i) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; ii) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; ou iii) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (BRASIL, 2001, art. 35, incisos I a III). Em outras palavras, o emprego do instrumento é limitado às finalidades nas quais o interesse público se sobrepõe ao privado, condições estas muito específicas, consistindo os casos passíveis de aplicação mais uma exceção que uma regra (FURTADO; RABELLO; BACELLAR, 2017).

Ainda dentro dessas previsibilidades, para os casos em que a aplicação do instrumento resulta da dificuldade na aquisição dos terrenos necessários à realização de projetos e obras públicas, a transferência funciona como uma alternativa à desapropriação, desonerando o município do dispêndio de recursos orçamentários diretos e trazendo agilidade à transação (FURTADO; RABELLO; BACELLAR, 2017). Todavia, para essas situações, Furtado, Rabelo e Bacellar (2007) ponderam que se considere separadamente as benfeitorias realizadas no imóvel, para que não se incorra na transformação da transferência em uma moeda para o pagamento de qualquer tipo de desapropriação – algo vedado pelo sistema financeiro brasileiro – e para que não se perca a correspondência entre o potencial construtivo de origem e o potencial construtivo concedido.

Pelas características elencadas, a ferramenta é encarada como uma indenização (HORI, 1977), ou uma forma de “compensação pela restrição sofrida pelo imóvel de origem” (COSTA, 2014), limitada ao coeficiente de aproveitamento básico para o imóvel cedente e ao máximo para o receptor, ou seja, usufruída apenas se “no conjunto, não haja criação de solo” (HORI, 1977, p. 64). Nesse sentido, o instituto diferencia-se da Outorga Onerosa do Direito de Construir, na medida em que não implica na criação de solo adicional, mas na simples distribuição das áreas já previstas na normativa urbanística. Outra diferenciação reside nas partes envolvidas, que para a Outorga Onerosa são necessariamente o município e o adquirente a título oneroso e na transferência podem estar representadas

exclusivamente por particulares (COSTA, 2014). Ainda assim, Transferência e Outorga Onerosa do Direito de Construir guardam uma íntima relação entre si, estando ambos os institutos relacionados à efetivação do princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização (FURTADO; RABELLO; BACELLAR, 2017).

Introduzidos as premissas básicas que norteiam os instrumentos de solo criado, descritas as primeiras experimentações destes e definidos os conceitos legais de cada instituto em separado, conclui-se o presente subcapítulo, somando o insumo necessário à análise crítica sobre a apropriação do mecanismo e do instrumental no Brasil.

2.6 A tradução do solo criado ao contexto de apropriação: desvios e adaptações

Identificadas as diferenças estruturais que distanciam a realidade nacional daquela vivenciada pelos países centrais, não é difícil presumir os obstáculos percorridos no processo de regulamentação e aplicação dos instrumentos de solo criado no Brasil e as decorrentes mudanças de curso experimentadas. Seja como uma adaptação ao contexto local, seja como uma rendição aos interesses patrimonialistas, essas mudanças implicaram em um distanciamento dos instrumentos em relação a sua concepção original, como signo de aprimoramento ou de retrocesso.

Uma primeira distinção diz respeito à dispensa da necessidade da adoção de um coeficiente único de aproveitamento para todos os terrenos urbanos. Se os instrumentos nominados no Estatuto da Cidade não aparecem de forma expressa nas propostas que redundariam na regulamentação federal, o mesmo não se pode dizer quanto ao reconhecimento, por parte destas, da necessidade da fixação de um coeficiente único. Isso porque, conforme mencionado previamente, uma das motivações que levaram à concepção de tais instrumentos foi a tentativa de minorar as desigualdades decorrentes da ação discriminatória do poder público, mediante a equalização dos diferentes potenciais construtivos estabelecidos pelo zoneamento.

Assim sendo, o primeiro documento de circulação pública sobre o tema – Carta de Embu (1976) – já legitimava a fixação pelas municipalidades brasileiras de

um coeficiente único de aproveitamento, sem retirar, contudo, a competência dos municípios para estabelecer coeficientes máximos diversos (CJ ARQUITETURA, 1977). Essa mesma previsão é reiterada no Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, também de 1976, quando da restrição do direito de construir máximo dos terrenos urbanos à área equivalente à do lote (CNPU, 1977).

O preceito, entretanto, começa a esboçar ares de flexibilização no Projeto de Lei Federal nº 775 de 1983, que limitava o índice de aproveitamento máximo a uma vez a área do terreno somente enquanto o município não houvesse aprovado sua lei de uso e ocupação do solo – mesma condição reproduzida no Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989. Por fim, a versão definitiva, positivada no Estatuto da Cidade, abriria margem para a definição pelos municípios de um “coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana” (BRASIL, 2001), distanciando-se, ele mesmo, da finalidade de restauração do equilíbrio urbano (FURTADO *et al.*, 2007).

A dispensa do coeficiente único, no entanto, não compromete apenas esse objetivo, estando também relacionada às dificuldades de aplicação de outro instrumento. Originada sob a finalidade de preservação do patrimônio histórico, a Transferência do Direito de Construir tem sua função prejudicada quanto maiores forem as diferenças entre os coeficientes de aproveitamento básico praticadas. Isso porque a lógica do instrumento está na contraprestação oferecida aos proprietários de edificações históricas que compense as perdas econômicas decorrentes das limitações urbanísticas sofridas; em outras palavras, o instrumento representa uma alternativa às pressões pela substituição do imóvel por outro de uso mais rentável (COSTA; SANTOS, 1977). Sendo assim, quanto maior a diferença entre o coeficiente efetivamente utilizado e o limite autorizado para outras construções, maior a pressão sofrida por esses proprietários e menores as chances de êxito do instrumento.

Outra particularidade do solo criado no Brasil diz respeito ao viés redistributivo assumido pelo instrumento que outorga de forma onerosa o direito adicional de construção. É dizer, o instrumento foi aqui absorvido como um potencial redutor da desigualdade originalmente existente, mediante a destinação dos recursos auferidos da venda de potencial construtivo para uma função social. Se retomarmos os ensinamentos de Fagundes (1977), entretanto, é possível identificar que a substituição do solo criado pelo seu correspondente econômico e a destinação

social dos recursos era uma ideia contraditória naquela época. Isso porque havia o entendimento de que essa previsibilidade comprometeria um dos objetivos inspiradores da adoção do instrumento – proporcionar melhor qualidade ao ambiente urbano –, em virtude do potencial sacrifício de uma região em benefício de outra (FAGUNDES, 1977).

Há que se atentar, contudo, para outro dos objetivos advogados naquele momento, qual seja, a minimização dos efeitos da produção diferenciada do espaço, mais especificamente da injustiça decorrente da definição de diferentes coeficientes de aproveitamento. Sendo assim, e reconhecidas as carências sociais acumuladas que vivenciam as nossas cidades, o potencial redistributivo do instrumento ganha relevância no contexto brasileiro, adquirindo aqui a função de minimizar essas necessidades e compensar setores historicamente excluídos dos benefícios do desenvolvimento urbano (FURTADO, 1997).

Todavia, sendo o rebaixamento do nível de reprodução da força do trabalho – expresso no urbano na precarização da infraestrutura instalada – estrutural para a condição de acumulação entravada do Brasil (DEÁK, 2015), e consequentemente à reprodução da sociedade de elite brasileira, e estando o Estado instrumentalizado pelas classes dominantes (FERREIRA, 2010), é de se questionar a efetividade que atingem instrumentos com tal pretensão. Com pesar, Bassul (2004) aponta que os instrumentos urbanísticos de mais difícil aplicação no Brasil são os de viés redistributivo, em razão da sua interferência sobre os interesses econômicos e patrimoniais²⁹.

Assim sendo, não é surpresa a circunstância levantada por Furtado (1997, p. 197), mediante a qual os recursos adicionais gerados pelo instrumento são compensados com uma realocação orçamentária dos recursos originais, isto é, quando o instrumento serve “aos objetivos de desonerar o orçamento, liberando verbas orçamentárias antes comprometidas com a política social”, esvaziando o efeito redistributivo. Mesmo nos casos em que a adoção do instrumento implica em um aumento de recursos de destinação social, caberia uma reflexão sobre o papel

²⁹ A esse respeito, importa destacar que a defesa reiterada do direito de propriedade no Brasil – que ultrapassa as classes mais abastadas, abrangendo a sociedade como um todo – tem reflexos sobre a capacidade de implementação dos instrumentos, na medida em que se compreende a apropriação privada da valorização territorial como uma consequência natural, como uma extensão do direito à propriedade (FURTADO, 1997).

redistributivo que há na captação de recursos oriundos da atividade imobiliária e a sua destinação a uma função social.

Isso porque, conforme já apontado, não constituem exceção no Brasil os casos em que a aplicação do instrumento resulta da flexibilização do zoneamento anterior, permitindo que parte da valorização imobiliária seja apropriada individualmente. Se considerado que essa apropriação ocorre geralmente em regiões de alta dinâmica imobiliária – ou seja, bem localizadas e já valorizadas –, e que a contrapartida usualmente se dá na forma da provisão de habitações de interesse social – via de regra, em regiões afastadas e não urbanizadas – é de se questionar os reais efeitos do instrumento. Em verdade, como alerta Furtado (1997), um instrumento fundamentado na arrecadação a partir da valorização diferenciada do solo tem um risco potencial de inverter-se e tornar-se regressivo, contribuindo para acentuar o padrão de segregação socioespacial pré-existente.

Talvez por essa razão, os instrumentos fundamentados no mecanismo do solo criado tenham ganhado aceitação mesmo entre os setores conservadores da sociedade, oportunizando a regulamentação destes a nível federal (BASSUL, 2004). Afinal, não estaria a lei imune à penetração dos interesses das classes dominantes; ao contrário, emanada do Estado e estando este “sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de proprietários dos meios de produção” (LYRA FILHO, 1982, p. 3), a lei resulta muitas vezes contraditória exatamente por ser expressão daqueles interesses. Sendo assim, o diagnóstico é de que, quando não há debilidade na implementação, há ambiguidades na interpretação dos instrumentos, propiciando, por exemplo, que conteúdos reconhecidos como progressistas adquiram um desenho conservador (FURTADO, 1997).

É o caso das operações urbanas consorciadas, instrumento derivado da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que foi capaz de firmar consenso entre governos de esquerda e direita, em razão do discurso de sustentabilidade econômica e de justiça social que sustenta (FIX, 2004). Na prática, entretanto, a aplicação do instrumento está condicionada ao interesse do mercado imobiliário e limitada aos perímetros de sua operação, possibilitando a concentração de investimentos em regiões já privilegiadas da cidade e o direcionamento dos recursos para intervenções atrativas a esse mercado (FIX, 2004). Em um contexto de restrições orçamentárias municipais, o instrumento assegurou a continuidade de

investimentos em “obras concentradoras de renda, não prioritárias, em detrimento de regiões menos privilegiadas da cidade” (FIX, 2004, p. 4), contribuindo, também ele, para a intensificação das desigualdades já existentes.

Também resultado em parte da falta de compartilhamento de noções básicas sobre os instrumentos, aspectos controversos quanto à aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em municípios brasileiros foram identificados em pesquisa realizada por Furtado *et al.* (2007), no biênio 2005-2006³⁰. A esse respeito, foram identificados: i) a prevalência da finalidade arrecadatória, ainda que a sua aplicação resulte em baixos valores arrecadados; ii) a manutenção de coeficientes de aproveitamento básico diferenciados³¹, reduzindo o potencial do instrumento em minorar a valorização diferenciada dos terrenos urbanos; iii) a adoção como básicos dos índices máximos previamente estabelecidos e a concessão de índices adicionais para efeito da cobrança da Outorga Onerosa, implicando na flexibilização do zoneamento anterior; iv) a adoção de coeficientes máximos de aproveitamento descolados da real infraestrutura implantada; v) o distanciamento entre a contrapartida exigida e o incremento do preço do terreno decorrente das alterações urbanísticas, embora em muitos casos justificado pela necessidade de facilitar a operacionalização; e v) a existência de conflitos no uso concomitante de mais de um instrumento, sem uma efetiva coordenação entre seus usos.

A despeito de aquela pesquisa considerar algumas experiências desenvolvidas anteriormente à vigência do Estatuto da Cidade – motivo que justifica, em parte, o distanciamento entre a aplicação e as diretrizes norteadoras definidas na normativa federal –, atualização recente aponta para a permanência da diversidade de tratamento do instrumento nas cidades brasileiras³² e de lacunas importantes para o seu correto entendimento e do seu potencial para a política urbana municipal (FURTADO; ARAUJO, 2017). Avanços no arcabouço legal dos municípios foram conquistados no decênio decorrido entre a primeira pesquisa e a sua atualização, permitindo uma uniformização terminológica e uma apresentação mais clara e

³⁰ Pesquisa realizada em 12 cidades brasileiras, a saber, Natal (RN), São Luís (MA), Salvador (BA), Goiânia (GO), Campo Grande (MS), Niterói (RJ), Santo André (SP), Blumenau (SC), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Porto Alegre (RS) e Alvorada (RS).

³¹ Das cidades consideradas naquela pesquisa, apenas Florianópolis e Goiânia apresentavam índice único e unitário.

³² Para a atualização, algumas das cidades anteriormente consideradas foram excluídas da pesquisa e outras incluídas, encerrando assim: Belém (PA), Natal (RN), São Luís (MA), Salvador (BA), Goiânia (GO), São Paulo (SP), Blumenau (SC), Curitiba (PR), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS).

correta do instrumento, muito embora permaneçam oscilantes a fórmula de cálculo da contrapartida, os coeficientes básicos e máximos de aproveitamento e os fatores de incentivo (FURTADO; ARAUJO, 2017).

Em verdade, ao limitar-se à definição de diretrizes gerais, conferindo ao governo local certo grau de liberdade para regulamentar de forma específica os princípios básicos, a normativa federal brasileira abriu a possibilidade para que o processo de aplicação se desse de forma bastante heterogênea (FURTADO *et al.* 2007). Ademais, falta uma base comum que facilite a homogeneização de seu conteúdo, implicando na apropriação de conceitos distintos e, conseqüentemente, na aplicação de estratégias muito diferentes de intervenção pública no urbano, a partir de um mesmo instrumento (FURTADO *et al.*, 2007). Sendo assim, ainda que reconhecida a contribuição dessas experimentações para a consolidação de um conjunto de instrumentos de política urbana no Brasil, o diagnóstico é de que há no nível local dificuldades na compreensão de fundamentos teóricos básicos e no monitoramento dos impactos fiscais e urbanísticos (FURTADO *et al.*, 2007), o que, por sua vez, constitui uma limitação ao embate com os interesses que se contrapõem à sua implantação.

Além dos desvios de curso experimentados pelos instrumentos tradicionais de solo criado, a imprecisão conceitual e a escassez na implementação abrem margem ainda para a “proliferação de formas alternativas de atuação do poder público” (FURTADO, 1997, p. 187), mediante a disseminação de práticas oficiosas. Em verdade, conforme lembra Costa (2014), a relação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não é exaustiva, cabendo à inventividade do legislador a definição de outros instrumentos, desde que cumpridos os pressupostos e requisitos genericamente fixados em lei. Efetivamente, entretanto,

Essas formas alternativas podem estar bastante próximas aos instrumentos tradicionais, ou, ao contrário, podem tornar-se alternativas diametralmente opostas aos princípios e objetivos dos mecanismos legalmente constituídos (FURTADO, 1997, p. 188).

Seja mediante a instituição de um mecanismo alternativo, muitas vezes contraditório em relação aos princípios reguladores dos instrumentos já consagrados, seja através da alteração pontual da legislação, abrindo um caráter de excepcionalidade (FURTADO, 1997), fato é que essas práticas se valem das brechas deixadas pela lei e são legitimadas pelo contexto da “falta de compartilhamento de noções básicas” (FURTADO *et al.*, 2007, p. 17). Afinal, em

relação ao coeficiente de aproveitamento básico único, por exemplo, as primeiras lições sobre o tema no Brasil nos mostram que este era tido como um elemento essencial à concepção do solo criado (AZEVEDO NETTO, 1977), e nada impediria a sua definição pela normativa federal, sem com isso ferir a competência municipal de planejamento e gestão do seu território.

Com efeito, talvez a reflexão quanto às contradições existentes ou à inoperância dos instrumentos deva partir antes da compreensão da natureza do Estado brasileiro. Em outras palavras, avaliar o histórico de regulamentação e aplicação do instrumental no Brasil implica primeiro compreender em que medida um Estado responsável pela produção diferenciada do espaço estaria comprometido com uma política urbana transformadora dessa lógica. Afinal, independentemente do desenho dado aos instrumentos, as mudanças almejadas só lograrão algum efeito se combinadas ao rompimento com algumas práticas historicamente consolidadas no Brasil, como a produção desigual do espaço, a soberania do direito da propriedade sobre qualquer outro e a falta de uma cultura tributária sobre a terra.

3. A TRAJETÓRIA DA REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO EM CURITIBA: EQUÍVOCOS NA INTERPRETAÇÃO, DISTORÇÕES NA APLICAÇÃO

Tendo como ponto de partida o referencial teórico exposto na primeira parte desta dissertação, prossegue-se agora com uma reflexão sobre a trajetória da regulamentação dos instrumentos de solo criado em Curitiba. Para tanto, propõe-se como técnicas a pesquisa bibliográfica e a documental (MARCONI; LAKATOS, 2003). Com a pesquisa bibliográfica procurou-se, para além da exposição já realizada quanto à concepção dos instrumentos e a sua tradução para o contexto brasileiro, identificar as motivações que levaram à instituição de tais institutos na capital paranaense. Já a pesquisa documental, que teve como escopo o arcabouço legal do município, foi pautada pelo propósito de exploração do conteúdo das normativas e análise das alterações de curso sofridas. Com base nos procedimentos e nos materiais apresentados, sugere-se, ao final da análise da regulamentação de cada instrumento, um esboço quanto à correspondência entre a sua forma de aplicação e os pressupostos originais e legitimados na normativa federal.

Destarte, convém discriminar o objeto a ser apreciado. Dentre os instrumentos previstos no Plano Diretor de Curitiba, têm base no mecanismo do solo criado a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir, além de instrumentos que também podem implicar na criação de solo, como as operações urbanas consorciadas e o redesenvolvimento urbano (CURITIBA, 2015c). Uma vez que as operações urbanas têm um histórico relativamente recente de aplicação e abrangem com exclusividade um perímetro específico do território municipal, e que o redesenvolvimento urbano ainda não se encontra regulamentado e em utilização, tais instrumentos foram desconsiderados na hora da definição do objeto de pesquisa.

Todavia, além dos instrumentos tradicionais, uma forma alternativa de concessão de potencial construtivo vem sendo aplicada no município desde a década de 1990, tendo sido reconhecida somente recentemente como um instrumento de política urbana³³. Trata-se da Cota de Potencial Construtivo, uma

³³ O reconhecimento se deu em 2018, quando, na minuta de lei que dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional em Curitiba, a Cota de Potencial Construtivo foi prevista dentre os instrumentos a serem utilizados para esse propósito (CURITIBA, 2018d; 2018e).

ferramenta concebida como uma variação da Transferência do Direito de Construir, porém com uma trajetória marcada pelo afastamento em relação ao instrumento de origem e a aproximação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Idealizada a partir da necessidade de flexibilização para o atendimento de demandas apresentadas ao poder público municipal, a Cota de Potencial Construtivo constitui hoje uma ferramenta híbrida, que se apropria das características que cada instrumento oferece para fins de desburocratização e maior agilidade na comercialização de potenciais construtivos.

Incorporada essa ferramenta, o objeto da pesquisa abrange os três instrumentos de aplicação mais consolidada no município, a saber, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e a Cota de Potencial Construtivo. O recorte final interessa na medida em que é possível verificar uma sobreposição entre os instrumentos selecionados, resultante da aplicação simultânea de distintas formas de concessão de potencial construtivo. Assim, se a instituição dos instrumentos tradicionais já pode instigar questionamentos quanto a sua correlação com os preceitos originais, a concepção de uma forma alternativa de concessão de potencial construtivo pode implicar em indagações ainda superiores, não apenas pela falta de respaldo na normativa federal, mas especialmente por resultar na flexibilização das condições anteriores e no redirecionamento da política urbana.

Isto posto, importa reportar que o presente capítulo foi estruturado com base na sequência cronológica da instituição dos instrumentos analisados. Assim, o primeiro instrumento apresentado é a Transferência do Direito de Construir, depois a Outorga Onerosa e, por fim, a Cota de Potencial Construtivo. Apesar da motivação cronológica, a ordem estabelecida resulta pertinente ao objetivo dessa pesquisa, uma vez que a Cota de Potencial Construtivo é o último instrumento analisado. Por esse motivo, no subcapítulo que lhe cabe foi possível aprofundar sobre a natureza da ferramenta frente aos instrumentos tradicionais de solo criado e encerrar a análise com esta que é identificada como a ferramenta mais díspar dos fundamentos que conduziram à idealização daqueles instrumentos.

3.1 Transferência do Direito de Construir: trajetória de regulamentação

O primeiro instrumento baseado no mecanismo do solo criado regulamentado em Curitiba foi a Transferência do Direito de Construir. Instituído em 1982 para fins de preservação do patrimônio cultural, o instrumento foi proposto como uma solução para a contenção das demolições de edificações históricas que vinham sendo alvo de pressões do mercado imobiliário, em função da valorização das regiões em que se localizavam (HAYAKAWA apud CIFFONI, 2011). Uma vez que tais edificações eram submetidas a normativas que limitavam drasticamente o exercício do potencial edificável (PARANHOS apud CIFFONI, 2011) e que tais restrições não eram garantias à preservação, a saída adotada pelo município foi instituir prêmios para aqueles que se dispusessem a preservar seus imóveis, na forma de incentivos construtivos e de redução de impostos (HAYAKAWA apud CIFFONI, 2011).

Diante desse cenário, e sob a inspiração de experiências alemãs e norte-americanas³⁴, foi instituída a primeira modalidade de Transferência do Direito de Construir em Curitiba. Estabelecido através da Lei Municipal nº 6.337 de 1982, o incentivo consistia na autorização para que fosse erigida construção acima dos limites previstos em lei no mesmo terreno em que se encontrava o patrimônio a preservar, desde que não afetada a ambiência do bem e existindo área remanescente para tanto (CURITIBA, 1982b). Havendo a impossibilidade de aproveitamento do incentivo concedido no mesmo terreno, era autorizada a transferência parcial ou total do potencial construtivo para outro imóvel (CURITIBA, 1982b).

A concessão do incentivo, entretanto, reclamava uma normativa regulamentadora, que veio a ser instituída no mesmo ano, através do Decreto Municipal nº 410 de 1982. Por meio daquela normativa, ficava estabelecido, entre outros pontos, que o imóvel beneficiário fosse considerado de interesse cultural, histórico ou arquitetônico para o município, sendo, portanto, classificado como uma

³⁴ Por um lado, a alternativa adotada em Curitiba teria sofrido influência do instituto alemão *Baulast*, que consiste na “transferência de uma ‘carga de construção’ não utilizada em um terreno para o terreno vizinho, mediante todas as salvaguardas legais” (PIRES apud CIFFONI, 2011). Por outro, o instrumento curitibano teria se inspirado no exemplo de Chicago, com a compensação do direito virtual de construção dos edifícios históricos, que poderia ser transferido para outro local (HAYAKAWA apud CIFFONI, 2011).

Unidade de Interesse de Preservação (UIP), classificação essa a ser definida por uma comissão de avaliação (CURITIBA, 1982a). No que concerne à mensuração do incentivo a ser concedido, embora sem estabelecer uma fórmula de cálculo precisa, a normativa definia que este teria como base o coeficiente de aproveitamento e demais parâmetros construtivos; caso o potencial construtivo fosse utilizado no mesmo imóvel, o cálculo deveria desconsiderar a área construída do prédio preservado; na impossibilidade dessa condição, a transferência deveria respeitar a proporcionalidade entre coeficientes de aproveitamento dos imóveis cedente e receptor (CURITIBA, 1982a). Efetuada a transação, a transferência deveria ser formalizada e posteriormente averbada na matrícula de ambos os imóveis (CURITIBA, 1982a). Uma vez transferido, o potencial concedido não poderia ser objeto de nova transferência (CURITIBA, 1982a).

Algumas dessas condições, entretanto, vieram a ser alteradas nas normativas posteriores. Em 1991, o Decreto Municipal nº 408 modificou a forma de cálculo do incentivo a ser concedido, estabelecendo não só que a área construída da edificação passasse a ser considerada, como também que fosse acrescida ao potencial construtivo do terreno (CURITIBA, 1991a). Um ano depois, todavia, o Decreto Municipal nº 949 evidenciava a superestimação do acréscimo dos parâmetros construtivos aos compartimentos receptores do potencial, estabelecendo, por esse motivo, índices depreciadores do montante a ser transferido. Conforme constava naquela normativa, as suas definições eram motivadas pela “necessidade de distribuir o potencial construtivo dos imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico, de forma a diminuir o congestionamento físico da área central”, considerando-se que “os parâmetros construtivos em vigor” naquela área “acrescidos do potencial construtivo” resultavam em “uma densidade alta, ocasionando a deterioração da qualidade urbana” (CURITIBA, 1992).

Àquela altura, no entanto, os imóveis de valor histórico não eram mais os únicos passíveis de receber o incentivo. Segunda modalidade instituída em Curitiba, a Transferência do Direito de Construir para fins de preservação ambiental foi prevista pela primeira vez na Lei Municipal nº 6.822 de 1986. Naquela ocasião, o incentivo foi concedido aos imóveis definidos como necessários à implantação de um parque municipal, o parque Bacacheri, sendo estabelecidos, para tanto,

acréscimos nos parâmetros construtivos a serem utilizados na área remanescente do lote³⁵ (CURITIBA, 1986b).

Embora aparentemente pontual, a prática viria a ser ampliada e consolidada no ano 2000, mediante a Lei Municipal nº 9.804, que criou o sistema de unidades de conservação do município³⁶ e estabeleceu critérios e procedimentos para implantação de novas unidades de conservação. A esse respeito, ficou estabelecido que a ampliação das unidades de conservação existentes, quando da anexação de propriedades inteiras ou frações, poderia se dar por meio da compra, desapropriação, permuta por outro imóvel ou pela transferência de potencial construtivo ou condições especiais de ocupação para a área remanescente (CURITIBA, 2000h).

A adoção da ferramenta para essa finalidade resultava atrativa para ambas as partes, como lembra Ciffoni (2011), uma vez que a alternativa implicava em maior velocidade no processo e em menor investimento de recursos públicos na consecução da política urbanístico-ambiental. Cabe destacar, no entanto, que para esse caso não era prevista a possibilidade de transferência para outro imóvel, devendo o incentivo ser usufruído no mesmo terreno. Outra distinção diz respeito à propriedade do imóvel que motivava a transferência: enquanto para o patrimônio cultural esta continuava sob o domínio de origem, para o patrimônio ambiental a parcela atingida era doada ao município³⁷.

Outros acréscimos de modalidades de Transferência do Direito de Construir viriam a ocorrer também em 2000, quando da revisão do conjunto de leis que versam sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo em Curitiba. Naquela oportunidade, o instrumento passou a ser percebido em sua integralidade, e não mais como incentivos destinados a objetivos específicos, passando a haver certa uniformização na concessão do potencial construtivo para as diferentes modalidades, previstas todas em uma mesma lei.

³⁵ Potencial construtivo da área original acrescido, como compensação, de uma (01) vez a área doada ao município (CURITIBA, 1986b).

³⁶ Enquadram-se como unidades de conservação áreas de proteção ambiental, parques de conservação, lineares e de lazer, reservas biológicas, bosques nativos relevantes, de conservação e de lazer e unidades de conservação criadas para fins e objetivos específicos (CURITIBA, 2000).

³⁷ Importa atentar, contudo, que em 1991, através do Decreto Municipal nº 408, foi prevista a possibilidade de doação do imóvel com a edificação histórica a preservar, sendo repassado ao município o ônus da preservação. Essa faculdade, todavia, foi revogada cinco anos depois, mediante o Decreto Municipal nº 42 de 1996, que sustou os efeitos de tal previsão.

Materializada através da Lei Municipal nº 9.803 de 2000, a Transferência do Direito de Construir, então nominada transferência de potencial construtivo, foi definida naquele momento como a possibilidade, facultada ao proprietário de imóvel impedido de utilizar plenamente o seu potencial construtivo por razão de interesse à proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental, de transferir total ou parcialmente o potencial não utilizado (CURITIBA, 2000g). Além dessa previsão, a aplicação da transferência também foi admitida mediante convênios e consórcios entre Curitiba e demais municípios da região metropolitana, de forma a assegurar as condições ambientais adequadas à proteção e preservação dos mananciais, e como uma alternativa a desapropriações destinadas a melhoramentos viários, instalação de equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social, programas de recuperação ambiental e na subutilização de potencial construtivo por limitações urbanísticas de imóveis situados no Setor Especial Estrutural³⁸ (CURITIBA, 2000g).

De forma mais concreta, a lei definiu a fórmula de cálculo do potencial construtivo do terreno que motiva a transferência e do potencial construtivo transferível. Quanto à primeira, esta corresponde à multiplicação do coeficiente de aproveitamento do imóvel cedente pela área do terreno (fórmula 1). Já no que tange ao cálculo do potencial transferível, este considera, além do potencial construtivo previamente definido, o coeficiente de aproveitamento e o valor do metro quadro dos imóveis cedente e receptor (fórmula 2).

Fórmula 1 - Fórmula de cálculo do potencial construtivo conforme Lei Municipal nº 9.803 de 2000

$$Pc = Ca \times A$$

Onde:

Pc = Potencial construtivo

Ca = Coeficiente de aproveitamento permitido na zona ou setor onde está localizado o imóvel cedente

A = Área total do terreno cedente

Fórmula 2 - Fórmula de cálculo do potencial construtivo transferível conforme Lei Municipal nº 9.803 de 2000

$$Pt = Pc \times \frac{Vmc}{Vmr} \times \frac{Cr}{Cc}$$

Onde:

Pt = Potencial construtivo transferível

Pc = Potencial construtivo

Vmc = Valor do metro quadrado do terreno do imóvel que cede o potencial

Vmr = Valor do metro quadrado do terreno do imóvel que recebe o potencial

Cc = Coeficiente de aproveitamento da zona ou setor onde está localizado o imóvel que cede o potencial

Cr = Coeficiente de aproveitamento da zona ou setor onde está localizado o imóvel que recebe o potencial

Fonte: Curitiba (2000g).

Fonte: Curitiba (2000g).

³⁸ Principais eixos de crescimento da cidade, caracterizados como áreas de expansão do centro tradicional e como corredores comerciais, de serviços e de transportes, tendo como suporte um sistema trinário de circulação (CURITIBA, 2000d).

A esse respeito, cabe a consideração de que, embora a lei autorize a transferência total ou parcial do **potencial não utilizável**, a fórmula de cálculo do incentivo a ser concedido não exclui a área de eventuais edificações que possam existir, admitindo a transferência de todo o potencial construtivo do terreno. Em verdade, como aponta Ciffoni (2011), em que pese a promulgação de uma normativa que dispõe de forma global sobre a transferência de potencial construtivo em Curitiba, a primeira lei que definiu os incentivos para fins de preservação do patrimônio cultural não foi revogada ou alterada. Ou seja, mesmo que estabelecida de forma ampla e genérica a fórmula de cálculo a ser utilizada para a definição do incentivo a ser concedido, continuam a valer para essa finalidade as definições efetuadas anteriormente, ou seja, o somatório entre o potencial construtivo do terreno e a área da edificação a ser preservada.

Tal como a primeira lei que previu o uso da Transferência do Direito de Construir em Curitiba, a lei promulgada em 2000 reclamou sua regulamentação, o que veio a ocorrer em 2001, com o Decreto Municipal nº 894, posteriormente alterado pelos decretos municipais 625 de 2004, 1.590 de 2011, 1.850 de 2012 e, por último, 1.241 de 2013. Basicamente, o que estabelecem esses decretos são definições operacionais quanto aos procedimentos de concessão e de transferência de potencial construtivo. Nesse sentido, as normativas definem o trâmite burocrático e os documentos a serem disponibilizados em cada momento.

A par de tais definições, chamam a atenção as disposições quanto aos parâmetros técnicos a serem considerados na concessão e na transferência de potencial construtivo, sendo alterada a fórmula de cálculo do potencial transferível prevista em lei e definidos os parâmetros extrapoláveis em cada caso. Para ambas as previsões, é possível identificar a intencionalidade do Poder Executivo em garantir certa flexibilidade e autonomia no direcionamento da política urbana, uma vez que tais disposições, definidas via decreto municipal, incidem sobre os usos, os compartimentos territoriais e as modalidades a serem privilegiados ou inibidos.

De forma prática, além da definição dos parâmetros construtivos passíveis de extrapolação em cada caso, à fórmula de cálculo do potencial transferível foram acrescidos fatores de correção, variáveis de acordo com o uso da edificação do imóvel receptor e a zona ou setor em que se localiza, a origem do potencial

construtivo³⁹ (CURITIBA, 2001) e o tipo de acréscimo concedido⁴⁰ (CURITIBA, 2012e). Independentemente dos fatores definidos em cada decreto, estes sempre foram inferiores a 1 (um), o que, considerando a sua inserção na posição de denominador na fórmula (fórmula 3), tem um efeito dilatador do potencial transferível.

Fórmula 3 - Fórmula de cálculo do potencial construtivo transferível definida nos decretos que regulamentam a aplicação do instrumento

$$Pt = Pc \times \frac{Vmc}{Vmr} \times \frac{Cr}{Cc} \times \frac{1}{Fc}$$

Onde:

Pt = Potencial construtivo transferível

Pc = Potencial construtivo

Vmc = Valor do metro quadrado do terreno do imóvel que cede o potencial

Vmr = Valor do metro quadrado do terreno do imóvel que recebe o potencial

Cc = Coeficiente de aproveitamento da zona ou setor onde está localizado o imóvel que cede o potencial

Cr = Coeficiente de aproveitamento da zona ou setor onde está localizado o imóvel que recebe o potencial

Fc = Fator de correção

Fontes: Curitiba (2001; 2004; 2011b; 2012e; 2013b).

Acompanhando a evolução dos decretos regulamentadores, é possível identificar, apesar da atestada “necessidade de adequação e simplificação do regulamento”, um aumento na complexidade dos procedimentos operacionais. Em 2004, além da concessão e da transferência do potencial construtivo, passou a ser prevista também a transferência de titularidade da concessão do potencial construtivo⁴¹, condicionada a transmissão à integralidade da concessão ou ao total remanescente (CURITIBA, 2004). Também naquela data, houve uma mudança no cálculo do potencial transferível para imóveis localizados em zonas ou setores com coeficiente de aproveitamento inferior a 1 (um), passando a ser considerado nessa fórmula, e somente nessa, o coeficiente de aproveitamento como unitário (CURITIBA, 2004). Ainda, procedimentos específicos relacionados à preservação do patrimônio cultural passaram a ser discriminados na lei, na perspectiva de assegurar a proteção e conservação do bem. A esse respeito, a concessão do potencial

³⁹ Preservação cultural, ambiental ou indenização para as finalidades previstas em lei.

⁴⁰ Coeficiente de aproveitamento, com ou sem acréscimo simultâneo de altura, somente acréscimo de altura ou aumento de porte da edificação.

⁴¹ Oito anos após essa previsão, ficou estabelecido que para os casos de transferência de potencial construtivo oriundo de patrimônio cultural ou de Reservas Naturais do Patrimônio Natural a transferência de titularidade do potencial está condicionada à transferência de titularidade da propriedade do imóvel (CURITIBA, 2012e).

construtivo passou a ser condicionada à apresentação do alvará de restauro e a transferência desse potencial, à sua compatibilidade com o cronograma físico-financeiro da obra⁴² (CURITIBA, 2004).

Em 2011, foram definidos procedimentos específicos também para a concessão e a transferência de potencial em casos de imóveis necessários à preservação de áreas verdes, mais especificamente à formação e ampliação de unidades de conservação. Um ano depois, a regulamentação demandou uma nova revisão, acrescentando ainda mais as especificidades operacionais concernentes a cada modalidade, em função da inclusão, entre o rol de origens, do incentivo concedido como forma de indenização e à preservação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal (RPPNMs)⁴³.

As Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal foram instituídas em Curitiba em 2006, pela Lei Municipal nº 12.080, que previa, além das condições para o enquadramento do imóvel como reserva e das obrigações impostas ao seu proprietário, incentivos construtivos a serem concedidos mediante a transferência do potencial construtivo para outros imóveis (CURITIBA, 2006). A novidade nesse caso foi a instituição de incentivos que não os exclusivamente fiscais, passando a integrar, através dessa medida, o planejamento urbano ao ambiental (TRINDADE apud CIFFONI, 2011). Embora não previsto expressamente na lei que instituiu de forma genérica a transferência de potencial construtivo em Curitiba, em função da diferença temporal entre ambas as normativas, o incentivo construtivo destinado a essa finalidade ficou submetido aos procedimentos operacionais previstos para as demais modalidades (redação dada pelo Decreto Municipal nº 606 de 2007).

Ainda assim, lei datada de 2011⁴⁴ estabeleceu que seria a regulamentação daquela normativa que definiria os critérios para a transferência do potencial construtivo oriundo de RPPNMs (CURITIBA, 2011c). Ainda naquela oportunidade, foi prevista, em caráter inédito no município, a possibilidade de renovação do potencial concedido (CURITIBA, 2011c). Renovação essa a ser autorizada transcorridos quinze anos da concessão anterior, conforme previu a Lei Municipal nº

⁴² Transferência não superior a 35% do total para início das obras, transferência de até 70% durante a execução das obras e integralidade somente após a emissão do certificado de vistoria e conclusão da obra de restauro do imóvel que originou o potencial (CURITIBA, 2004).

⁴³ Unidade de conservação de domínio privado, instituída com o objetivo de conservar a diversidade biológica, gravada com perpetuidade, por intermédio de Termo de Compromisso averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

⁴⁴ Lei Municipal nº 13.899 de 2011.

14.587 de 2015, que reestruturou o programa das Reservas Particulares do Patrimônio Natural no município e revogou as leis anteriores. Também em condição de exclusividade, foi prevista naquela normativa uma forma específica para valoração do imóvel a ser transformado em reserva, sendo para tanto considerado o valor de face do imóvel e desconsiderado qualquer fator depreciativo (CURITIBA, 2015b).

Instituídas as Reservas Naturais do Patrimônio Natural Municipal em Curitiba, estas passaram a também merecer uma forma de concessão discriminada nos decretos regulamentadores da transferência de potencial construtivo. À semelhança do estabelecido para o patrimônio cultural, foram estipulados condicionantes para a concessão e transferência do potencial, como forma de salvaguardar a proteção do imóvel. Nesse sentido, enquanto a concessão do potencial construtivo ficou dependente da prévia promulgação do decreto de criação da RPPNM⁴⁵, a transferência desse potencial passou a ser condicionada à implementação do plano de manejo⁴⁶ (CURITIBA, 2012e).

Além disso, a partir de 2012 estabeleceram-se fatores de correção distintos para as RPPNMs. Até então, apenas Unidades de Interesse de Preservação recebiam incentivos diferenciados em relação às outras modalidades, sendo o potencial construtivo com origem nesses imóveis majorado em relação aos demais. A partir do Decreto Municipal nº 1.850 de 2012, a diferenciação foi estendida às RPPNMs, ainda que com incentivos inferiores aos previstos para o patrimônio cultural. A correção diferenciada do potencial construtivo com origem nessas duas modalidades, entretanto, perdurou somente até a promulgação do decreto seguinte, datado de 2013, quando foram equiparados os fatores de correção (quadro 1).

Se por um lado a previsão de fatores diferenciados para as UIPs instigou que o mesmo fosse demandado para as RPPNMs, uma faculdade antes prevista apenas para este último caso acabou estendida para as edificações históricas. Trata-se da possibilidade de renovar o potencial concedido, que na oportunidade da revisão de 2015 do Plano Diretor⁴⁷ foi prevista como conteúdo a ser regulamentado

⁴⁵ A instituição da RPPMN por ato do Poder Executivo está condicionada ao deferimento do requerimento de sua criação e à assinatura do termo de compromisso, no qual são impostas ao proprietário diversas obrigações, como a apresentação, no prazo de 180 dias, do Plano de Manejo da reserva (CURITIBA, 2011c).

⁴⁶ Permitida a transferência da primeira parcela, limitada a 35% do total concedido, para cumprimento das exigências contidas no Plano de Manejo (CURITIBA, 2012e).

⁴⁷ Lei municipal nº 14.771 de 2015.

na lei municipal específica de proteção do patrimônio cultural. Promulgada no ano seguinte, a lei não apenas estabeleceu o prazo para renovação do potencial, fixado em 15 anos contados a partir da data da primeira concessão, mas também reafirmou a condição diferenciada do potencial construtivo com origem nesse tipo de imóvel, a ser valorado desconsiderando-se a área construída do bem a preservar (CURITIBA, 2016f).

Quadro 1 - Fatores de correção para fins de aplicação da Transferência do Direito de Construir

USOS – HABITAÇÃO COLETIVA E HABITAÇÃO TRANSITÓRIA 1		
ZONAS E SETORES QUE RECEBEM O POTENCIAL	FATOR DE CORREÇÃO PARA ACRÉSCIMO DE COEFICIENTE E DE PAVIMENTOS	FATOR DE CORREÇÃO PARA ACRÉSCIMO SOMENTE DE PAVIMENTOS
ZR-AG, ZR-M, ZR3, ZR4-Batel e Alto da XV, Demais ZR4, SE-CB, ZT-MF, ZT-NC, Setor Especial do Centro Cívico, Setores Especiais Conectores, SEI, ZC, ZE, Setor Especial Estrutural - Via Central, Setor Especial das Vias Prioritárias 1 e 2, Setor Especial das Vias Setoriais, Setor Especial das Vias Coletoras 1, 2 e 3	0,55 Potencial oriundo de Unidades de Interesse de Preservação e RPPNM	0,11 Potencial oriundo de Unidades de Interesse de Preservação e RPPNM
	0,75 Demais potenciais	0,15 Demais potenciais
ZR3 - Rebouças/Prado Velho, ZR4 - Rebouças, SE-MF, SE-AC, SE-CF, SE-WB	0,45 Potencial oriundo de Unidades de Interesse de Preservação e RPPNM	0,09 Potencial oriundo de Unidades de Interesse de Preservação e RPPNM
	0,60 Demais potenciais	0,12 Demais potenciais
USOS – COMERCIAL, DE SERVIÇOS, COMUNITÁRIO E HABITAÇÃO TRANSITÓRIA 2		
ZONAS E SETORES QUE RECEBEM O POTENCIAL	FATOR DE CORREÇÃO PARA ACRÉSCIMO DE COEFICIENTE, PORTE E PAVIMENTOS	FATOR DE CORREÇÃO PARA ACRÉSCIMO SOMENTE DE PAVIMENTOS
SE-MF, SE-AC, SE-CF, SE-WB, ZR3 - Rebouças/Prado Velho, ZR4 – Rebouças	0,45 Potencial oriundo de Unidades de Interesse de Preservação e RPPNM	0,09 Potencial oriundo de Unidades de Interesse de Preservação e RPPNM
	0,60 Demais potenciais	0,12 Demais potenciais
Setor Especial do Centro Cívico, Setores Especiais Conectores, ZE, ZC, Setor Especial Estrutural - Via Central, Setor Especial das Vias Setoriais e Coletoras 1, ZR4-Alto da XV	0,65 Potencial oriundo de Unidades de Interesse de Preservação e RPPNM	0,13 Potencial oriundo de Unidades de Interesse de Preservação e RPPNM

Fonte: Curitiba (2013b).

Com base na trajetória apresentada, é possível verificar que a forma de concessão de potencial construtivo via transferência em Curitiba tornou-se progressivamente mais complexa. Inicialmente, para poder usufruir do benefício, o

imóvel cedente deve se enquadrar dentre os casos passíveis de aplicação do instrumento, isto é, configurar patrimônio cultural ou ambiental ou ser objeto de indenização para as finalidades previstas em lei (CURITIBA, 2000). Ainda, essa classificação deve ser atestada, bem como formalizado o ato que gera o incentivo. Assim, a concessão do potencial construtivo é condicionada: i) à classificação do imóvel como unidade de interesse de preservação e à emissão do alvará de restauro; ou ii) ao atendimento dos requisitos previstos no programa das Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal e à criação da unidade mediante decreto municipal; ou iii) ao atingimento do imóvel por intervenções urbanas de autoria do poder público municipal e à formalização da transferência da propriedade ao município⁴⁸ (CURITIBA, 2012e). Atendido o exposto, assim como finalizado o trâmite do protocolo do requerimento específico e aprovada a concessão do potencial construtivo pelo órgão responsável, é emitida a Certidão de Concessão de Potencial Construtivo.

Emitida a certidão, fica autorizada a solicitação para a transferência do potencial. Para esse caso, também incidem condicionantes, especialmente no que se refere aos potenciais que têm como origem Unidades de Interesse de Preservação e Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal. Para o primeiro caso, a transferência fica condicionada à análise da Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural (CAPC), quanto ao atendimento do cronograma físico-financeiro da obra de restauro (CURITIBA, 2012e), ou, no caso desta já ter sido concluída, ao estado de conservação do imóvel (R4PE, 2018; informação verbal). Já para o potencial com origem em RPPNMs, a transferência fica condicionada à análise da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), quanto ao cumprimento do termo de compromisso firmado e à implementação parcial do Plano de Manejo e Conservação, conforme cronograma previamente aprovado (CURITIBA, 2012e).

Ainda assim, para ambos os casos, fica autorizada a transferência da primeira parcela do potencial concedido, limitada a 35% do total, para o início das obras de restauro ou o cumprimento das condições firmadas no termo de compromisso (CURITIBA, 2012e). A integralidade da transferência, entretanto, somente é concedida quando do cumprimento total das exigências; ou seja, para o

⁴⁸ No caso em que não há o repasse parcial ou integral da propriedade para o município, o proprietário deve comprometer-se formalmente com a preservação do bem, mediante termo a ser averbado à margem da matrícula do imóvel.

caso das UIPs, quando da emissão do certificado de vistoria e conclusão das obras de restauro, e para o caso das RPPNMs, quando da implementação do Plano de Manejo e Conservação (CURITIBA, 2012e). Atendidas as condicionantes, as transferências devem ser averbadas no título de propriedade do imóvel cedente⁴⁹, ficando cada transferência condicionada à apresentação do documento com averbação da anteriormente realizada (CURITIBA, 2012e). Para a última transferência, a sua averbação é requisito necessário para o encerramento do processo administrativo originado do termo de compromisso firmado (CURITIBA, 2012e).

Além das condicionantes estabelecidas para a concessão e a transferência de potencial construtivo, cumpre notar ainda a complexidade derivada das especificidades fixadas para cada modalidade, a citar os distintos fatores de correção incidentes e a valoração diferenciada que recebem os imóveis que configuram Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal. Tomando por base o histórico recente, é possível concluir que, embora a Transferência do Direito de Construir tenha surgido no município sob a finalidade de preservação do patrimônio cultural, e por muito tempo os decretos regulamentadores tenham privilegiado essa modalidade, atualmente o potencial oriundo das reservas ambientais aparenta ter ganhado destaque, sendo beneficiado em relação às demais finalidades.

Quadro 2 - Cronologia das principais normativas referentes à Transferência do Direito de Construir em Curitiba

Ano	Normativa	Conteúdo	Destaques
1982	Lei Municipal nº 6.337	Instituição de incentivos construtivos para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico	Início da aplicação da TDC em Curitiba para fins de preservação cultural
1982	Decreto Municipal nº 410	Regulamentação da Lei Municipal nº 6.337 de 1982	Cálculo do potencial construtivo desconsiderando a área da edificação a preservar
1986	Lei Municipal nº 6.822	Disposição sobre a utilização do potencial construtivo de áreas doadas ao município	Condições especiais de ocupação aos imóveis atingidos pela implantação do Parque Bacacheri. Início da aplicação da TDC para fins de preservação ambiental, porém sem a faculdade de transferir o potencial construtivo para outro imóvel
1991	Decreto Municipal nº 408	Revogação do Decreto Municipal nº 410 de 1982 e nova regulamentação da Lei Municipal nº 6.337 de 1982	Cálculo do potencial construtivo dado pela soma do potencial do terreno mais a área construída da edificação a preservar; Previsão da possibilidade de doação do patrimônio histórico ao município
1991	Decreto Municipal nº 409	Criação do Setor Especial do Parque Bacacheri	

⁴⁹ A obrigatoriedade para que a transferência fosse averbada também na matrícula do imóvel receptor foi revogada a partir da Lei Municipal nº 14.616 de 2015.

Ano	Normativa	Conteúdo	Destaques
1992	Decreto Municipal nº 949	Definição de critérios para a transferência de potencial construtivo da Zona Central	Reconhecimento da superestimação do potencial construtivo concedido à área central do município
1996	Decreto Legislativo nº 42	Supressão dos efeitos dos artigos 9º e 11º do Decreto Municipal nº 408 de 1991	Revogação da possibilidade de doação do patrimônio cultural ao município
2000	Lei Municipal nº 9.803	Disposição sobre a transferência de potencial construtivo	Primeira lei definindo a TDC de forma ampla e genérica em Curitiba
2000	Lei Municipal nº 9.804	Criação do sistema de unidades de conservação de Curitiba	Ampliação das condições especiais de ocupação dos imóveis atingidos pela formação ou ampliação de unidades de conservação
2000	Lei Municipal nº 9.805	Criação do Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental	
2001	Decreto Municipal nº 894	Regulamentação da Lei Municipal nº 9.803 de 2000 no que diz respeito à concessão de potencial construtivo	Alteração da fórmula de cálculo do potencial transferível, agregando um fator de correção; Segregação do fator de correção para as UIPs
2004	Decreto Municipal nº 625	Revogação do Decreto Municipal nº 894 de 2001 e estabelecimento de novas condições para a concessão de potencial construtivo	Início da previsão da transferência de titularidade do potencial construtivo; mudança no cálculo do potencial transferível para imóveis com coeficiente de aproveitamento inferior a 1; procedimentos específicos para a preservação do patrimônio cultural
2006	Lei Municipal nº 12.080	Criação da reserva particular do patrimônio natural municipal - RPPNM	Início da aplicação da TDC em Curitiba para fins de instituição de RPPNMs
2007	Decreto Municipal nº 606	Regulamentação da Lei Municipal nº 12.080 de 2006	
2011	Lei Municipal nº 13.899	Alteração de dispositivos da Lei Municipal nº 12.080 de 2006	Previsão da possibilidade de renovação do potencial construtivo oriundo de RPPNMs
2011	Decreto Municipal nº 1590	Revogação do Decreto Municipal nº 625 de 2004 e estabelecimento de novas condições para a concessão de potencial construtivo	Procedimentos específicos para a preservação do patrimônio ambiental - unidades de conservação
2012	Decreto Municipal nº 1681	Regulamentação da Lei Municipal nº 13.899 de 2011	
2012	Decreto Municipal nº 1850	Revogação do Decreto Municipal nº 1590 de 2011 e estabelecimento de novas condições para a concessão de potencial construtivo	Procedimentos específicos para incentivo concedido como forma de indenização e para a preservação de RPPNMs; Fatores de correção específicos para RPPNMs
2013	Decreto Municipal nº 1241	Alteração da redação do Decreto Municipal nº 1850 de 2012	Equalização dos fatores de correção para UIPs e RPPNMs
2015	Lei Municipal nº 14.587	Reestruturação do programa das Reservas Naturais do Patrimônio Natural Municipal	Previsão do prazo de 15 anos para a renovação de potencial construtivo oriundo de RPPNMs e estabelecimento de condições diferenciadas para a valoração desses imóveis
2015	Lei Municipal nº 14.616	Alteração de dispositivos da Lei Municipal nº 9.803 de 2000	
2015	Lei Municipal nº 14.771	Revisão do Plano Diretor	Previsão da renovação de potencial construtivo para UIPs
2016	Decreto Municipal nº 1392	Alteração da redação do Decreto Municipal nº 1850 de 2012	
2016	Lei Municipal nº 14.794	Disposição sobre a proteção do patrimônio cultural de Curitiba	Previsão do prazo de 15 anos para a renovação do potencial construtivo oriundo de UIPs

Fontes: Curitiba (1982a; 1982b; 1986b; 1991a; 1992; 2000g; 2000h; 2004; 2006; 2011b; 2011c; 2012e; 2013b; 2015b; 2015c; 2016f).

Elaboração: a autora (2019).

3.2 Transferência do Direito de Construir: equívocos na interpretação, distorções na aplicação

Quando analisada a forma de concessão de potencial construtivo via transferência, uma primeira questão a ser analisada diz respeito aos coeficientes de aproveitamento básico instituídos. Isso importa na medida em que é com referência nesse patamar que se identifica a impossibilidade do proprietário de usufruir de seu potencial construtivo, constituindo a fixação de tais coeficientes um pré-requisito para a aplicação do instrumento. Isto posto, cumpre notar que em Curitiba, diferentemente dos ensinamentos iniciais sobre a matéria, nunca foi instituído um coeficiente de aproveitamento básico único. Sendo assim, além do comprometimento de um dos objetivos dos instrumentos de solo criado, o de minorar eventuais distorções decorrentes da ação discriminatória do poder público, sai também prejudicada a finalidade de fazer da transferência uma alternativa às perdas econômicas sofridas. Isso porque, com a adoção de coeficientes de aproveitamento básico diferenciados⁵⁰, permanece alta a diferença entre o potencial efetivamente utilizado e o limite autorizado para outras construções, persistindo as pressões pela substituição do imóvel por outro mais rentável.

Ainda assim, poder-se-ia alegar que para a aplicação desse instrumento a não fixação de um coeficiente de aproveitamento básico único resulta menos impactante, uma vez que, constituindo na simples distribuição das áreas já previstas pela normativa urbanística, a transferência não impactaria na criação de solo adicional e no aumento líquido da densidade (COSTA; SANTOS, 1977). Todavia, para o caso em questão, tal argumentação não se aplica. Se ao proprietário do imóvel beneficiário cabe a compensação por aquilo que é impossibilitado de usufruir devido a limitações administrativas, ou seja, pela diferença entre o potencial construtivo utilizado e o coeficiente de aproveitamento básico (COSTA, 2014), em Curitiba é concedida uma indenização superior à devida. Seja para unidades de interesse de preservação, seja para as outras modalidades, a área de eventuais edificações existentes não só é desconsiderada no cálculo do potencial construtivo

⁵⁰ Em Curitiba, os coeficientes de aproveitamento básico variam de 0,2, para Áreas de Proteção Ambiental com alta restrição de uso (CURITIBA, 2015a), a 5, para a Zona Central do município (CURITIBA, 2000d).

(CURITIBA, 2000g), como também pode ser incorporada ao incentivo a ser concedido (CURITIBA, 1991a).

A majoração do incentivo, todavia, não se restringe a esse cálculo. Inicialmente, quando da equivalência entre o potencial construtivo dos imóveis cedente e receptor, considerava-se apenas o coeficiente de aproveitamento e o preço do metro quadrado de ambos os terrenos (CURITIBA, 2000g). Ou seja, procedia-se a um cálculo que mensurava o quanto correspondia o potencial construtivo do imóvel cedente quando transferido para o imóvel receptor, partindo-se das características dos locais em que se encontrava cada um dos imóveis. Contudo, a inclusão de fatores de correção rompeu a lógica dessa conversão, inflando, independentemente da situação, o potencial construtivo a ser transferido.

Além do impacto na criação de solo adicional, outras questões referentes a tais fatores chamam a atenção, como a efetividade e a legitimidade da sua instituição. Primeiro, no que diz respeito à sua legitimidade, cumpre identificar que a inclusão de fatores de correção via decreto municipal não constituiu apenas uma regulamentação da forma de concessão do potencial construtivo, mas especialmente a alteração da fórmula previamente definida em lei. Ou seja, o que fez a regulamentação do instrumento em Curitiba foi alterar o conteúdo de uma lei ordinária mediante um ato do Poder Executivo, em uma clara transgressão de hierarquia jurídica.

Já no que tange à efetividade de sua previsão, parte-se aqui da hipótese de que a instituição de fatores de correção teve como motivação a finalidade urbanística, na medida em que tais fatores poderiam priorizar ou inibir usos, compartimentos territoriais e modalidades. Se assim for, convém refletir sobre o impacto que a majoração do potencial transferível para as variáveis priorizadas teria sobre o mercado de potencial construtivo.

No que diz respeito à priorização de determinada modalidade, para surtir efeito, seria necessário que o acréscimo do incentivo impactasse na redução do preço unitário do potencial construtivo oferecido, ampliando a procura por aquela modalidade. Todavia, ainda que o rebaixamento do preço tivesse esse impacto num primeiro momento, em longo prazo, a tendência seria haver uma estabilização de mercado. Nesse caso, não só deixaria de haver uma priorização, como também ocorreria um rebaixamento no preço médio dos potenciais construtivos disponibilizados, reduzindo o montante a ser restituído ao proprietário e ampliando a

predação da transferência em relação aos demais instrumentos. Ainda, outro impacto possível seria o acréscimo do incentivo ser absorvido pelo proprietário do imóvel que origina a transferência, sem efeitos sobre o preço unitário do potencial construtivo transacionado. No entanto, nessa situação, continuaria a haver competição entre modalidades, bem como não seria possível garantir, efetivamente, se o acréscimo do incentivo seria revertido em prol da finalidade priorizada.

Já no que tange aos usos e compartimentos territoriais, eventuais incentivos concedidos no momento da transferência tenderiam a direcionar o detentor do potencial para transacionar com interessados que preenchessem os requisitos priorizados. Todavia, incentivos à transferência não são os únicos aspectos a incidir sobre a definição do uso e da localização do empreendimento a ser erigido, sendo esta um resultado muito mais relacionado às demandas de mercado. Ainda, havendo uma diversidade de empreendimentos interessados, aquele destinado ao uso priorizado e localizado na região privilegiada terá maior poder de barganha no momento de negociação da contrapartida, tendendo, novamente, a uma estabilização de mercado. Portanto, para um instrumento em que há apenas uma variável efetivamente regulada pelo Estado, a saber, o potencial construtivo objeto de transferência, eventuais incentivos no acréscimo do seu cômputo tendem a ser neutralizados pela contrapartida a ser efetuada, com uma clara tendência ao rebaixamento desta, em benefício do interessado.

Além do fator de correção, outros dois aspectos referentes ao cálculo do potencial transferível são objeto de questionamento: a consideração como unitários de coeficientes de aproveitamento básicos inferiores a um (1) e o método de valoração do preço da terra. A respeito do primeiro aspecto, presume-se que a sua instituição deriva do volume de potencial construtivo disponível para transferência a partir das Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal, usualmente exacerbado em função da dimensão dos terrenos que ocupam essas áreas e da sua localização em regiões com baixo coeficiente de aproveitamento básico. Assim, a majoração desse coeficiente para um (1) teria como efeito a redução do potencial construtivo a ser transferido. Todavia, questiona-se aqui novamente o efeito deletério que tal assunção exerce sobre a lógica do cálculo de correspondência entre a área cedente e a receptora de potencial construtivo.

Já no que diz respeito ao método de valoração da terra, a crítica pode ser ampliada para todos os aspectos que diferenciam as modalidades atendidas. Além

de essa diferenciação complexificar a forma de concessão do potencial construtivo, não se deve perder de vista a natureza do instrumento, concebido como uma indenização (HORI, 1977) ou uma forma de “compensação pela restrição sofrida pelo imóvel de origem” (COSTA, 2014). Sendo assim, a particularização na forma de concessão de determinada modalidade, ainda que sob eventuais justificativas urbanísticas, implica na criação de tratamentos diferenciados a proprietários que se encontram na mesma situação, a de direito de compensação pelo conteúdo que lhe foi tolhido, criando-se, mais uma vez, condições de inequidades urbanísticas.

Contudo, talvez o maior distanciamento do instrumento em relação à sua natureza apareça quando da previsão da possibilidade de renovação do benefício concedido (CURITIBA, 2011c; 2016f). Ora, se o instrumento consiste em uma forma de indenização pela impossibilidade de usufruto do potencial construtivo, decorrente das limitações urbanísticas impostas, não se justifica a renovação do potencial transferível, dado que tal indenização já teria ocorrido. Como resultado, tem-se mais uma vez a indevida criação de solo, com efeitos deflacionários sobre o mercado de potenciais e com a ampliação da concorrência entre instrumentos – competição esta desleal para com a Outorga Onerosa, uma vez que esta tem seu valor de contrapartida regulado pelo Estado e pré-fixado, não cabendo aqui qualquer margem de negociação.

Por fim, uma última indagação de relevo está relacionada à previsão de transferência de titularidade do potencial construtivo concedido. Embora em 2012 tenha havido um ajuste na regulamentação, sendo condicionada para alguns casos à transferência simultânea da propriedade do imóvel (CURITIBA, 2012e), fica o questionamento quanto à desvinculação do potencial construtivo do patrimônio que motivou a concessão. Isso porque tal desvinculação pode, por um lado, comprometer a efetividade da preservação, e, por outro, reduzir o potencial construtivo a uma moeda para comercialização, criando-se, em consequência, um mercado paralelo fatalmente sujeito à especulação.

Com base no exposto, é possível identificar que se a instituição primeira da Transferência do Direito de Construir em Curitiba já veio carregada de impropriedades, a trajetória da sua regulamentação distanciou-a ainda mais dos preceitos que justificaram a sua idealização. Seja mediante desvios conceituais, seja através da complexificação dos diplomas legais, a verdade é que a condição atual resulta bastante distinta daquela prevista pelos ensinamentos iniciais. Como

situação, é possível verificar uma majoração excessiva do potencial construtivo a ser concedido, todavia, sem impactos em longo prazo sobre a política urbana, contribuindo apenas para o rebaixamento da contrapartida a ser prestada pelo beneficiário e para a acentuação do contexto de competição entre instrumentos.

3.3 Outorga Onerosa do Direito de Construir: trajetória de regulamentação

Segundo instrumento estabelecido em Curitiba, a Outorga Onerosa do Direito de Construir teve sua primeira expressão na capital paranaense através de incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social. Sob o contexto da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e da consequente interrupção no repasse de recursos federais para programas habitacionais destinados a famílias de baixa renda, a idealização do instrumento foi motivada pela necessidade de angariar recursos adicionais para essa finalidade (CIFFONI, 2011).

Instituído através da Lei Municipal nº 7.420 de 1990, o incentivo consistia na concessão de um aumento do potencial construtivo, assim entendido o aumento no coeficiente de aproveitamento máximo e na altura máxima das edificações, mediante contrapartida a ser destinada ao Fundo Municipal de Habitação⁵¹ (CURITIBA, 1990). A normativa definia também, entre outros aspectos, a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, as zonas e setores passíveis de receberem o incentivo e os acréscimos outorgados em cada região, a forma de acompanhamento das transações, o prazo de validade da concessão e a vigência da lei.

No que diz respeito à contrapartida, era facultada a contraprestação na forma de doação de lote urbano ou a sua correspondência financeira (CURITIBA, 1990). Para casos em que houvesse aumento de coeficiente, a contrapartida deveria corresponder a 75% do valor de mercado⁵² da fração ideal de solo acrescida (fórmula 4); havendo apenas aumento de altura, a correspondência era reduzida para 15% (fórmula 5) (CURITIBA, 1990). Uma vez concedido o potencial construtivo,

⁵¹ Em 2008, através da Lei Municipal nº 12.816, alterado para Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

⁵² Para essa valoração, deveriam ser seguidos os critérios utilizados para a apuração do Imposto de Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI) (CURITIBA, 1990).

o seu usufruto deveria se dar no prazo de três anos contados de sua concessão, sob a pena de perda do incentivo (CURITIBA, 1990). O acompanhamento das concessões efetuadas e dos programas habitacionais a serem executados com os recursos auferidos estava a cargo de uma Comissão de Política Habitacional, constituída por representantes dos poderes Executivo e Legislativo, de órgãos públicos de outras instâncias governamentais e de representantes da sociedade civil⁵³ (CURITIBA, 1990).

Fórmula 4 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo de coeficiente de aproveitamento conforme Lei Municipal nº 7.420 de 1990

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,75$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (1990).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Fórmula 5 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo somente de número de pavimentos conforme Lei Municipal nº 7.420 de 1990

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,15$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (1990).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

A normativa, todavia, consistia em um incentivo temporário, com validade estabelecida até dezembro de 1991. Aproximado aquele prazo, o município tratou de promulgar uma nova regulamentação, agora de caráter permanente, a Lei Municipal nº 7.841 de 1991. Naquela oportunidade, não apenas foi estendido o prazo de vigência da lei, como também foram alterados aspectos da forma de concessão do potencial construtivo. Como mudanças mais substanciais estão a especificação dos usos a que se destinam os acréscimos de potencial, a diferenciação das contrapartidas requeridas para cada uso, a fixação de uma contrapartida mínima e a inadmissão da acumulação de incentivos construtivos (CURITIBA, 1991b).

Com relação aos usos, foram discriminados apenas o habitacional coletivo e o destinado a edifícios de escritórios. Quanto à contrapartida a ser prestada, enquanto para as habitações coletivas as correspondências permaneceram as mesmas, para os edifícios de escritórios a contraprestação foi alterada para 100% no caso de acréscimo de coeficiente de aproveitamento (fórmula 6) e 30% quando

⁵³ Conforme previsto pela Lei Municipal nº 7.420 de 1990, fariam parte dessa comissão representantes da Câmara Municipal, do Instituto de Engenharia do Paraná, da Associação de Defesa e Orientação ao Consumidor, da Companhia Paranaense de Energia, da Companhia de Saneamento do Paraná, do Sindicato da Construção Civil e da Prefeitura Municipal de Curitiba.

houvesse apenas extrapolação de altura (fórmula 7) (CURITIBA, 1991b). Ainda, foi fixada como contraprestação mínima imóvel urbano com dimensões não inferiores ao menor lote padrão do município, ou a sua correspondência financeira (CURITIBA, 1991b). Por fim, uma última alteração digna de destaque foi a impossibilidade de acumular os incentivos instituídos naquela lei com outros incentivos construtivos já concedidos (CURITIBA, 1991b).

Fórmula 6 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo de coeficiente de aproveitamento em edifícios de escritório conforme Lei Municipal nº 7.841 de 1991

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (1991b).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Fórmula 7 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo somente de número de pavimentos em edifícios de escritório conforme Lei Municipal nº 7.841 de 1991

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,30$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (1991b).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Regulamentada através do Decreto Municipal nº 86 de 1992, a normativa teve vigência até janeiro de 2000, quando, por ocasião da revisão da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Curitiba, foi promulgada uma nova lei, instituindo os incentivos a serem concedidos para a implantação de programas habitacionais de interesse social.

Em relação à normativa anterior, a Lei nº 9.802 de 2000 ampliou os incentivos a serem concedidos, permitindo também o parcelamento de imóveis em lotes inferiores ao previsto na legislação para loteamentos de interesse social executados pela iniciativa privada em parceria com a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT) (CURITIBA, 2000f). Também comparativamente à Lei Municipal nº 7.841 de 1991, foi acrescido o uso habitacional transitório 1 e suprimidos os edifícios de escritório, resultando a concessão onerosa do direito de construir restrita ao uso habitacional (CURITIBA, 2000f). Outra diferenciação em relação à lei de 1991, nesse caso estendida também à lei de 1990, foi a retirada do prazo para o usufruto do potencial concedido, ficando apenas estabelecida a não devolução da importância paga ou do terreno transferido caso o potencial construtivo não fosse usufruído (CURITIBA, 2000f).

A segunda forma de concessão onerosa de direito de construir regulamentada em Curitiba diz respeito às condições especiais de aproveitamento concedidas para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes⁵⁴. Previsto pela primeira vez na Lei de Zoneamento de 1972⁵⁵, o Setor Especial de Áreas Verdes tem recebido estímulo à sua preservação desde 1974⁵⁶, seja mediante incentivos fiscais, seja através da previsão de condições especiais de ocupação do solo. Entretanto, até 1995 a concessão era efetuada de forma não onerosa e os acréscimos autorizados diziam respeito somente à altura máxima das edificações, não havendo extrapolação do coeficiente de aproveitamento máximo (CURITIBA, 1986a). Assim, o estímulo concedido até aquele momento consistia na possibilidade de utilizar o potencial construtivo do terreno em sua área remanescente mediante a extrapolação da altura máxima da zona ou setor – respeitada a taxa de ocupação e demais condicionantes instituídas (CURITIBA, 1986a).

Foi então que, em 1995, mediante o Decreto Municipal nº 247, a concessão onerosa de potencial construtivo para fins de preservação ambiental passou a ser prevista em Curitiba. Promulgado com fins a regulamentar a lei que reviu os estímulos concedidos à preservação das áreas verdes⁵⁷, o decreto estabelecia, além da possibilidade de ultrapassar o número de pavimentos, a ampliação do coeficiente de aproveitamento, a ser atingido mediante contraprestação do beneficiário (CURITIBA, 1995). A contrapartida, entretanto, era diferente daquela estabelecida para os programas habitacionais de interesse social, correspondendo a 0,05 do Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB) ou 45% da área base para cálculo do incentivo (CURITIBA, 1995).

Tais condições, entretanto, viriam a ser alteradas em 2000, quando da revisão da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e do Código Florestal de Curitiba⁵⁸, que reforçou as condições especiais de aproveitamento a serem concedidas aos terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes. Naquela oportunidade, e através do Decreto Municipal nº 194 de 2000, dentre outras alterações, foi modificada a fórmula de cálculo da contrapartida, equalizando-a em

⁵⁴ Integram o Setor Especial de Áreas Verdes os terrenos cadastrados pelo poder público municipal que contenham áreas verdes, assim definidas como bosques destinados à preservação de águas existentes, do habitat da flora e fauna locais e da estabilidade de solos, à proteção paisagística e à manutenção da distribuição equilibrada dos maciços vegetais (CURITIBA, 1986a).

⁵⁵ Lei Municipal nº 4.199 de 1972.

⁵⁶ Vide Lei Municipal nº 4.857 de 1974.

⁵⁷ Lei Municipal nº 8.353 de 1993.

⁵⁸ Lei Municipal nº 9.806 de 2000.

relação à modalidade dos programas habitacionais de interesse social (fórmula 8 e fórmula 9).

Fórmula 8 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo de coeficiente de aproveitamento conforme Decreto Municipal nº 194 de 2000

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,75$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (2000b).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Fórmula 9 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo somente de número de pavimentos conforme Decreto Municipal nº 194 de 2000

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times 0,15$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida

Ca = Coeficiente de aproveitamento

Vm = Valor de mercado

Fonte: Curitiba (2000b).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo da lei.

Algumas diferenças em relação àquela finalidade, entretanto, chamam a atenção. Primeiramente, o desconto prestado quando acrescido somente o número de pavimentos, correspondente ao abono equivalente ao valor em metros quadrados do coeficiente não utilizado (CURITIBA, 2000b). Em segundo lugar, a abrangência de usos passíveis de receber o benefício, que, embora não discriminados nos artigos que tratam da contrapartida, nos anexos aparecem em sua completude. Mais especificamente, enquanto para os programas habitacionais de interesse social apenas usos residenciais estão aptos a receber o estímulo, para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes os edifícios podem se destinar, além dos usos residenciais, a usos comunitários, comerciais e de serviços (CURITIBA, 2000b).

Ainda a respeito das condições especiais estabelecidas para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes, nova regulamentação viria a ocorrer em 2014, mediante o Decreto Municipal nº 246. A nova normativa, entretanto, viria sem alterações significativas quando aos aspectos aqui abordados.

Em termos gerais, é possível identificar que ainda que a concessão onerosa do direito de construir esteja prevista entre os instrumentos de política urbana à disposição do município (CURITIBA, 2000e), não há até hoje em Curitiba uma normativa que a regule de forma ampla e genérica. Efetivamente, o que existe são incentivos para implantação de programas habitacionais de interesse social e estímulos à preservação de áreas verdes, que, embora possam se dar através da

concessão onerosa do direito de construir, não se resumem a isso. É preciso salientar ainda que para as condições especiais oferecidas aos terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes, a abrangência de aplicação do instrumento é bastante restritiva, constituindo os casos passíveis de aplicação em excepcionalidades⁵⁹.

Ainda assim, no que diz respeito à forma de concessão, para a Outorga Onerosa o trâmite mostra-se menos burocrático do que para a Transferência do Direito de Construir.

Inicialmente, os procedimentos incluem a solicitação do acréscimo de potencial construtivo, o cálculo da fração de solo acrescida e então análises e avaliações quanto à contrapartida a ser ofertada (CURITIBA, 2000c; 2014a). No caso da contraprestação em imóvel urbano, deve haver concordância em relação ao(s) terreno(s) ofertado(s), bem como a valoração deste(s) em correspondência ao incentivo construtivo concedido (CURITIBA, 2000c; 2014a). Uma vez aceita essa forma de contrapartida, prossegue-se com a concretização da transação, mediante a transferência e a escrituração do(s) terreno(s) em benefício do poder público municipal⁶⁰ (CURITIBA, 2000c; 2014a). Já para contrapartida financeira, o processo é encaminhado para a avaliação do incentivo construtivo e a consequente valoração da importância a ser paga (CURITIBA, 2000c; 2014a). Aprovada a contrapartida, recolhe-se a importância⁶¹ ao fundo municipal correspondente⁶² e formaliza-se a transação mediante a emissão do certificado de concessão de aumento de potencial construtivo (CURITIBA, 2000c; 2014a). Em ambos os casos – contrapartida em imóvel urbano ou a sua correspondência financeira –, a emissão do alvará de construção é condicionada à formalização da transação (CURITIBA, 2000c; 2014a).

Quadro 3 - Cronologia das principais normativas referentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir em Curitiba

Ano	Normativa	Conteúdo	Destaques
1972	Lei Municipal nº 4.199	Disposição sobre o zoneamento urbano de Curitiba	Instituição pela primeira vez do Setor Especial de Áreas Verdes (SEAV)

⁵⁹ Benefício restrito aos terrenos cadastrados pelo poder público municipal e proporcional à dimensão do lote e ao percentual de cobertura vegetal.

⁶⁰ No caso dos incentivos para programas habitacionais, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba. No caso dos estímulos à preservação de áreas verdes, o Fundo Municipal do Meio Ambiente e o Fundo de Ação Social.

⁶¹ Para o caso específico dos incentivos para programas habitacionais, a contrapartida pode ser parcelada em até dez vezes (CURITIBA, 2000c).

⁶² No caso dos incentivos para programas habitacionais, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. No caso dos estímulos à preservação de áreas verdes, o Fundo Municipal do Meio Ambiente e o Fundo de Ação Social.

Ano	Normativa	Conteúdo	Destaques
1974	Lei Municipal nº 4.857	Criação de estímulos para a preservação e formação de áreas verdes	Previsão genérica de condições de aproveitamento diferenciadas dos terrenos integrantes do SEAV
1986	Lei Municipal nº 6.819	Criação de estímulos para a preservação e formação de áreas verdes	Condições de ocupação flexibilizada para os terrenos integrantes do SEAV, com aumento da altura máxima permitida, porém alcançado de forma não onerosa e sem acréscimo do coeficiente de aproveitamento
1990	Lei Municipal nº 7.412	Criação do Fundo Municipal de Habitação	
1990	Lei Municipal nº 7.420	Instituição de incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social (em caráter provisório)	Início da aplicação da Outorga Onerosa para programas habitacionais de interesse social
1991	Lei Municipal nº 7.841	Instituição de incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social (em caráter permanente)	Alteração de aspectos na forma de concessão, como a diferenciação das contrapartidas requeridas para cada uso, a fixação de uma contrapartida mínima e a inadmissão da acumulação de incentivos construtivos
1992	Decreto Municipal nº 86	Regulamentação da Lei municipal nº 7.841 de 1991	
1993	Lei Municipal nº 8.353	Disposição sobre estímulos à preservação das áreas verdes	
1995	Decreto Municipal nº 247	Definição de condições especiais de aproveitamento do Setor Especial de Áreas Verdes	Início da aplicação da OODC para fins de preservação ambiental, com contrapartida diferenciada em relação aos programas habitacionais de interesse social
2000	Lei Municipal nº 9.801	Disposição sobre os instrumentos de política urbana de Curitiba	Inclusão da concessão onerosa do direito de construir entre os instrumentos de política urbana municipal
2000	Lei Municipal nº 9.806	Instituição do Código Florestal de Curitiba	
2000	Decreto Municipal nº 194	Definição de condições especiais de aproveitamento do Setor Especial de Áreas Verdes	Alteração da fórmula de cálculo da contrapartida, equalizando-a em relação aos programas habitacionais de interesse social; Previsão da aplicação do instrumento para usos residenciais e não residenciais
2000	Lei Municipal nº 9.802	Revisão dos incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social	Previsão da possibilidade de parcelamento de imóveis em lotes inferiores ao previsto na legislação para loteamentos de interesse social; aplicação do instrumento restrita a usos habitacionais; retirada do prazo para usufruto do potencial
2000	Decreto Municipal nº 196	Regulamentação da Lei Municipal nº 9.802 de 2000	
2008	Lei Municipal nº 12.816	Criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	
2010	Decreto Municipal nº 919	Alteração do Decreto Municipal nº 194 de 2000	
2014	Decreto Municipal nº 246	Revogação dos decretos municipais nº 194 de 2000 e 919 de 2010 e revisão das condições especiais de aproveitamento do Setor Especial de Áreas Verdes	

Fontes: Curitiba (1986a; 1990; 1991b; 1995; 2000b; 2000c; 2000e; 2000f; 2014a).

Elaboração: a autora (2019).

3.4 Outorga Onerosa do Direito de Construir: equívocos na interpretação, distorções na aplicação

Com relação aos desvios de curso experimentados na regulamentação da Outorga Onerosa em Curitiba, alguns aspectos reiteram as críticas efetuadas quando da análise da transferência, como quanto à não fixação de um coeficiente de aproveitamento básico único no município. Conforme consta no regulamento que instituiu a primeira forma de concessão onerosa do direito de construir em Curitiba, a ferramenta foi definida como um incentivo a ser concedido para além dos parâmetros máximos anteriores (CURITIBA, 1990), e não como a cobrança de uma contrapartida a incidir sobre a diferença entre esses máximos e eventuais básicos instituídos. Embora fosse reconhecido àquela época que a ideia de solo criado implicava na adoção de um coeficiente de aproveitamento único (OLIVEIRA apud CIFFONI, 1990), o instrumento foi regulamentado após discussões levadas a cabo com a iniciativa privada (VALDUGA apud CIFFONI, 1990), optando o município por uma alternativa identificada como mais exequível, que não comprometesse a relação entre uso do solo e mercado (OLIVEIRA apud CIFFONI, 1990).

Com efeito, a proposta de acréscimos aos parâmetros então instituídos fora controversa naquele momento. Portando um posicionamento oficialmente contrário àquela proposta, o Instituto de Engenharia do Paraná (IEP) criticou o instrumento por considerá-lo uma forma de “concessão de exceções às leis de zoneamento”⁶³ (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990c) e por provocar mudanças significativas nas condições de uso e ocupação do solo, colocando em risco a qualidade de vida na cidade (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990b). Esse mesmo ponto de vista foi compartilhado por entidades ligadas ao movimento ambientalista, como o Instituto Gaia do Brasil e a Organização Ecocatu Oby Pró-Natureza, que alegavam que os aspectos sedutores da proposta quanto aos hipotéticos benefícios sociais camuflavam os efeitos nocivos à infraestrutura urbana e as distorções em relação à real noção de solo criado (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990e).

Também por parte do Poder Legislativo, havia reticências em relação ao projeto proposto, seja pelo fato de se distanciar da noção de solo criado (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990a), por não ter sido sucedido da revisão do Plano Diretor

⁶³ Segundo o então presidente do IEP, a mesma prática vinha sendo implementada em São Paulo, mas não deveria constituir este um exemplo a ser seguido.

(CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990d), ou ainda pelo receio de que o novo adensamento demandasse um investimento em infraestrutura superior aos recursos arrecadados (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990b). Tanto é que o projeto de lei foi objeto de diversas propostas modificativas e aditivas, dentre as quais a adoção de um coeficiente de aproveitamento único, a definição mais clara das classes de renda a serem contempladas⁶⁴ e a contrapartida na ordem de 100% da área a ser acrescida (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990f). Conforme identificado quando da análise da regulamentação do instrumento em Curitiba, nenhuma dessas propostas foi incorporada ao projeto de lei, que foi aprovado pela maioria, apesar das aparentes objeções.

A despeito das motivações que levaram cada segmento social a se manifestar em relação àquele projeto⁶⁵, fato é que a fixação de coeficientes de aproveitamento diferenciados e a concessão onerosa de potencial construtivo para além desses parâmetros permanecem até hoje no município. Nesse sentido, contrariando os preceitos originais que embasaram a idealização do instrumento, não há em Curitiba a finalidade de minimizar a valorização diferenciada dos terrenos decorrente da ação arbitrária do poder público municipal. Em verdade, a equalização dos diferentes coeficientes de aproveitamento e a recuperação da apropriação individual da valorização imobiliária nunca foram intenções expressas desse instrumento no município, estando a sua instituição intimamente relacionada à finalidade arrecadatória.

Ademais, ao ser acrescido o coeficiente de aproveitamento máximo então instituído e havendo um desconto no cálculo da contrapartida – equivalente a 25% em caso de aumento de coeficiente e a 85% para acréscimo de número de pavimentos (CURITIBA, 2000f; 2000b) –, estima-se que o preço da terra dos imóveis incidentes tenha sido majorado, e não o contrário. A esse respeito, embora se reconheça a assertividade da fórmula estabelecida, no que diz respeito à valoração da fração acrescida do solo, ou do terreno virtual criado, questiona-se aqui a conveniência desse fator depreciativo da contrapartida a ser exigida. Ainda que se

⁶⁴ A proposta era de que fossem contempladas apenas as famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990e).

⁶⁵ A esse respeito, cumpre notar que também houve elogios ao projeto de lei, proferidos por entidades ligadas à construção civil, como o Sinduscon e a Ademi, que desacreditavam as críticas quanto aos impactos na qualidade de vida e na saturação da infraestrutura instalada e destacavam a contribuição social que a proposta prestava na busca de soluções para o déficit de moradias, sobretudo para a população de baixa renda (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990b).

possa justificá-lo pelo objetivo de estimular a verticalização, na medida em que poderia constituir um incentivo à aquisição de outro imóvel para erigir a mesma área construída, fica aqui o questionamento quanto à disponibilidade de outros terrenos nas áreas sobre as quais incide o instrumento.

Reconhecido que o coeficiente de aproveitamento básico único é um elemento essencial à concepção do solo criado (AZEVEDO NETTO, 1977), e identificado que a sua não fixação compromete a finalidade de ambos os instrumentos – Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir –, cabe identificar os aspectos específicos daquele instrumento que comprometem a sua correta aplicação. Nesse sentido, restariam especialmente os questionamentos quanto à finalidade arrecadatória com que o instrumento foi instituído e os fatores depreciativos sobre o cálculo da contrapartida. Ainda assim, considerando-se que a arrecadação é direcionada na maior parte a programas habitacionais de interesse social e que, a despeito dos fatores, a fórmula resulta correta, os desvios de curso identificados especificamente para a Outorga Onerosa resultam menos impactantes do que os identificados no instrumento anterior.

3.5 Cota de Potencial Construtivo: trajetória de regulamentação

Data de 1993 a primeira vez que a Cota de Potencial Construtivo foi prevista na legislação municipal de Curitiba, mediante o Ato Administrativo nº 380, quando do surgimento da figura das Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEP) e da definição de incentivos visando a sua restauração e manutenção (CURITIBA, 1993). Com “Unidades de Interesse Especial de Preservação”, o decreto municipal fazia referência a “imóveis de mais elevada importância cultural, histórica e arquitetônica” (CURITIBA, 1993, considerandos). Já quanto aos incentivos a serem concedidos para o restauro e manutenção destas unidades, a normativa estipulava a “concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo (...), mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo” (CURITIBA, 1993, art. 2º).

Conforme lembra Ciffoni (2011), a Cota de Potencial Construtivo foi àquela época prevista como uma alternativa para possibilitar restauração e preservação de imóveis de excepcional valor para a cidade, assim entendidas as edificações públicas e/ou de interesse da comunidade. Isso porque o formato tradicional de

Transferência do Direito de Construir apresentava entraves à viabilização do restauro e manutenção destes imóveis, em função da morosidade do trâmite processual e de obstáculos legais:

Uma dificuldade era o fato dos edifícios serem de grandes dimensões e por isso exigirem a transferência de uma elevada quantidade de potencial construtivo, o que tornaria o processo moroso. Outra era que muitos destes edifícios eram institucionais, o que exigia que a negociação deste potencial construtivo fosse aprovada em instâncias burocráticas, também contribuindo para morosidade. Por fim, muitos destes edifícios eram públicos, portanto o potencial construtivo também era público, e por isso sua transferência estava sujeita a diversos questionamentos (POLUCHA, 2017, p. 10).

De outra maneira, a nova ferramenta parte da definição do imóvel como uma Unidade de Interesse Especial de Preservação e da fixação do número de cotas relacionado ao seu potencial construtivo e necessário à sua restauração (CURITIBA, 1993). Estabelecido o estoque de cada unidade, este então é disponibilizado para transferência àquele interessado em extrapolar os parâmetros construtivos então instituídos (CURITIBA, 1993). Para tanto, o número de cotas a ser adquirido resulta da multiplicação da área computável, acrescida de um índice (fórmula 10), variável conforme o uso a que se destina o imóvel receptor e a zona ou setor em que se insere (SILVA; POLUCHA; CIFFONI; 2017). Definido o montante a ser adquirido, este é multiplicado pelo preço de cada cota (fórmula 11), resultando na contrapartida a ser prestada pelo beneficiário e revertida em prol do restauro e preservação do bem que motivou a concessão. Uma vez usufruído, o incentivo pode ser restabelecido transcorridos dez anos da última concessão (CURITIBA, 1993).

Fórmula 10 - Fórmula de cálculo do número de cotas a ser adquirido definida nos decretos regulamentadores

$$C = A \times I$$

Onde:

C = Número de cotas a ser adquirido

A = Área acrescida

I = Índice de conversão

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo dos decretos regulamentadores; em função do extenso número de normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba – 88 levantadas até o momento –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada no apêndice A deste documento.

Fórmula 11 - Fórmula de cálculo da contrapartida definida nos decretos regulamentadores da Cota de Potencial Construtivo

$$Vp = C \times Vc$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

C = Número de cotas a ser adquirido

Vc = Valor unitário da cota

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula efetuada a partir do descritivo dos decretos regulamentadores; em função do extenso número de normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba – 88 levantadas até o momento –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada no apêndice A deste documento.

Como é possível apreender da trajetória da aplicação das cotas de potencial construtivo para essa finalidade, o procedimento mais comum consiste primeiro na definição do imóvel passível de receber o incentivo e, depois, na regulamentação da sua forma de concessão, embora ambas as previsões possam se dar em uma mesma normativa. Independentemente do formato de instituição de tais definições, os decretos municipais regulamentadores do incentivo apresentam como variáveis: i) a unidade de preservação contemplada e o respectivo número de cotas a ser disponibilizado; ii) o preço de cada cota; iii) os índices de conversão; iv) os usos e as zonas e setores para os quais o potencial construtivo pode ser transferido; e v) os parâmetros construtivos a que se pode chegar em cada caso.

À exceção da definição da unidade de preservação a ser contemplada, as modalidades regulamentadas posteriormente incorporaram esse modelo de aplicação. Em 2003, sob a motivação de um financiamento destinado à regularização fundiária e urbanização de assentamentos informais, o município passou a utilizar as cotas de potencial construtivo como uma alternativa à sua contraprestação (CURITIBA, 2003). Promovido pela União Federal e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento⁶⁶, o financiamento exigia como contrapartida municipal a aquisição de terras para o assentamento das famílias relocadas (CURITIBA, 2003). Para o cumprimento de sua parte, o município optou pela comercialização de cotas de potencial construtivo, a serem disponibilizadas em um estoque correspondente ao montante financeiro a ser arrecadado.

De maneira similar, em 2009, em função de questionamentos advindos do Ministério Público do Estado do Paraná, o instrumento foi direcionado para a ampliação da rede municipal de equipamentos educacionais (SILVA; POLUCHA; CIFFONI; 2017). Destinado ao atendimento do Programa de Expansão do Atendimento Educacional (PEAE), promovido pela Secretaria Municipal da Educação, o incentivo foi utilizado para a captação de recursos para a viabilização das obras (CURITIBA, 2009a) e a aquisição de terrenos (CURITIBA, 2009b). Embora com um escopo aparentemente restritivo, a utilização do instrumento como uma alternativa ao financiamento de equipamentos urbanos e comunitários viria a ser ampliada em 2011, com a instituição do Programa de Implantação de Equipamentos Sociais (PIES) (CURITIBA, 2011a), e em 2012, quando foram

⁶⁶ Programa Habitar Brasil – BID.

discriminados os equipamentos a serem contemplados por aquele programa⁶⁷. Entretanto, ambos os programas, PEAE e PIES, sofreriam extinção, em função da sua absorção pelo Programa Especial de Governo (PEG) em 2013 (CURITIBA, 2013a).

Regulamentado em 2012, o primeiro incentivo a ser concedido para a implantação do Programa Especial de Governo foi direcionado à captação dos recursos necessários à desapropriação de imóveis destinados à adequação do sistema viário básico (CURITIBA, 2012a). Naquele momento, a adequação do sistema viário básico foi justificada como uma forma de melhoria da mobilidade urbana da região sul do município (CURITIBA, 2012a), sendo posteriormente estendido o incentivo a toda a rede viária urbana (CURITIBA, 2012c). A regulamentação seguinte do programa, todavia, viria a suprimir essa finalidade, sendo apenas contempladas a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, bem como as desapropriações necessárias para essas finalidades (CURITIBA, 2013a). Ainda assim, tal supressão viria a ser sanada na última regulamentação do programa, efetuada em 2018, quando foi prevista, além das duas finalidades anteriormente elencadas, a destinação de recursos para melhoramentos viários (CURITIBA, 2018a).

Ainda em relação à ampliação de finalidades do instrumento, em 2010, em razão da escolha de Curitiba como uma das cidades-sede do torneio, as cotas de potencial construtivo passaram a ser direcionadas ao Programa Especial da Copa do Mundo FIFA 2014, como uma alternativa para a viabilização da reforma de um dos estádios que recepcionariam aquele megaevento esportivo. Conforme detalhado no próximo capítulo, o estoque de cotas disponibilizado nesse caso correspondia à parte que cabia ao Município e ao Governo do Estado do Paraná, no acordo tripartite firmado entre esses dois entes e o clube proprietário do estádio (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2010). No que diz respeito à finalidade das cotas, estas seriam direcionadas inicialmente apenas à remuneração das construtoras (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2010), sendo posteriormente permitido também o seu uso como garantia de empréstimo do

⁶⁷ Para mais informações sobre os equipamentos sociais contemplados pelo programa, ver Decreto Municipal nº 1.175 de 2012.

clube junto à entidade financiadora e para alienação a terceiros (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2012).

Por fim, uma última finalidade atendida pelas cotas de potencial construtivo foi a regularização simplificada de edificações. Prevista no Plano Diretor de Curitiba de 2015, a regularização simplificada foi regulamentada em 2016, sob a motivação de estabelecer parâmetros diferenciados para edificações habitacionais de interesse social ou comerciais e de permitir que obras irregulares fossem averbadas nos registros imobiliários, garantindo a legitimidade da construção, especialmente para a população de baixa renda (CURITIBA, 2016a). Para tanto, o decreto que regulamentou a regularização simplificada no município estabeleceu, tal como as demais normativas da Cota de Potencial Construtivo, os usos e as zonas e setores contemplados, bem como os parâmetros extrapoláveis em cada caso. Todavia, diferentemente das demais modalidades, para esta finalidade o número de cotas a ser adquirido foi definido em função do número de parâmetros construtivos excedidos, não sendo variável em função da área computável acrescida (CURITIBA, 2016a).

Em termos gerais, apesar de a estrutura dos decretos municipais ter sofrido poucas alterações ao longo do tempo, alguns aspectos foram sendo mais bem definidos. A partir de 1994, quando da disposição sobre a forma de concessão do incentivo destinado a uma Unidade de Interesse Especial de Preservação, estabeleceu-se que os recursos deveriam ser recolhidos em conta bancária vinculada, em nome do beneficiário, e que a orientação e o controle do orçamento e do cronograma das obras seriam compartilhados pelo município e a instituição beneficiada (CURITIBA, 1994). Tais previsões, todavia, seriam alteradas em 2000, a partir de quando o recolhimento dos recursos auferidos, bem como a responsabilidade pela fiscalização das obras, seria exclusividade do poder público municipal⁶⁸ (CURITIBA, 2000a).

Ainda em relação à mudança de conteúdo dos decretos regulamentadores, em 2001 passou a ser autorizado o parcelamento da contrapartida pelo beneficiário da concessão, estando este limitado a oito vezes e a parcela mínima fixada em R\$ 2.000,00 (CURITIBA, 2001) – posteriormente alterada para R\$ 3.000,00 (CURITIBA,

⁶⁸ Para a finalidade habitacional de interesse social, os recursos eram direcionados para o Fundo Municipal de Habitação. Para as demais modalidades, os recursos são recolhidos em conta bancária específica, em nome do município.

2009a)⁶⁹. Em função dessa definição, passou também a ser prevista a taxa de reajuste das parcelas e a multa em caso de inadimplência (CURITIBA, 2001). Ainda naquela ocasião, ficou instituído que em nenhuma condição haveria a devolução da importância paga e que a emissão do Certificado de Vistoria e Conclusão de Obras estaria condicionada à quitação de todas as parcelas (CURITIBA, 2001).

Finalmente, uma última alteração no que diz respeito à forma de concessão está relacionada ao valor da contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Até 2014, não havia qualquer base de referência para o preço unitário das cotas estabelecido nos decretos regulamentadores, cabendo a instituição deste à arbitrariedade do poder público municipal. A partir de então, foi estabelecida a vinculação da variação do preço ao Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB)⁷⁰, devendo a atualização monetária ser realizada anualmente e publicizada mediante portaria normativa (CURITIBA, 2014b). Todavia, a redação do decreto municipal que estabeleceu esse vínculo deixou dúvidas ao estabelecer que o valor de cada cota “será válido enquanto houverem [sic] cotas disponíveis para aquisição, ou até que seja reajustada”, não ficando claro qual das condições deve prevalecer.

Em comparação com os demais instrumentos de solo criado instituídos no município, o trâmite burocrático das cotas de potencial construtivo resulta mais simplificado. Para a finalidade de preservação do patrimônio cultural, embora a concessão do incentivo demande a classificação do imóvel como Unidade de Interesse Especial de Preservação e a sua formalização através de decreto municipal, é dispensada a emissão da Certidão de Concessão de Potencial construtivo, uma vez que é o próprio município o responsável pela comercialização do potencial construtivo concedido (R3PE, 2018; informação verbal). A esse respeito, cumpre ainda notar a maior responsabilidade do poder público municipal, que participa não apenas como intermediador e anuente na concessão e transferência do potencial, mas também na “celebração dos contratos de restauração” e no “acompanhamento e fiscalização das obras” (CIFFONI, 2011, p. 144).

⁶⁹ Excetuam-se deste caso as cotas destinadas para programas habitacionais de interesse social, para as quais era previsto o parcelamento máximo de 24 vezes de no mínimo R\$ 2.000,00 (CURITIBA, 2003), e para a regularização simplificada de edificações, para as quais ficou instituído o máximo de 18 prestações, no valor mínimo do valor vigente da Cota de Potencial Construtivo (CURITIBA, 2016).

⁷⁰ Calculado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná (Sinduscon-PR), considerando-se o projeto padrão CSL-16N (CURITIBA, 2014b).

Para o adquirente do potencial, todavia, os procedimentos resultam os mesmos das demais modalidades, ressalvado o caso da regularização simplificada de edificações, que apresenta regras de concessão diferenciadas. Os procedimentos para o interessado em potencial construtivo adicional consistem na solicitação do acréscimo de potencial construtivo, o cálculo da área acrescida e o cômputo da contrapartida a ser ofertada (R3PE, 2018; informação verbal). No entanto, esse cálculo dispensa a tramitação em outros órgãos da estrutura administrativa municipal, na medida em que não se faz necessária a aferição do preço da terra (R3PE, 2018; informação verbal). Sendo assim, uma vez calculados os recursos auferidos, mediante a simples multiplicação da área a ser acrescida pelo índice correspondente e pelo preço da cota, prossegue-se com o recolhimento da importância à conta bancária vinculada e com a formalização da transação, sendo então emitido o Certificado de Concessão de Aumento de Potencial Construtivo (R3PE, 2018; informação verbal). Vale lembrar, todavia, que ao adquirente é possibilitado o parcelamento da contrapartida, estando o alvará condicionado ao pagamento da primeira parcela e o Certificado de Vistoria e Conclusão de Obras, à sua quitação integral (R3PE, 2018; informação verbal).

Quadro 4 - Cronologia das principais normativas referentes à Cota de Potencial Construtivo em Curitiba

Ano	Normativa	Conteúdo	Destaques
1993	Decreto Municipal nº 380	Disposição sobre Unidades de Interesse Especial de Preservação - UIEP e definição de critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção	Início da aplicação da CPC para fins de preservação cultural
1994	Decreto Municipal nº 523	Disposição sobre a forma de concessão de incentivos da UIEP - Universidade Federal do Paraná	Recolhimento dos recursos em conta bancária vinculada, em nome do beneficiário, e responsabilidade pela fiscalização das obras compartilhada pelo Município e a instituição beneficiada
2000	Decreto Municipal nº 75	Alteração da redação do decreto que dispôs sobre a forma de concessão de incentivos da UIEP - Sede União Paranaense de Estudantes	Recolhimento dos recursos e responsabilidade pela fiscalização das obras de exclusividade do poder público municipal
2001	Decreto Municipal nº 1.141	Disposição sobre a forma de concessão de incentivos da UIEP - Sede da Fundação Cultural de Curitiba	Autorização do parcelamento da contrapartida em no máximo 8 vezes, com parcela mínima de R\$ 2.000,00
2003	Decreto Municipal nº 656	Disposição sobre a concessão de incentivos ao Programa Habitacional de Interesse Social - Vila Terra Santa	Início da aplicação da CPC para o Programa Habitacional de Interesse Social (PHIS)
2009	Decreto Municipal nº 689	Disposição sobre a concessão de incentivos ao Programa de Expansão do Atendimento Educacional	Início da aplicação da CPC para o Programa de Expansão do Atendimento Educacional (PEAE); Aumento do valor da parcela mínima para R\$ 3.000,00
2010	Lei Municipal nº 13.620	Instituição do potencial construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães	Início da aplicação da CPC para o Programa Especial da Copa do Mundo FIFA 2014
2011	Decreto Municipal nº	Disposição sobre a concessão de incentivos ao Programa de Implantação de	Início da aplicação da CPC para o Programa de Implantação de Equipamentos Sociais

Ano	Normativa	Conteúdo	Destaques
	295	Equipamentos Sociais	(PIES)
2012	Decreto Municipal nº 359	Disposição sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo	Início da aplicação da CPC para o Programa Especial de Governo (PEG), destinado à desapropriação de imóveis para a adequação do Sistema Viário Básico - melhorias na mobilidade urbana da região Sul de Curitiba
2012	Decreto Municipal nº 1.260	Disposição sobre o Programa Especial de Governo - Sistema Viário	Extensão da aplicação do PEG - Sistema Viário para toda a rede viária urbana do município
2013	Decreto Municipal nº 1.239	Disposição sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo	Destinação do PEG para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários ou criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes
2014	Decreto Municipal nº 942	Disposição sobre o valor da cota do potencial construtivo e regra de atualização	Vinculação da variação do preço unitário das cotas ao Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB)
2016	Decreto Municipal nº 140	Regulamentação de artigos do Plano Diretor de 2015 e disposição sobre os critérios e parâmetros construtivos que visam a regularização das edificações	Início da aplicação da CPC para a regularização simplificada de edificações
2018	Decreto Municipal nº 1.036	Disposição sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo	Extensão da aplicação do PEG para melhoramentos viários

Fonte: Curitiba (legislação urbanística municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: em função do extenso número de normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba – 88 levantadas até o momento –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada no apêndice A deste documento.

3.6 Cota de Potencial Construtivo: equívocos na interpretação, distorções na aplicação

Com base no histórico da regulamentação da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba, é possível verificar que, embora não prevista expressamente na normativa urbanística federal, a ferramenta parte da mesma lógica de criação de solo dos instrumentos já consolidados no Brasil. Embora a Cota de Potencial Construtivo tenha uma trajetória recente mais próxima à Outorga Onerosa do Direito de Construir, o instrumento foi instituído pela primeira vez como uma variação da Transferência do Direito de Construir, sendo aplicado até hoje para fins de preservação do patrimônio cultural.

A esse respeito, chama a atenção, nesse primeiro momento, a confusão conceitual que há na definição do instrumento. Quando observados os decretos regulamentadores da concessão para fins de preservação do patrimônio cultural, é possível verificar que há sempre uma referência à transferência de potencial

construtivo, seja ancorando a normativa na primeira lei que previu a transferência em Curitiba⁷¹, seja através da utilização de expressões como “o potencial construtivo transferível”, “a forma de transferência de potencial” ou “a área a ser transferida”. Embora haja diferenças estruturais entre os dois instrumentos, algo que será abordado na sequência, há uma relação entre as finalidades atendidas e a existência de um potencial construtivo passível de transferência.

Todavia, a partir de quando as cotas de potencial construtivo passaram a ser destinadas à finalidade habitacional de interesse social, houve uma mudança nas condições de aplicação do instrumento, passando o estoque a ser desvinculado totalmente do potencial construtivo de origem e definido a partir do “orçamento necessário para atingir o objetivo pretendido” (POLUCHA, 2017, p. 11). Logo, é possível atestar que a partir dessa instituição, o instrumento aproximou-se da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Isso porque, além da inexistência de potencial construtivo passível de transferência, o que previu a Cota de Potencial Construtivo foi a possibilidade de outorgar ao proprietário de solo urbano, mediante contrapartida financeira, a aquisição de um terreno virtual, correspondente à diferença entre o seu coeficiente de aproveitamento e o máximo que instituiu o decreto da Cota de Potencial Construtivo.

Ainda assim, a menção à Transferência do Direito de Construir não foi eliminada dos decretos regulamentadores. Em alguns casos, constavam apenas os mesmos termos presentes nas normativas da concessão de incentivos à preservação cultural (CURITIBA, 2010; 2012c; 2012f). Em outros, a citação vinha na forma da definição do incentivo a ser concedido, como uma “concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo (...), mediante a aquisição de cotas” (CURITIBA, 2003; 2009a; 2011c; 2012a; 2013a). Havia casos ainda em que a referência estava presente na própria ementa do decreto municipal, sendo este composto, dentre outros aspectos, pela disposição sobre a forma de transferência de potencial construtivo (CURITIBA, 2009a; 2011c; 2012a; 2013a).

Entretanto, a partir de determinado momento, a referência à Outorga Onerosa do Direito de Construir passou a figurar nas normativas. Em 2014, quando foi estabelecida a vinculação do preço das cotas ao Custo Unitário Básico da Construção Civil, dentre os considerandos do decreto municipal estava “a

⁷¹ Lei Municipal nº 6.337 de 1982.

necessidade de regulamentar o valor das cotas da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Curitiba” (CURITIBA, 2014b). Já em 2018, a menção à Outorga Onerosa apareceu na ementa do decreto municipal que dispôs sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo, sendo o incentivo definido como a “concessão de parâmetros construtivos, por Outorga Onerosa do Direito de Construir (...), mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo” (CURITIBA, 2018a).

Sendo assim, não foi sem razão que Ciffoni (2011), em sua pesquisa, classificou parte das finalidades atendidas pela Cota de Potencial Construtivo como uma forma de Transferência do Direito de Construir e outra parcela como Outorga Onerosa. A sobreposição é tanta que no processo recente de revisão da lei que dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional em Curitiba, uma das minutas apresentadas pelo Poder Executivo identificou o instrumento como um incentivo para a implantação de determinados investimentos, correspondente à “concessão de cotas de potencial construtivo, **por transferência de potencial ou outorga onerosa**” (CURITIBA, 2018d; grifo nosso). Com efeito, uma abordagem possível para essa matéria seria a sua separação entre um ou outro instrumento. Entretanto, em função das condições específicas que tem de concessão de potencial construtivo, e dos impactos destas na aplicação das demais ferramentas, optou-se no presente trabalho para a sua consideração como um instrumento adicional.

Isto posto, importa agora identificar as distinções desse instrumento em relação aos tradicionalmente instituídos no município (quadros 6 e 7) e aos ensinamentos iniciais que versaram sobre a matéria.

Relativamente ao primeiro instrumento de solo criado instituído em Curitiba, poder-se-ia pressupor que há uma relação entre o potencial construtivo transferível, aquele que é calculado para fins de aplicação da Transferência do Direito de Construir, e o estoque disponibilizado mediante a concessão de cotas de potencial construtivo. Cabem aqui, entretanto, algumas considerações. Não bastassem os equívocos existentes no cálculo da transferência em Curitiba, já anteriormente esboçados, a forma de aferição do número de cotas a ser adquirido resulta ainda mais desacertada. Primeiro, que o estoque a ser concedido para cada unidade de preservação não necessariamente tem uma relação com o potencial construtivo do imóvel de origem, podendo o número de cotas ser estabelecido em função dos

recursos necessários ao restauro e manutenção. Depois, no momento de conversão, a despeito do coeficiente de aproveitamento e do preço da terra dos imóveis cedente e receptor, o cálculo utiliza-se de um simples índice de conversão.

No que tange ao primeiro aspecto, o decreto municipal que instituiu as Unidades de Interesse Especial de Preservação estabeleceu que estas teriam fixado em regulamentação específica o número de cotas relacionado ao seu potencial construtivo e necessário à sua restauração (CURITIBA, 1993). Ou seja, ainda que o estoque fosse calculado em função dos recursos necessários para eventuais obras de restauro e manutenção, a normativa leva a crer que seria respeitado o potencial construtivo de origem. Contudo, conforme identifica Ciffoni (2011, p. 149), “a regulamentação nem sempre expressa o potencial construtivo total do imóvel ou o potencial a ser transferido, comprometendo a clareza de informação”. Para esclarecer o que precede, vejamos um exemplo.

Em 2007, a Casa do Estudante Universitário de Curitiba foi definida como uma Unidade de Interesse Especial de Preservação, sendo estabelecido como potencial construtivo transferível o correspondente a 10.000 cotas (CURITIBA, 2007). Em 2008, entretanto, o ato administrativo que instituiu aquela unidade foi alterado, majorando o número de cotas para 18.390, sob a justificativa da necessidade de atualização do orçamento para a execução das obras (CURITIBA, 2008). Um ano depois, o estoque a ser comercializado foi objeto de novo reajuste, totalizando 22.665 cotas (CURITIBA, 2009c). Ainda, entre o primeiro e o segundo acréscimo, houve um reajuste no preço de cada cota, passando dos praticados R\$ 200,00 para R\$ 350,00, ampliando ainda mais os recursos a serem auferidos.

Todavia, em nenhum dos decretos municipais instituídos há clareza sobre qual seria o potencial construtivo passível de transferência daquele imóvel, o que inviabiliza a identificação da representatividade do estoque estabelecido sobre o total disponível. O exemplo apresentado não constitui um caso isolado, tendo sido identificados pelo menos outras seis unidades que experimentaram acréscimo no número de cotas a ser concedido⁷². Assim, a não ser que se investigue caso a caso, não é possível estabelecer uma relação entre o potencial construtivo passível de transferência e o estoque disponibilizado para concessão. Ainda, sendo a Cota de

⁷² Edifício do antigo Quartel da 5ª Região Militar, Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, edifício-sede da Fundação Cultural de Curitiba, edifício do Ministério Público do Estado do Paraná, Museu Paranaense e Sociedade Operária Beneficente Treze de Maio.

Potencial Construtivo construtivo objeto de definição e regulamentação via decreto municipal, não há participação do Poder Legislativo na fixação e na fiscalização do número de cotas a ser disponibilizado.

Ainda assim, poder-se-ia alegar que no momento de conversão, há uma similaridade entre a Cota de Potencial Construtivo e a Transferência do Direito de Construir. Isso porque, embora desconsidere o coeficiente de aproveitamento e o preço da terra dos imóveis cedente e receptor, o cálculo da Cota de Potencial Construtivo inclui um índice de conversão, variável conforme a localização do imóvel adquirente de potencial. Com efeito, embora entre 1993 e 1997 a lógica fosse outra, a partir desse último ano passou-se a empregar um índice mais elevado para zonas e setores com coeficientes de aproveitamento superiores (quadro 5), havendo para essas regiões a necessidade de aquisição de um maior número de cotas. Como, em geral, há uma correspondência entre coeficiente de aproveitamento, disponibilidade de infraestrutura e preço da terra, poder-se-ia então atribuir uma relação entre o cálculo de conversão dos dois instrumentos. Se colocada em teste, no entanto, a hipótese não procede.

Quadro 5 - Quadro com os fatores de correção por uso, por coeficiente de aproveitamento (CA) e por decreto municipal

NORMATIVA		USO RESIDENCIAL					USO NÃO RESIDENCIAL				
Ano	Decreto municipal	CA 5	CA 4	CA 2	CA 1 a 2	CA até 1 (incluindo)	CA 5	CA 4	CA 2	CA 1 a 2	CA até 1 (incluindo)
1993	425/1993 e 660/1883	0,52	-	1,3	1,95	2,6	0,52	-	1,3	1,95	2,6
1994	523	1	-	2,5	3,75	5	1	-	2,5	3,75	5
1997	997/ 1997 e 1152/1997	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3
2001	815/2001 e 1142/2001	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3 ou 0,4	1,25	1,25	-	0,6	0,3 ou 0,4
2001 a 2004	1141/2001, 99/2002, 651/2003, 652/2003, 656/2003, 203/2004 e 665/2004	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3
2005 a 2011	1636/2005, 563/2006, 820/2006, 588/2007, 1443/2007, 1116/2008, 689/2009, 1604/2009, 581/2010, 1533/2010 e 295/2011	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1
2012 a 2018	291/2012, 359/2012, 826/2012, 1274/2012, 1275/2012, 2007/2012, 2020/2012, 985/2013, 1239/2013, 847/2014, 993/2014 e 1036/2018	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1

Fonte: Curitiba (legislação urbanística municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: em função do extenso número de normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba – 88 levantadas até o momento –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada no apêndice A deste documento.

O Setor Especial Estrutural, por exemplo, a despeito dos diferentes preços da terra que coleciona (figura 1), possui um mesmo índice de conversão para usos habitacionais (figura 2) e não habitacionais. Com efeito, Ciffoni (2011), a partir da espacialização das certidões de concessão de potencial construtivo via cota sobre a planta genérica de valores do município, identificou haver uma grande variação no preço da terra dos imóveis receptores do potencial. Ainda assim, a variável preço da terra não entra no cálculo da conversão da Cota de Potencial Construtivo. Significa que, dependendo do instrumento aplicado, transações envolvendo um mesmo imóvel cedente e um mesmo imóvel receptor poderiam ter potencial construtivo transferido bastante distinto.

Figura 1 - Mapa do preço da terra por bairro com o perímetro do Setor Estrutural destacado

Fontes: Ippuc (2013; 2015); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).

Figura 2 - Mapa dos índices de conversão para usos habitacionais por zona/setor

Fontes: Curitiba (2018a); Ippuc (2015); ITCG (2014).

Elaboração: a autora (2019).

Notas: ¹Na Zona Central, apenas aplicável para a via central; ²No Setor Especial Centro Cívico, apenas aplicável para as demais vias; ³Por uma questão de escala, não representado o Setor Especial das Vias Classificadas.

Outra diferença da Cota de Potencial Construtivo em relação ao seu instrumento de origem diz respeito ao papel exercido pelo poder público municipal. Conforme verificado, para a aplicação da Transferência do Direito de Construir, a

interveniência do município se dá, para além da anuência da concessão e da transferência, no cálculo do potencial construtivo a ser concedido e do potencial transferível. Quando há uma transferência intersubjetiva, entretanto, a contraprestação financeira é acordada entre terceiros, não havendo a participação do poder público municipal. Já para a aplicação da Cota de Potencial Construtivo, a contrapartida é regulamentada pela municipalidade, sendo os recursos auferidos também por esse ente governamental.

A esse respeito, cumpre notar o valor regulamentado para a contrapartida. Ainda que eventuais ponderações a respeito façam mais sentido quando comparado o instrumento à Outorga Onerosa, a antecipação de alguns aspectos faz-se necessária. É o caso da definição do preço das cotas, para a qual não há uma regra fixa e geral, levando a crer que o ato é um tanto quanto arbitrário. Embora a ideia original fosse que o preço viesse a ser periodicamente reajustado, para minimizar a competição com os demais instrumentos (SILVA; POLUCHA; CIFFONI, 2017), quando analisado o preço praticado é possível constatar que ele se encontra bastante defasado. Em verdade, entre 1996 e 2008, não houve qualquer reajuste inflacionário, permanecendo o preço da cota congelado no valor de R\$ 200,00. Mesmo após a revisão dos valores a partir desse último ano, especialmente após a vinculação da variação ao Custo Unitário Básico da Construção Civil, o preço da cota permaneceu desvalorizado, não chegando a equiparar em nenhum ano o valor praticado originalmente corrigido pela inflação (gráfico 1).

Gráfico 1 - Preço unitário nominal da cota e preço unitário original da cota corrigido pela inflação por ano

Fonte: Curitiba (legislação urbanística municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: em função do extenso número de normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba – 88 levantadas até o momento –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada no apêndice A deste documento.

Considerando-se que na Transferência do Direito de Construir a transação ocorre entre privados, não havendo a definição da contrapartida pelo Estado, tudo leva a crer que esta acompanha a dinâmica de mercado, sendo o preço praticado pelo município um dos parâmetros considerados. Sendo assim, não é sem propósito pressupor que o congelamento do preço da cota teve reflexos no preço médio praticado, impactando também na transação que ocorre entre privados. Para esse tipo de operação, entretanto, não havia a previsão de casos passíveis de renovação do potencial concedido, sendo a sua primeira instituição efetuada apenas dezoito anos após a previsão para as cotas de potencial construtivo. Ou seja, até a extensão desse benefício, eventuais rebaixamentos no preço médio praticado tenderiam a impactar mais na Transferência do Direito de Construir, na medida em que, uma vez transacionado, o potencial construtivo não poderia ser objeto de uma nova concessão. Além das críticas cabíveis à renovação do potencial concedido, cumpre especular que a extensão do benefício pode resultar da competição existente entre instrumentos e da pressão dos detentores de potencial que se sentiram penalizados pelo privilégio concedido à Cota de Potencial Construtivo.

Ainda, embora para a Transferência do Direito de Construir haja maior flexibilidade na definição da contrapartida a ser prestada, o trâmite burocrático resulta mais complexo. Se para esse instrumento a transação envolve o cálculo do potencial construtivo a ser concedido e a ser transferido, e, conseqüentemente, a valoração do preço da terra dos imóveis cedente e receptor, a Cota de Potencial Construtivo dispensa vários desses procedimentos, podendo todo processo correr em uma única secretaria ou órgão municipal. Isso sem contar a flexibilidade garantida ao gestor público municipal, que, mediante ato administrativo, pode majorar o número de cotas a serem concedidas, corrigindo eventuais equívocos ou reajustes orçamentários.

Quadro 6 - Comparativo entre a regulamentação e forma de aplicação da Cota de Potencial Construtivo e a Transferência do Direito de Construir em Curitiba

	Transferência do Direito de Construir	Cota de Potencial Construtivo (modalidade UIEP)
Definição legal	Previsão em Plano Diretor Lei municipal específica	Decreto municipal
Finalidade	Preservação do patrimônio cultural:UIPs Preservação do patrimônio ambiental: unidades de conservação, anel sanitário ambiental, mananciais da região metropolitana e RPPNMs Alternativa à desapropriação para as finalidades previstas em lei	Preservação do patrimônio cultural: UIEPs

	Transferência do Direito de Construir	Cota de Potencial Construtivo (modalidade UIEP)
Potencial construtivo objeto de transferência	Unidades de Interesse de Preservação: área do imóvel a preservar mais o potencial construtivo total do terreno (CURITIBA, 1991) Outros imóveis: potencial construtivo total do terreno (CURITIBA, 2000g)	Número de cotas relacionado ao potencial construtivo do imóvel cedente e necessário à sua restauração
Variáveis no cálculo de conversão do potencial transferível	Coeficiente de aproveitamento Preço da terra Fator de correção, variável de acordo com o uso da edificação do imóvel receptor e a zona ou setor em que se localiza, a origem do potencial construtivo e o tipo de acréscimo concedido	Índice de conversão, variável segundo o uso a que se destina o imóvel e a zona ou setor em que se localiza
Cálculo da contrapartida	Contrapartida negociada entre particulares	Número de cotas a ser adquirido ¹ , multiplicado pelo preço unitário da cota
Potencial construtivo a ser acrescido	Limitado à diferença entre os parâmetros construtivos previstos no zoneamento e os máximos previstos na lei que institui o instrumento	Limitado à diferença entre os parâmetros construtivos previstos no zoneamento e os máximos previstos no decreto que institui o instrumento e ao estoque de cotas disponibilizado
Renovação do potencial	A cada 15 anos	A cada 10 anos
Destinação dos recursos auferidos	Diretamente ao proprietário do imóvel cedente	Até 2000: conta bancária vinculada, em nome do beneficiário Após 2000: conta bancária vinculada, em nome do município ²
Trâmite burocrático	Concessão do potencial construtivo: cálculo do potencial construtivo e anuência da concessão Transferência de potencial: avaliação do preço da terra dos imóveis cedente e receptor, cálculo do potencial transferível e anuência da transferência	Concessão do potencial construtivo: cálculo do estoque de cotas a ser concedido e anuência da concessão Transferência de potencial: cálculo do potencial transferível, cálculo da contrapartida e anuência da transferência
Agente que oferece o potencial construtivo	Proprietário do imóvel cedente, mediante intermediação do poder público municipal	Prefeitura Municipal de Curitiba, através da Secretaria Municipal de Urbanismo

Fonte: Curitiba (legislação urbanística municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: ¹dado pela multiplicação da área a ser acrescida pelo índice de conversão; ²exceto o Programa Habitacional de Interesse Social, que teve os recursos recolhidos no Fundo Municipal de Habitação; ³para a Transferência do Direito de Construir, mesma fonte do quadro 2 desta dissertação; ⁴para a Cota de Potencial Construtivo, fonte relacionada no apêndice A deste documento.

Já em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir, uma primeira distinção digna de destaque diz respeito ao cálculo da contrapartida. Conforme previamente descrito, para o imóvel receptor do potencial via Cota de Potencial Construtivo, a contraprestação financeira é calculada a partir do número de cotas a ser adquirido, multiplicado pelo preço de cada cota, sendo o número de cotas definido a partir da multiplicação da área a ser acrescida por um índice de

conversão. Já para a Outorga Onerosa, a contrapartida pode ser prestada mediante a doação de terreno urbano ou o seu equivalente econômico, na correspondência de um percentual do valor de mercado da fração de solo acrescida – percentual esse equivalente a 75% para acréscimo de coeficiente de aproveitamento e a 15% para aumento no número de pavimentos (CURITIBA, 2000f; 2000b).

Importa ressaltar, contudo, que a fração de solo acrescida não corresponde simplesmente à área a ser construída adicionalmente aos parâmetros estabelecidos pelo zoneamento, mas à fração de solo necessária à construção daquela área adicional. Ou seja, a variar pela zona ou setor em que se encontra inserido o imóvel, isto é, pelos parâmetros construtivos daquela localidade, a fração de solo para a construção de uma mesma área adicional pode ser superior ou inferior. Assim, o que faz a regulamentação do instrumento em Curitiba é instituir que se considere o preço da terra praticado no momento do cálculo da contrapartida, porém sem negligenciar o potencial construtivo da região.

Embora os coeficientes de aproveitamento também sejam considerados pela Cota de Potencial Construtivo para a definição do fator de correção, esta não se dá de forma proporcional, mas arbitrária. Para ilustrar o que precede, basta identificar os fatores de correção instituídos para os imóveis habitacionais nos últimos decretos do instrumento. Enquanto zonas ou setores com o coeficiente de aproveitamento de 4 e 5 tinham um fator de correção igual, equivalente a 1,25, compartimentos com coeficiente 2 tinham fator de correção igual a 0,8, regiões com coeficientes entre 1 e 2 tinham fator de 0,5 e as zonas e setores com coeficiente igual ou inferior a 1 tinham fator de correção equivalente a 0,4. Não é demais lembrar que imóveis destinados a um mesmo uso e dentro de uma mesma zona, independentemente da localização, têm um mesmo fator de correção.

Para simplificar o entendimento da diferença entre os cálculos, basta compreender que, adotada a cota de potencial construtivo, qualquer imóvel de uma mesma zona ou setor teria que prestar a mesma contrapartida, independentemente de sua localização na área. Já se adotada a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o beneficiário teria sua contrapartida alterada, a depender da diferença do preço da terra entre as duas localizações. Ou seja, a forma de aplicação da Cota de Potencial Construtivo tende a ser mais benéfica para imóveis bem localizados, com preço da terra mais elevado, enquanto que a Outorga Onerosa tende a favorecer imóveis mais periféricos. Entretanto, a considerar que a aplicação do instrumento

possui uma íntima relação com a dinâmica imobiliária, e que esta se encontra mais sujeita à aquisição de solo em regiões bem localizadas, presume-se que as localizações mais periféricas não façam uso dessa vantagem.

À desconsideração da variação no preço da terra, soma-se ainda a defasagem do preço unitário da cota em relação ao inicialmente instituído. Ainda que simulações quanto ao impacto do cálculo diferenciado sejam efetuadas somente no capítulo seguinte, já é possível antecipar que eventuais rebaixamentos no valor da contrapartida em relação ao praticado pela Outorga Onerosa poderiam impactar na absorção da diferença pelo ente privado, uma vez que para atingir o mesmo potencial construtivo a necessidade de contrapartida ao município seria inferior. Sendo assim, estar-se-ia novamente em uma situação oposta à idealizada para os instrumentos baseados no mecanismo de solo criado, de minimizar as diferenças de apropriação econômica decorrente da fixação de diferentes potenciais de uso e ocupação do solo urbano.

Uma segunda diferença entre os instrumentos está nas finalidades atendidas. Embora a partir da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade tenha sido ampliado o rol de finalidades para as quais a Outorga Onerosa pode ser utilizada em Curitiba, abrangendo o que institui a normativa federal, efetivamente o instrumento vem sendo utilizado apenas como incentivo à implantação de programas habitacionais de interesse social e à preservação de áreas verdes. Já a Cota de Potencial Construtivo tem a aplicação ampliada. É possível, todavia, arriscar uma relação das finalidades às quais se destina esse instrumento com o que estabelecem a lei federal e o Plano Diretor municipal.

A destinação dos recursos a programas habitacionais de interesse social tem rebatimento direto nas legislações federal e municipal. Da mesma forma, o uso do instrumento para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes reflete o conteúdo daquelas normativas. Já a previsão do emprego dos recursos auferidos em melhoramentos viários, a não ser que estes se destinem ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana, não encontra respaldo em nenhuma das legislações. Do mesmo modo, o direcionamento do instrumento à regularização simplificada de edificações, exceto quando estas constituem habitações de interesse social, não encontra amparo em leis superiores.

Todavia, talvez a finalidade mais díspar seja a concessão de potencial construtivo como forma de financiamento da reforma de um estádio para a realização de um megaevento esportivo, que não encontra lastro nem no Plano Diretor de Curitiba, nem no Estatuto da Cidade. Para esse caso, o benefício foi definido como um “potencial construtivo de natureza especial”, reservado a “imóveis ícones”, estando o estádio enquadrado como de “interesse esportivo para a cidade” (TCE/PR, 2011). Nenhuma das terminologias supracitadas, entretanto, pode ser relacionada, nem de maneira forçosa, ao que preveem as normativas federal e municipal, configurando essa destinação um caso de exceção às finalidades legalmente instituídas.

Outro aspecto que diferencia os dois instrumentos é a gestão dos recursos auferidos. Quanto à Outorga Onerosa do Direito de Construir, os recursos são geridos por fundos municipais: o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que tem a gestão de recursos orientada por um conselho gestor de caráter deliberativo e composição paritária⁷³; e o Fundo Municipal do Meio Ambiente, que, embora seja administrado exclusivamente por funcionários públicos municipais, está submetido à prestação de contas realizada anualmente à Câmara Municipal⁷⁴.

Já os recursos obtidos a partir da venda de cotas de potencial construtivo apresentam uma gestão diferenciada. Até 2003, os recursos eram recolhidos em conta bancária vinculada, inicialmente em nome da instituição beneficiada e depois em nome do município. Já em 2003, com a mudança da natureza do instrumento e a sua destinação ao Programa Habitacional de Interesse Social, os recursos foram destinados ao mesmo fundo municipal que recebe os recursos da Outorga Onerosa, reforçando a vinculação com esse instrumento. Entretanto, quando ampliada novamente a finalidade do instrumento, em 2009, os recursos voltaram a ser direcionados a uma conta bancária vinculada, em nome do município.

Para o potencial construtivo direcionado ao Programa Especial da Copa do Mundo FIFA 2014, chegou-se a cogitar o direcionamento dos recursos diretamente ao seu beneficiário. Em verdade, havia receio de que a comercialização das cotas não se desse em tempo hábil para a quitação da dívida do clube proprietário do estádio com a instituição credora, diante da crise econômica vivenciada pelo setor da construção civil naquele momento (MATTOSO; ALVES, 2015). Como alternativa,

⁷³ Para mais informações, ver Lei Municipal nº 12.816 de 2008.

⁷⁴ Para mais informações, ver Decreto Municipal nº 391 de 1992.

a proposta da Prefeitura Municipal foi pelo repasse do potencial àquela instituição, possibilitando, pela primeira vez na trajetória do instrumento, a comercialização das cotas por um terceiro. Os decretos municipais que estabeleciam o repasse, entretanto, receberam suspensão preventiva e cautelar pelo Tribunal de Contas do Paraná (MARTINEZ, 2017), sendo revogados pela municipalidade na sequência.

Em síntese, a comparação da Cota de Potencial Construtivo pós-2003 com a Outorga Onerosa do Direito de Construir revela uma concepção similar dos instrumentos, porém uma forma de aplicação diferenciada que, novamente, incita a concorrência. Além da contrapartida diferenciada e do trâmite menos burocrático para a Cota de Potencial Construtivo, uma vez que dispensa a valoração do preço da terra, a aplicação dos recursos auferidos também não passa necessariamente pelo crivo de um fundo municipal, com gestão deliberativa e paritária, reforçando a arbitrariedade concedida ao gestor público municipal e o caráter menos transparente do instrumento. Arbitrariedade essa que tem sua expressão máxima na regulamentação de condições paralelas de concessão onerosa do direito de construir via ato do Poder Executivo, em uma clara condição de conflito com as leis que regulamentam os instrumentos tradicionalmente instituídos no município e também com o que prevê a legislação federal.

Quadro 7 - Comparativo entre a regulamentação e forma de aplicação da Cota de Potencial Construtivo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir em Curitiba

	Outorga Onerosa do Direito de Construir	Cota de Potencial Construtivo (outras modalidades)
Definição normativa	Previsão em Plano Diretor Lei municipal específica ⁷⁵	Decreto municipal
Finalidade	<ul style="list-style-type: none"> – Programa Habitacional de Interesse Social – Incentivos construtivos aos imóveis pertencentes ao Setor Especial de Áreas Verdes 	<ul style="list-style-type: none"> – Programa Habitacional de Interesse Social – Programa de Expansão do Atendimento Educacional – Programa de Implantação de Equipamentos Sociais – Programa Especial de Governo – Programa Especial da Copa do Mundo FIFA 2014 – Regularização simplificada de edificações
Potencial construtivo a ser acrescido	Limitado à diferença entre os parâmetros construtivos previstos no zoneamento e os máximos previstos na lei que institui o instrumento	Limitado à diferença entre os parâmetros construtivos previstos no zoneamento e os máximos previstos no decreto que institui o instrumento e ao estoque de cotas disponibilizado

⁷⁵ Na verdade, conforme já exposto, não há uma lei que regulamente de forma genérica a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Curitiba. O que existe são normativas prevendo incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes.

	Outorga Onerosa do Direito de Construir	Cota de Potencial Construtivo (outras modalidades)
Cálculo da contrapartida	Percentual do valor de mercado da fração de solo acrescida (75% para acréscimo de coeficiente de aproveitamento e 15% para acréscimo exclusivo de número de pavimentos)	Área a ser acrescida, multiplicada por um índice de conversão, multiplicados pelo preço unitário da cota
Possibilidade de parcelamento da contrapartida	Exclusiva para a finalidade habitacional de interesse social: 10 vezes nas condições estabelecidas pela COHAB-CT	Para o PMHIS: 24 vezes de no mínimo R\$ 2.000 Para regularização simplificada de edificações: 18 vezes, com parcela mínima equivalente ao valor vigente da Cota de Potencial Construtivo Demais modalidades: até 2008, 8 vezes de no mínimo R\$ 2.000, após 2009, 8 vezes de no mínimo R\$ 3.000
Destinação dos recursos auferidos	Para o Programa Habitacional de Interesse Social: Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social Para a preservação de áreas verdes: Fundo Municipal do Meio Ambiente e Fundo de Ação Social	Para o Programa Habitacional de Interesse Social: Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social Para as demais modalidades: Conta bancária vinculada, em nome do Município
Trâmite burocrático	Avaliação do preço da terra, cálculo da fração de solo acrescida, cálculo da contrapartida e anuência da concessão	Cálculo do estoque de cotas a ser concedido, cálculo do potencial “transferível”, cálculo da contrapartida e anuência da concessão
Agente que oferece o potencial construtivo	Prefeitura Municipal de Curitiba, através da Secretaria Municipal de Urbanismo	Prefeitura Municipal de Curitiba, através da Secretaria Municipal de Urbanismo

Fonte: Curitiba (legislação urbanística municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: ¹para a Outorga Onerosa do Direito de Construir, mesma fonte do quadro 3 desta dissertação;

²para a Cota de Potencial Construtivo, fonte relacionada no apêndice A deste documento.

Conforme apresentado, a busca pela desburocratização e maior agilidade na aplicação dos instrumentos de solo criado em Curitiba conduziu para a formulação de uma nova figura jurídica, de conteúdo híbrido e inédito. Procedente de uma variação da Transferência do Direito de Construir, a Cota de Potencial Construtivo teve sua trajetória marcada pelo afastamento em relação ao instrumento de origem e a aproximação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Isso porque a formatação dessa nova figura jurídica foi guiada pela flexibilização necessária à consecução das demandas impostas ao poder público municipal, sejam estas de origem técnica ou política.

Para atender a esse propósito, entretanto, optou a municipalidade pelo distanciamento da Cota de Potencial Construtivo em relação à concepção original dos instrumentos de solo criado, sendo as finalidades urbanísticas e sociais suplantadas pela finalidade arrecadatória. Assim, vê-se que, mesmo quando da instituição da ferramenta com fins à preservação do patrimônio cultural, esta não se

dá como uma forma de indenização ao proprietário com base no potencial construtivo não utilizado, mas como uma forma de arrecadação dos recursos necessários ao restauro e à preservação do imóvel. Ainda assim, a aplicação pautada pelo montante financeiro a ser arrecadado torna-se ainda mais evidente nas outras modalidades, alcançando a máxima desconsideração dos fins sociais e urbanísticos quando da destinação dos recursos à conclusão de um equipamento privado para um megaevento esportivo.

A flexibilização urbanística proporcionada pelo instrumento seria menos impactante se ao menos fossem consideradas as suas implicações sobre a política urbana. O cálculo diferenciado da contrapartida financeira, por exemplo, acentua a concorrência entre os instrumentos e pode possibilitar que a contraprestação seja inferior à valorização imobiliária produzida, propiciando a sua apropriação por ente privado e reduzindo aquilo que é restituído à coletividade. Ainda, diferentemente do que prega a versão original do instrumento, ao invés da procura pela equalização entre os diferentes potenciais de ocupação do solo urbano, optou-se por ampliar os coeficientes de aproveitamento máximos anteriores, possibilitando que fossem acentuadas as condições de desigualdade previamente existentes.

Outra resultante desprezada é a indevida criação de solo que ocorre quando se desconsidera o potencial construtivo efetivamente objeto de transferência e quando se possibilita a renovação do potencial transferível. Para além da condição de se indenizar repetidas vezes um mesmo proprietário, ignora-se o fato de que a majoração do potencial transferível implica no adensamento das áreas receptoras, demandando investimento em infraestrutura e serviços urbanos. Ou seja, é equivocado designar a Cota de Potencial Construtivo como uma fórmula mágica capaz de eximir o município da provisão de recursos próprios para o financiamento do desenvolvimento urbano.

Ainda assim, a prática não apenas vem sendo ampliada pelo município, como também os recursos auferidos têm sido desviados de sua função de minimizar os impactos do adensamento urbano. Isso tudo através de atos administrativos que não passam pela apreciação do Legislativo e de contas municipais que não são objeto de gestão compartilhada, minimizando as possibilidades de transparência e controle social. No entanto, à exceção da aplicação do instrumento para melhoramentos viários, regularização simplificada de edificações e viabilização da Copa do Mundo, as outras modalidades encontram-se respaldadas pelo Estatuto da

Cidade, valendo-se o instrumento das brechas deixadas por aquela normativa, que atribui ao poder local a responsabilidade pela regulamentação das condições de aplicação.

Assim, conclui-se a Cota de Potencial Construtivo como uma forma de materialização da flexibilização urbanística e do redirecionamento da política urbana. Embora a arrecadação não deva ser considerada a principal finalidade da aplicação de instrumentos urbanísticos, é procedente a preocupação do poder local em apressurar a comercialização de potenciais construtivos, como forma de atender as demandas que lhe são impostas. Questiona-se, no entanto, a desconsideração das consequências que essa flexibilização tem sobre o meio urbano, com o risco da regressão das finalidades originais dos instrumentos, o que equivale a dizer: riscos de aumento do descompasso entre adensamento, infraestrutura e espaços livres e consequente intensificação das disparidades no território.

4. OS INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO NA PRÁTICA CURITIBANA: ESTATÍSTICAS E TESTEMUNHOS RELACIONADOS AO PROCESSO DE APLICAÇÃO

Exposta a trajetória da regulamentação dos instrumentos de solo criado em Curitiba, resta agora identificar como a aplicação de tais instrumentos tem ocorrido na prática. Para tanto, propõe-se como técnicas a observação direta intensiva, a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica (MARCONI; LAKATOS, 2003).

A observação direta intensiva foi realizada por meio de entrevistas do tipo quantitativo-descritivo e do tipo exploratório (MARCONI; LAKATOS, 2003), realizadas com as entidades envolvidas no processo de regulamentação e aplicação dos instrumentos em Curitiba. Enquanto pelo viés exploratório buscou-se aumentar a familiaridade da pesquisadora com o objeto de estudo, pelo viés quantitativo-descritivo almejou-se, para além das possibilidades ofertadas pelas outras técnicas, verificar com maior acurácia as hipóteses lançadas e avaliar os efeitos e os resultados da aplicação simultânea do conjunto de instrumentos. Vale lembrar, todavia, que o escopo da entrevista foi superior ao que será aqui abordado, servindo também de embasamento para a descrição e a avaliação do recente processo revisório da normativa urbanística, assunto que será tratado no próximo capítulo.

Assim, as entrevistas tiveram como objetivo identificar aspectos da operacionalização dos instrumentos ausentes na pesquisa documental e bibliográfica e levantar o posicionamento dos segmentos sociais em relação ao conjunto de instrumentos de solo criado em Curitiba e ao processo revisório recente. Partindo desse objetivo, as entrevistas foram formatadas de forma semiestruturada, com um formulário-base de perguntas abertas direcionadas a cada entidade (apêndice F). A escolha desse formato deveu-se à liberdade que concede à pesquisadora para eventuais adaptações ou adições de perguntas, conforme fosse conveniente, servindo também quando da necessidade de prestar esclarecimentos ao participante; tomado sempre o cuidado no uso das palavras, para que não houvesse inibição ou influência sobre o entrevistado em alguma direção.

Com relação ao formulário previamente estabelecido, este possui uma base comum, no que diz respeito à caracterização da entidade – como os interesses por ela representados e a sua abrangência de atuação – e à avaliação do processo de aplicação e de regulamentação dos instrumentos de solo criado em Curitiba. No

entanto, perguntas referentes à concepção original, à operacionalização e ao controle e acompanhamento da aplicação sofreram adequações conforme o segmento entrevistado, em função das diferentes interações que as instituições guardam com esses processos.

Sobre a definição das entidades a serem ouvidas, esta foi pautada pela identificação daquelas que participaram ativamente do processo revisório recente – em função do seu manifesto interesse e da afinidade com a temática – e pela configuração de uma amostra representativa dos diversos segmentos sociais envolvidos, com fins a acolher a multiplicidade de perspectivas existentes. Outra preocupação foi com a necessidade de recepcionar os depoimentos da forma mais autêntica, correta e fidedigna possível, motivo pelo qual se optou por manter os entrevistados em anonimato, por informá-los quanto ao objetivo da pesquisa e à forma de divulgação dos resultados (ver termo de consentimento livre e esclarecido no apêndice E deste documento) e por disponibilizar a íntegra da entrevista em texto escrito (apêndice F).

Representando o setor produtivo da sociedade, foram selecionadas quatro entidades: a Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura do Paraná (Asbea-PR), a Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Paraná (Ademi-PR), o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (Sinduscon-PR) e a Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio-PR). Conforme será descrito na sequência, essas instituições fazem parte de um grupo maior, composto por dez entidades pertencentes ao setor produtivo que tiveram atuação direta no processo revisório do conjunto de leis de uso e ocupação do solo de Curitiba. Representando essas entidades, foram selecionadas seis pessoas para fazerem parte da pesquisa, definidas em função da intensidade de participação no processo, atestada tanto pelo coordenador técnico da revisão, como por outros entrevistados.

Respondendo pelos proprietários de imóveis cedentes de potencial construtivo via transferência estão a Associação dos Protetores de Áreas Verdes de Curitiba e Região Metropolitana (Apave) e um comitê informal de proprietários de Unidades de Interesse de Preservação. Enquanto a primeira teve sua fundação ainda em 2011, tendo atuado diretamente junto aos poderes Executivo e Legislativo em prol de reivindicações por incentivos à preservação do patrimônio ambiental natural, o segundo teve sua formação motivada justamente pelo processo revisório

da normativa de uso e ocupação do solo, sendo boa parte de sua atuação realizada em conjunto com as entidades pertencentes ao setor produtivo.

Pelas organizações não governamentais (ONGs), responderam duas representantes da organização de direitos humanos Terra de Direitos, que representam, simultaneamente, uma frente formada por movimentos sociais, sindicatos, coletivos e cidadãos com interesses afins à temática urbana, o Mobiliza Curitiba. Embora apenas a primeira entidade tenha cadeira em um espaço formal de participação – o Conselho da Cidade de Curitiba –, as duas têm tido uma atuação direta no processo revisório da normativa urbanística desde a revisão do Plano Diretor, promulgado em 2015, algo comprovável tanto através da imprensa escrita e dos sítios oficiais das entidades, como pela observação direta realizada pela pesquisadora.

Pela vez do poder público municipal, foram selecionados representantes de ambas as esferas: Legislativo – com dois entrevistados –, e Executivo – com outros seis. No que diz respeito aos representantes da esfera legislativa, tomou-se cuidado para que estes tivessem atuação relacionada à temática urbana, sendo selecionados, portanto, membros integrantes da Comissão de Urbanismo, Obras Públicas e Tecnologia de Informação. Já no que tange aos representantes do Poder Executivo, optou-se pela seleção de funcionários pertencentes aos órgãos envolvidos no processo de regulamentação e aplicação dos instrumentos. Conforme a justificativa ora exposta, integraram o rol de entrevistados representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), da Secretaria Municipal de Finanças (SMF) e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc).

Por fim, a pesquisa incluía ainda no escopo de entrevistados representantes de um órgão de controle externo, a saber, do Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR). Todavia, a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Curitiba não atendeu ao pedido de entrevista com a promotora responsável e tampouco indicou outro representante do órgão, o que dificultou a escuta desse segmento. De forma alternativa, o que se promoveu foi a entrevista com um assessor do Departamento de Planejamento e Gestão (DPG) da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (Subplan) do Ministério Público do Estado do Paraná. Embora o entrevistado ressalve que a sua opinião não pode ser considerada um posicionamento da promotoria procurada, a

sua escuta justifica-se pela participação ativa que teve nas reuniões do Conselho da Cidade de Curitiba e pela sua disponibilidade em conceder a entrevista.

Ao final, somou-se 20 entrevistados, representativos de pelo menos cinco segmentos sociais, sem considerar a múltipla representatividade de alguns dos participantes. Como forma de garantir a preservação do anonimato, optou-se pela adoção de pseudônimos, abaixo relacionados (quadro 8).

Quadro 8 - Relação de participantes da entrevista conduzida pela pesquisadora por segmento, entidade, pseudônimo e referência

SEGMENTO	ENTIDADE	PSEUDÔNIMO	REFERÊNCIA
Setor produtivo	Sinduscon-PR	Representante 1 do setor produtivo	R1SP
Setor produtivo	Sinduscon-PR	Representante 2 do setor produtivo	R2SP
Setor produtivo	Asbea-PR	Representante 3 do setor produtivo	R3SP
Setor produtivo	Asbea-PR	Representante 4 do setor produtivo	R4SP
Setor produtivo	Fecomércio-PR	Representante 5 do setor produtivo	R5SP
Setor produtivo	Ademi-PR	Representante 6 do setor produtivo	R6SP
Proprietários	Apave	Representante 1 dos proprietários	R1P
Proprietários	Apave	Representante 2 dos proprietários	R2P
Proprietários	Comitê dos proprietários de UIPs	Representante 3 dos proprietários	R3P
ONGs	Terra de Direitos ¹	Representante 1 das ONGs	R1ONG
ONGs	Terra de Direitos ¹	Representante 2 das ONGs	R1ONG
Poder Legislativo	Câmara Municipal de Curitiba	Representante 1 do Poder Legislativo	R1PL
Poder Legislativo	Câmara Municipal de Curitiba	Representante 2 do Poder Legislativo	R2PL
Poder Executivo	SMF	Representante 1 do Poder Executivo	R1PE
Poder Executivo	SMF	Representante 2 do Poder Executivo	R2PE
Poder Executivo	SMU	Representante 3 do Poder Executivo	R3PE
Poder Executivo	Ippuc	Representante 4 do Poder Executivo	R4PE
Poder Executivo	Ippuc	Representante 5 do Poder Executivo	R5PE
Poder Executivo	Ippuc	Representante 6 do Poder Executivo	R6PE
Órgão de controle externo	DPG, Subplan, MP-PR	Representante do órgão de controle externo	ROCE

Fonte: a autora (2019).

Nota: ¹representando, simultaneamente, a frente Mobiliza Curitiba.

A pesquisa documental, por sua vez, teve como fonte o conjunto normativo municipal que dispõe sobre a matéria e informações estatísticas referentes às transações de potencial construtivo efetuadas por cada um dos instrumentos em análise.

No que se refere às normativas jurídicas, embora considerações mais aprofundadas a respeito tenham sido efetuadas no capítulo anterior, o escopo aqui abrangido envolveu principalmente a parametrização das variáveis definidas na regulamentação da Cota de Potencial Construtivo. Isso porque é através dos decretos promulgados para cada finalidade que são definidas variáveis como o estoque de cotas a ser concedido, o preço unitário das cotas, os usos e localidades para os quais o potencial construtivo pode ser transferido e os parâmetros

construtivos a que se pode chegar em cada caso. Assim, eventuais exames das transações efetuadas têm como pano de fundo o que foi concedido através da legislação, sendo pertinente, por isso, a correlação entre esses dois aspectos.

Já no que diz respeito aos dados estatísticos utilizados, algumas observações se fazem necessárias. Muito embora a Secretaria Municipal de Urbanismo, principal responsável pela operacionalização da aplicação dos instrumentos em Curitiba, ateste deter o controle de todas as transações efetuadas (R3PE, 2018; informação verbal), há o reconhecimento quanto à fragmentação da informação, uma vez que, a depender do conteúdo, são distintos os responsáveis pela sua alimentação (R4PE, 2018; informação verbal). Em outras palavras, se àquela secretaria cabe o controle dos certificados de concessão de potencial construtivo adicional, é de responsabilidade dos fundos municipais competentes⁷⁶ o monitoramento das receitas e das despesas decorrentes da aplicação da Outorga Onerosa, e da Secretaria Municipal de Finanças a gestão da arrecadação efetuada via Cota de Potencial Construtivo (R3PE, 2018; R4PE, 2018; informação verbal).

Não obstante, não há atualmente no município uma equipe que efetue um acompanhamento sistemático e contínuo da aplicação dos instrumentos, o que compromete a acurácia quanto à totalidade da informação (R4PE, 2018; informação verbal). Ou seja, não bastasse a fragmentação no controle operacional da aplicação dos instrumentos, as informações não são agrupadas em uma base única, dificultando não apenas a apreciação da matéria em sua completude, mas também eventuais ajustes e correções de curso que se fizerem necessárias⁷⁷.

Além de tais obstáculos, cumpre notar que mesmo as informações relativas às certidões de concessão encontram-se fragmentadas, visto que nem sempre foi de competência da Secretaria Municipal de Urbanismo o controle da sua emissão. Sendo assim, ainda que a primeira concessão de potencial construtivo adicional via Outorga Onerosa tenha sido noticiada em 1990 (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1990g), o registro mais antigo da base de dados disponibilizada por aquela secretaria diz respeito ao ano de 2002. Anteriormente a essa data e para essa modalidade de concessão, a fonte é o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, em

⁷⁶ Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Fundo Municipal do Meio Ambiente.

⁷⁷ A esse respeito, há uma ação civil pública movida pelo Ministério Público do Paraná que questiona a falta de transparência nas informações relacionadas à concessão de potencial construtivo em Curitiba e a sua imprecisão (ROCE, 2018; informação verbal).

um levantamento efetuado quanto às certidões emitidas desde o princípio da aplicação dos instrumentos até meados de 2007.

Por essa razão, a alternativa adotada foi empreender um esforço de compatibilização dos registros disponibilizados pelas distintas fontes de informação, tomando como referência o número da certidão de concessão e a indicação fiscal do imóvel receptor. Para tanto, foram utilizadas bases de dados distintas, variáveis com relação às modalidades de potencial construtivo concedido, ao grau de detalhamento da informação e à série histórica abrangida (quadro 9). A depender de tais fatores, foi empregado um procedimento específico para a compatibilização, totalizando os métodos abaixo descritos (quadro 10).

Quadro 9 - Informações disponibilizadas pelas distintas bases de dados sobre a concessão de potencial construtivo adicional em Curitiba

Modalidades	Série histórica	Fonte da informação	Nível de detalhamento
TDC - UIPs	1986 a 2007 (parcial)	Ippuc (2007)	Informações referentes ao imóvel cedente e receptor, à data da concessão e da transferência e ao potencial construtivo transferido
CPC - UIEPs	1993 a 2007 (parcial)	Ippuc (2007)	Informações referentes à origem da concessão, ao imóvel receptor e à data de concessão
CPC - PHIS	2003 a 2007 (parcial)	Ippuc (2007)	Informações referentes à origem da concessão, ao imóvel receptor e à data de concessão
OODC - PHIS	1990 a 2007 (parcial)	Ippuc (2007)	Informações referentes ao imóvel receptor, aos parâmetros construtivos extrapolados e à área acrescida
TDC - UIPs	1992 a 2007 (parcial) e 2008 a 2018 (parcial)	SMU (2018)	Informações referentes ao imóvel receptor, aos parâmetros construtivos extrapolados e à área acrescida
TDC - RPPNM	2012 a 2018 (parcial)	SMU (2018)	Informações referentes ao imóvel cedente e receptor, aos parâmetros construtivos extrapolados e à área acrescida
TDC - Outros	2003 a 2018 (parcial)	SMU (2018)	
OODC - PHIS	2006 a 2007 (parcial) e 2008 a 2018 (parcial)	SMU (2018)	Informações referentes ao imóvel receptor, aos parâmetros construtivos extrapolados e à área acrescida
OODC - Áreas Verdes	2012 a 2018 (parcial)	SMU (2018)	
CPC - UIEPs	2001 a 2006 (parcial) e 2007 a 2018 (parcial)	SMU (2018)	Informações referentes à origem da concessão, ao imóvel receptor, aos parâmetros construtivos extrapolados, ao número de cotas e ao preço unitário da cota e à área acrescida
CPC - PHIS	2003 a 2007	SMU (2018)	
CPC - PEAE	2009 a 2011	SMU (2018)	
CPC - PIES	2011 a 2012	SMU (2018)	
CPC - PECM	2013 a 2016	SMU (2018)	
CPC - PEG	2012 a 2018 (parcial)	SMU (2018)	
CPC - Regularização de edificações	2016 a 2018 (parcial)	SMU (2018)	Informações referentes à origem da concessão, ao imóvel receptor, aos parâmetros construtivos extrapolados, ao número de cotas e ao preço unitário da cota

Fontes: Ippuc (2007); SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Notas: Os dados parciais de 2007 referem-se ao levantamento efetuado até o início de agosto. Os dados parciais de 2018 referem-se ao levantamento efetuado até outubro. A parcialidade dos primeiros anos das informações disponibilizadas pela SMU refere-se ao início da sistematização das certidões; UIP – Unidade de Interesse de Preservação; UIEP – Unidade de Interesse Especial de Preservação; PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social; PEAE – Programa de Expansão do Atendimento Educacional; PIES – Programa de Implantação de Equipamentos Sociais; PEG – Programa Especial de Governo; PECM – Programa Especial Copa do Mundo.

Quadro 10 - Procedimentos utilizados para a compatibilização das distintas bases de dados sobre a concessão de potencial construtivo adicional em Curitiba

Modalidades	Fontes de informação	Procedimentos
TDC - UIPs	Ippuc (2007) e SMU (2018)	Em função de a maior parte das certidões constar nos dois arquivos, optou-se por considerar as informações que tinham como fonte a SMU (2018), por estarem mais detalhadas. Foram apenas adicionados os registros que não constavam na tabela da SMU (2018), correspondentes a 11 certidões.
CPC - UIEPs	Ippuc (2007) e SMU (2018)	Enquanto as certidões de concessão mais antigas só possuíam registro no arquivo disponibilizado pelo Ippuc (2007), as mais novas apareciam apenas no material da SMU (2018). Uma vez que as informações disponibilizadas pela SMU (2018) encontram-se mais esmiuçadas, optou-se por adotá-las como base, adicionando a estas os registros computados exclusivamente pelo Ippuc (2007).
CPC - PHIS	Ippuc (2007) e SMU (2018)	Como foi identificada apenas uma certidão que constava exclusivamente na tabela fornecida pelo Ippuc (2007), optou-se pela adoção das informações disponibilizadas pela SMU (2018) e a inclusão desse registro adicional.
ODC - PHIS	Ippuc (2007) e SMU (2018)	Em razão da abrangência histórica da fonte da informação, até a certidão nº 920, emitida em agosto de 2018, foram adotadas os registros levantados pelo Ippuc (2007). Após essa emissão, as certidões registradas pela SMU (2018). Porém, alguns registros fornecidos pelo Ippuc (2007) estavam menos esmiuçados, com a ausência de informações como a área acrescida e detalhes quanto ao imóvel receptor do potencial construtivo. Para esses casos, foram preenchidas as lacunas com os dados advindos da SMU (2018).
TDC - RPPNM e outros; ODC - Áreas Verdes; CPC - PHIS, PEAE, PIES, PECM, PEG e Regularização de edificações	SMU (2018)	Devido à temporalidade da concessão e do levantamento das informações, a totalidade dos registros encontrava-se disposta apenas na tabela fornecida pela SMU (2018), não sendo necessário nenhum procedimento de compatibilização.

Fontes: Ippuc (2007); SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Notas: UIP – Unidade de Interesse de Preservação; UIEP – Unidade de Interesse Especial de Preservação; PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social; PEAE – Programa de Expansão do Atendimento Educacional; PIES – Programa de Implantação de Equipamentos Sociais; PEG – Programa Especial de Governo; PECM – Programa Especial Copa do Mundo.

Por fim, a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da imprensa escrita, dos relatos jornalísticos sobre a trajetória do financiamento do estádio-sede da Copa do Mundo em Curitiba, destacando a alternativa adotada pela municipalidade para o cumprimento de sua parte. Isso porque, para atingir tal feito, adotou-se como solução a emissão de cotas de potencial construtivo, a serem concedidas como pagamento de fornecedores, como garantia de empréstimo tomado pelo clube proprietário do estádio e para alienação a terceiros. Por constituir este o caso mais extremo em Curitiba de distanciamento da concepção original dos instrumentos de solo criado e do que dita a normativa federal, optou-se pelo seu aprofundamento.

Descritos os procedimentos utilizados, resta agora apresentar a estrutura do presente capítulo. Inicialmente, serão expostos os testemunhos dos representantes dos segmentos sociais com relação à aplicação prática dos instrumentos em

Curitiba, com vistas a acolher as diferentes percepções quanto à coerência ou eventuais impropriedades na forma de concessão. Na sequência, serão apresentados os dados estatísticos das transações. Primeiro, de forma ampla e genérica; depois, direcionada a cada uma das ferramentas; e, ao final, compilada quanto à aplicação conjunta dos instrumentos. Logo após, serão expostas simulações efetuadas a partir dos dados estatísticos disponíveis e das suposições levantadas no capítulo anterior, de forma a projetar situações hipotéticas e aferir os eventuais efeitos em caso de sua concretude. Por último, será pormenorizada a aplicação prática da Cota de Potencial Construtivo para a finalidade de financiamento da reforma de um equipamento privado para a viabilização de um megaevento esportivo.

4.1 A prática curitibana sob a ótica dos segmentos sociais envolvidos

Primeiro segmento social a ter seu ponto de vista compartilhado, o setor produtivo ponderou suas considerações pautado especialmente pela visão econômica que tem da aplicação dos instrumentos e da relação entre a forma de concessão de potencial construtivo adicional e a viabilização da atividade imobiliária. A esse respeito, quando da indicação do instrumento mais apropriado para a consolidação de determinado empreendimento, foram identificadas as seguintes variáveis: i) o custo (R1SP, 2018; R3SP, 2018; R4SP, 2018; R5SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal); ii) o tempo e a burocracia envolvida no trâmite (R1SP, 2018; R2SP, 2018; R4SP, 2018; R5SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal); iii) a segurança da transação (R1SP, 2018; R5SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal); e iv) a possibilidade de parcelamento da contrapartida (R6SP, 2018; informação verbal).

Dentre as variáveis apontadas e de acordo com aquele segmento, as que exercem maior peso sobre a decisão do adquirente são o preço e, a depender do cenário macroeconômico, o tempo e a burocracia envolvida no trâmite (R1SP, 2018; R4SP, 2018; informação verbal). Isso porque, em momentos de economia aquecida, a variável tempo pode também representar custo, tendendo o mercado imobiliário a ter preferência pelo instrumento que oferece maior agilidade na tramitação, ainda que este não represente necessariamente o menor custo (R4SP, 2018; informação

verbal). Por outro lado, em momentos de recessão, a variável tempo exerce menor peso sobre a escolha do instrumento, estando as modalidades com menor valor de contrapartida em situação de vantagem sobre as demais (R1SP, 2018; R4SP, 2018; informação verbal).

Trazendo essa condição para o contexto curitibano, o instrumento identificado pelo setor produtivo como o de menor custo foi a Transferência do Direito de Construir, uma vez que não tem o valor da contrapartida regulado pelo Estado, permitindo assim maior flexibilidade àquele que oferece o potencial construtivo. Ou seja, no caso da transferência, o custo acompanha a dinâmica do mercado imobiliário, bem como a necessidade de liquidação do detentor do potencial, oscilando o valor da contrapartida entre 25% e 50% abaixo do preço praticado pelo Poder Executivo (R1SP, 2018; R4SP, 2018; informação verbal); sendo o desconto médio adotado equivalente a 30% (R3SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal).

Em contrapartida, esse foi o instrumento apontado como o mais complexo e burocrático, em razão das condicionantes impostas ao proprietário do imóvel a ser preservado e da necessidade de envolvimento de outros agentes na articulação entre o cedente e o adquirente de potencial construtivo (R3SP, 2018; informação verbal). Pelo mesmo motivo, a transferência também foi assinalada como a ferramenta mais insegura para o mercado imobiliário, na medida em que incertezas quanto ao tempo de tramitação (R3SP, 2018; informação verbal) e quanto à autenticidade do potencial construtivo ofertado⁷⁸ (R6SP, 2018; informação verbal) podem comprometer a viabilidade da incorporação.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, por sua vez, foi identificada por aquele segmento como um instrumento relativamente burocrático, porém com maior eficiência na aplicabilidade quando comparada com a transferência (R3SP, 2018; informação verbal). Segundo a representante 1 do setor produtivo (2018; informação verbal), a aquisição de potencial construtivo mediante essa ferramenta tem um tempo de trâmite que varia entre quarenta e cinco dias e dois meses – mais ágil do que a transferência, mas mais demorada em relação à Cota de Potencial Construtivo

⁷⁸ Segundo o representante 6 do setor produtivo (2018, informação verbal), uma vez que na transferência a transação ocorre entre privados, há maior insegurança quanto à autenticidade do potencial construtivo ofertado, em função do risco de o imóvel cedente não ter cumprido as suas obrigações com o Município, não havendo lastro para o potencial construtivo transacionado.

–, por envolver mais de um órgão municipal e necessitar da valoração do preço da terra.

Quanto ao valor da contrapartida, uma vez que a Outorga Onerosa tem sua aplicação simultânea com a Cota de Potencial Construtivo, apresentando regras de concessão diferenciadas em relação a essa outra ferramenta, a definição do instrumento mais apropriado ao adquirente varia conforme a localização (R1SP, 2018; informação verbal). Assim, enquanto para alguns compartimentos territoriais a contraprestação é inferior mediante Outorga Onerosa, para outros a aquisição através da Cota de Potencial Construtivo é mais favorável (R1SP, 2018; informação). Não obstante, de forma geral, a percepção do setor produtivo é de que para a maioria dos casos a Outorga Onerosa resulta mais dispendiosa (R3SP, 2018; informação verbal), caracterizando esse instrumento como o mais oneroso à disposição do adquirente.

Por fim, a Cota de Potencial Construtivo foi identificada pelo setor produtivo como o instrumento mais eficiente em termos de aplicabilidade (R3SP, 2018; informação verbal). Isso porque, além de ser o instrumento de aquisição mais ágil, tramitando por apenas um órgão do município e no prazo médio de trinta dias (R6SP, 2018; informação verbal), ainda possui o diferencial de ter o valor da contrapartida previamente estabelecido, facilitando também o cálculo da viabilidade econômica do empreendimento (R3SP, 2018; informação verbal). Desse modo, além de maior agilidade processual, essa forma de concessão de potencial implica em duas outras consequências: i) em relação à transferência, há maior segurança na transação, uma vez que a aquisição é realizada diretamente com o poder público municipal, não havendo o risco de a moeda não apresentar lastro (R6SP, 2018; informação verbal); e ii) em relação à Outorga Onerosa, há maior segurança no conhecimento do valor a ser dispendido, na medida em que a contrapartida é definida *a priori* e não depende do cálculo do preço da terra (R3SP, 2018; informação verbal).

Se não bastassem as vantagens em termos de tempo e de burocracia envolvida no trâmite, o instrumento foi destacado também em função do valor reduzido da contrapartida. Se mesmo no início da sua aplicação o preço mais elevado em relação aos outros instrumentos não invalidou a sua comercialização – em função do diferencial que tinha em termos de dinamicidade –, no momento atual, decorridos anos sem a correção da contrapartida a ser dispendida, a Cota de

Potencial Construtivo tornou-se não apenas o instrumento mais ágil, mas também o segundo menos oneroso (R4SP, 2018; informação verbal). Ainda, embora apresente um custo médio superior ao da transferência, a Cota de Potencial Construtivo permite o parcelamento da contrapartida, um diferencial para o setor produtivo, que procura evitar o desembolso de montantes significativos no início da incorporação (R6SP, 2018; informação verbal).

A partir das considerações efetuadas, o entendimento do setor produtivo é de que hoje a normativa instaurada contribui para um desequilíbrio entre os instrumentos disponíveis (R5SP, 2018; informação verbal), havendo uma série de críticas a serem ponderadas no que concerne ao processo de regulamentação e aplicação destes.

Em relação à Transferência do Direito de Construir, a avaliação é de que o instrumento é indispensável para o município, em função do incentivo que promove à preservação do patrimônio cultural e natural e em razão da necessidade que há de assegurar ao proprietário alguma forma de aproveitamento econômico de seu imóvel (R3SP, 2018; informação verbal). Entretanto, muito embora tenha se tornado um negócio inclusive de corretagem⁷⁹, estando a maior parte do potencial construtivo nas mãos do mercado imobiliário (R6SP, 2018; informação verbal), ele não gera dividendo para o poder público municipal (R5SP, 2018; informação verbal). Ainda, a percepção do setor produtivo é de que a previsão de novas modalidades ampliou demasiadamente a disponibilidade de potencial construtivo a ser transacionado, deflacionando o mercado e ampliando a competição entre instrumentos (R2SP, 2018; informação verbal).

No que diz respeito à Outorga Onerosa do Direito de Construir, também há o reconhecimento da importância da ferramenta, em virtude da necessidade do município de levantar recursos adicionais para o subsídio da produção de habitações de interesse social (R3SP, 2018; informação verbal). Ainda assim, a destinação do instrumento exclusivamente para esse fim foi identificada por aquele segmento como muito rígida, sendo considerada mais proveitosa a ampliação das finalidades, em concordância com a visão política e com as prioridades que se tem para a cidade (R3SP, 2018; informação verbal). Contudo, independentemente dessa crítica, o instrumento é hoje considerado em desuso, em função das desvantagens

⁷⁹ Essa informação também foi atestada pelo representante 3 do Poder Executivo (2018, informação verbal).

que tem em relação aos demais, sendo praticamente esquecido no momento de ponderação quanto à modalidade mais favorável (R6SP, 2018; informação verbal).

Finalmente, no que tange à Cota de Potencial Construtivo, a ferramenta foi valorizada em função de configurar uma alternativa ao município para a captação de recursos (R5SP, 2018; informação verbal) e em função da dinamicidade que confere ao mercado imobiliário (R3SP, 2018; informação verbal). Ainda assim, algumas críticas foram feitas em relação à operacionalização do instrumento, especialmente no que diz respeito à ampla liberdade conferida aos tomadores de decisão.

Nesse sentido, além da falta de transparência na aplicação dos recursos, o setor produtivo criticou o direcionamento efetuado pelos operacionalizadores dos instrumentos quando da solicitação de potencial construtivo adicional⁸⁰ (R6SP, 2018; informação verbal). Isso uma vez que, quando dessa demanda, não são raros os casos em que o Poder Executivo direciona para determinada modalidade, em função das necessidades arrecadatórias do momento⁸¹, desvalorizando as demais moedas e criando uma instabilidade no mercado (R6SP, 2018; informação verbal). Instabilidade essa também sentida quanto à disponibilidade de potencial construtivo para aquisição, uma vez que esta está condicionada ao estoque a ser disponibilizado para comercialização (R5SP, 2018; informação verbal).

Pelas críticas acima mencionadas, a avaliação do setor produtivo é de que, muito embora a Cota de Potencial Construtivo represente hoje o instrumento mais atrativo para o mercado imobiliário, o sistema de concessão carece de seriedade, uma vez que o poder público municipal vem cometendo tantos equívocos na regulamentação e na aplicação dos instrumentos, que acabou por transformar o potencial construtivo transacionado no município em uma moeda podre (R6SP, 2018; informação verbal).

Pela vez das organizações não governamentais, representantes desse segmento identificaram a Cota de Potencial Construtivo como o instrumento mais prejudicial à política urbana do município (R1ONG, 2018; R2ONG, 2018; informação verbal). De acordo com a sua percepção, o instrumento apresenta aspectos questionáveis referentes à sua regulamentação e aplicação, especialmente no que

⁸⁰ Quando questionado sobre esse aspecto, o representante 3 do Poder Executivo (2018, informação verbal) contestou a afirmação, atestando que essa prática não ocorre.

⁸¹ Como exemplo desse direcionamento, o representante 6 do setor produtivo (2018) citou o potencial construtivo concedido para a viabilização da reforma de um estádio de futebol para a Copa do Mundo, que desvalorizou as demais modalidades à época de sua comercialização.

diz respeito à forma de concessão do potencial construtivo, às finalidades atendidas e à discricionariedade conferida ao Poder Executivo (R1ONG, 2018; R2ONG, 2018; informação verbal).

Em relação ao primeiro aspecto, as organizações não governamentais ponderaram que o estabelecimento de um formato diferenciado de concessão do potencial construtivo tem implicado em condições desfavoráveis aos instrumentos tradicionalmente instituídos no município, consistindo a Cota de Potencial Construtivo em uma ferramenta predatória sobre as demais (R1ONG, 2018; R2ONG, 2018; informação verbal). Isso porque a fórmula de cálculo da contrapartida apresenta uma lógica que se distancia da captura da mais valia imobiliária, resultando o trâmite burocrático mais simples e ágil e o valor a ser dispendido pelo adquirente menos oneroso (R2ONG, 2018; informação verbal). Como consequências, aquele segmento identifica não apenas o comprometimento dos fins a que se destinam os demais instrumentos, mas também uma condição de favorecimento desarrazoado do setor privado, em prejuízo das receitas municipais e da sua destinação ao bem coletivo (R1ONG, 2018; R2ONG, 2018; informação verbal).

Já no que tange às finalidades atendidas, a percepção do segmento é de que o instrumento é descolado da questão urbana, sendo os recursos direcionados para fins distintos daqueles estabelecidos no Estatuto da Cidade, como no caso do potencial construtivo concedido como forma de financiamento da reforma de um estádio privado para a Copa do Mundo (R1ONG, 2018; R2ONG, 2018; informação verbal). Significa dizer que, se por um lado a forma de concessão diferenciada impacta na redução da arrecadação municipal, por outro ela implica no redirecionamento da política urbana, em favor de propósitos não necessariamente de interesse público (R2ONG, 2018; informação verbal). Assim, finalidades como programas habitacionais de interesse social têm seus recursos reduzidos, o que vem a impactar diretamente na população menos assistida do município (R1ONG, 2018; R2ONG, 2018; informação verbal).

Por fim, as organizações não governamentais ainda teceram questionamentos quanto ao grau de discricionariedade que essa ferramenta permite aos gestores públicos municipais: em princípio, na definição e na forma de concessão de potencial construtivo estabelecidas via ato do Poder Executivo (R2ONG, 2018; informação verbal); depois, na ausência do estabelecimento de

parâmetros fixos e claros (R2ONG, 2018; informação verbal); e, finalmente, na não destinação dos recursos auferidos pelo instrumento a um fundo municipal, de gestão compartilhada com a sociedade civil (R2ONG, 2018; informação verbal).

Com base nesses apontamentos, a avaliação das organizações não governamentais é de que se Curitiba foi pioneira no passado, em função da previsão de instrumentos de solo criado ainda na década de 1980, depois do Estatuto da Cidade as novas modalidades criadas passaram a subverter, ou, de alguma forma, deformar o espírito estabelecido naquela normativa federal (R2ONG, 2018; informação verbal). Isso porque a inserção da Cota de Potencial Construtivo no rol de instrumentos de solo criado de Curitiba implicou em agravos como: i) renúncia fiscal, com impactos na origem (redução da contrapartida) e na ponta (redução da arrecadação e direcionamento para outras finalidades); ii) não redistribuição do bônus da urbanização, em função do favorecimento do setor privado sem uma contrapartida na mesma medida para o bem coletivo; e iii) déficit democrático, provocado pela ampla margem de discricionariedade conferida ao Poder Executivo.

Em concordância com alguns dos argumentos elencados por esse segmento, outros atores sociais avaliaram a regulamentação e a aplicação dos instrumentos de solo criado em Curitiba. O representante 1 do Poder Legislativo (2018; informação verbal), por exemplo, em conformidade com o posicionamento da Procuradoria Jurídica daquela casa de leis⁸², mostrou-se preocupado com a regulamentação excessiva via ato do Poder Executivo, o que poderia implicar em uma situação de invasão de competência legislativa. Preocupação essa compartilhada pelo representante do órgão de controle externo (2018; informação verbal), que questiona não somente a regulamentação demasiada via decretos municipais, mas também a falta de transparência das informações e a fragmentação da legislação urbanística, com parâmetros básicos e máximos sendo definidos separadamente.

À parte a forma, o representante do órgão de controle externo (2018; informação verbal) também mostrou-se apreensivo com aspectos da operacionalização da Cota de Potencial Construtivo que ferem o Estatuto da Cidade. A esse respeito, o principal questionamento foi em relação ao caso do direcionamento dos recursos auferidos para o financiamento de um equipamento

⁸² Vide Instrução 00266.2018 da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Curitiba.

esportivo para a Copa do Mundo. Na visão desse representante (2018; informação verbal), constitui esse um caso de desvio total das finalidades dos instrumentos de solo criado, em contrariedade ao que prega a normativa federal, uma vez que o potencial construtivo transacionado deveria ser considerado um bem público, não podendo, portanto, fazer parte da equação de uma solução privada e altamente lucrativa.

Entre os demais atores que apresentaram críticas a esse instrumento estão os proprietários de patrimônio cultural ou ambiental, que advogaram que a inserção da ferramenta entre os instrumentos à disposição do adquirente de potencial construtivo acirrou a competição entre estes, acarretando em desvantagens para a transferência de potencial construtivo (R2P, 2018; R3P, 2018; informação verbal). Na visão do representante 2 dos proprietários (2018, informação verbal), em certa medida, sempre houve uma competição entre a transferência e a Outorga Onerosa, a depender do montante transacionado. Entretanto, a instituição da Cota de Potencial Construtivo rompeu com a lógica previamente existente, uma vez que, sendo o valor da contrapartida solicitada pelo Município a base para a definição do valor regulado pelo mercado, o rebaixamento do preço praticado por aquela esfera impactou também na redução da arrecadação via transferência (R2P, 2018; R3P, 2018; informação verbal).

Já em relação aos aspectos controversos da aplicação da Transferência do Direito de Construir, os representantes dos proprietários de patrimônio cultural e ambiental defenderam a sua posição. Quanto à possibilidade de renovação do potencial construtivo, todos se mostraram favoráveis, considerando-a devida e necessária (R1P, 2018; R2P, 2018; R3P, 2018; informação verbal). Isso porque, nos casos de transferência, embora haja a impossibilidade da fruição do direito de construir, o imóvel não é desapropriado, ficando o proprietário com a obrigação vitalícia de conservar e efetuar melhorias (R2P, 2018; informação verbal). Assim, a renovação do potencial construtivo consistiria em uma forma de prestar uma contrapartida contínua ao proprietário para o cumprimento dos encargos que lhe são impostos (R2P, 2018; informação verbal).

Por último, embora reconheçam que a instituição de novas reservas ambientais ampliou demasiadamente o potencial construtivo disponibilizado para transação, representantes dos proprietários acreditam que atribuir exclusivamente ao patrimônio ambiental a culpa pela deflação desse mercado é um posicionamento

raso e questionável (R1P, 2018; R2P, 2018; informação verbal). Isso uma vez que a insatisfação diante do acirramento da competição entre instrumentos e da consequente redução da arrecadação municipal deveria partir antes de questionamentos quanto à forma de aplicação dos instrumentos em Curitiba (R2P, 2018; informação verbal). Primeiramente, devido à abstenção do município em aplicar um coeficiente único e unitário para todos os terrenos urbanos (R2P, 2018; informação verbal). Depois, em virtude das controversas modalidades criadas para a Cota de Potencial Construtivo, como aquelas destinadas para o financiamento do Plano de Governo municipal e para a viabilização da Copa do Mundo (R2P, 2018; informação verbal).

A existência da competição entre instrumentos, com uma clara vantagem da Cota de Potencial Construtivo sobre os demais, todavia, não é desconhecida do Poder Executivo. Ainda assim, a avaliação quanto à pertinência da instituição de uma forma alternativa de concessão de potencial construtivo adicional não é unânime entre os entrevistados desse segmento.

Segundo a representante 1 do Poder Executivo (2018, informação verbal), a Cota de Potencial Construtivo é um instrumento que só oferece desvantagens, na medida em que a definição de um valor único como referência para a contrapartida, bem como a defasagem na sua correção, não permitem acompanhar a variação no preço da terra. Por esse motivo, em zonas ou setores mais valorizados, que coincidem com as regiões de maior dinamicidade do mercado imobiliário, a ferramenta resulta quase sempre mais viável ao incorporador (R1PE, 2018; R4PE, 2018; informação verbal). Como consequência, a forma de concessão diferenciada resulta prejudicial não só à Outorga Onerosa (R1PE, 2018; informação verbal), mas também à Transferência, na medida em que o rebaixamento do preço médio praticado pelo mercado distancia ainda mais a contraprestação da arrecadação necessária à preservação⁸³ (R6PE, 2018; informação verbal).

Em contraposição, ainda que reconheça tais adversidades, o representante 3 do Poder Executivo (2018, informação verbal) acredita ser legítima a iniciativa do Município de criar alternativas para o atendimento das demandas que lhe são

⁸³ Embora aponte esse distanciamento, a representante 6 do Poder Executivo admitiu haver uma confusão na conceituação da Transferência do Direito de Construir em Curitiba, sendo o instrumento considerado por muitos como uma forma de incentivo à preservação do imóvel e não como uma forma de compensação ao proprietário impossibilitado do usufruto da totalidade de seu potencial construtivo.

impostas, estando prevista inclusive no Estatuto da Cidade a possibilidade da criação de “outros instrumentos”, que não os relacionados por aquela normativa federal. É o mesmo posicionamento sustentado pelo representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal), que defende haver não só em Curitiba, mas na América Latina em geral, uma defasagem muito grande na taxaço das rendas imobiliárias e na captação da valorização do preço da terra, sendo necessário ao gestor público lançar mão de outros ativos que propiciem o levantamento de receitas adicionais. Isso tudo, conforme descreve aquele representante (2018, informação verbal), ancorado nos aspectos omissos ou interpretativos da lei:

Então, começa a aparecer outro tipo de ferramenta, muitas vezes dentro da própria criatividade brasileira, de encontrar brechas na lei ou propor brechas na lei para subsidiar essa demanda adicional de recursos que é sempre necessária (R4PE, 2018; informação verbal).

A esse respeito, muito embora já se reconhecesse de início as implicações que a alternativa traria ao sistema então instituído, a percepção é de que não há um sobreamento em relação aos instrumentos de solo criado tradicionais (R4PE, 2018; informação verbal). Ainda que parta do mesmo princípio da Outorga Onerosa – a cobrança de uma contrapartida pelo exercício de construir entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo –, a Cota de Potencial Construtivo se destina à viabilização de determinadas intervenções, como a construção de equipamentos sociais e a consolidação da infraestrutura urbana, não tendo como objetivo a captura da valorização imobiliária (R4PE, 2018; informação verbal). Já em relação à Transferência, embora ambas as ferramentas possam ser aplicadas para o mesmo tipo de imóvel, o instrumento tradicional é identificado como uma compensação pelo impedimento de direito de construir, não estando a contrapartida relacionada diretamente aos recursos necessários à preservação do imóvel (R6PE, 2018; informação verbal).

Não obstante, o representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal) concorda que o sistema atualmente instituído em Curitiba resulta não somente em uma condição de predação da Cota de Potencial Construtivo sobre os demais instrumentos, mas também em uma multiplicidade de regras para a concessão de potencial construtivo e em uma situação de deflação no mercado. Condições estas proporcionadas não apenas pela inclusão dessa ferramenta alternativa, mas também resultante da ampliação das finalidades a que se destinam os instrumentos tradicionais e da decorrente necessidade de priorização de algumas

modalidades (R1PE, 2018; R2PE, 2018; informação verbal). Ou seja, não bastasse a Cota de Potencial Construtivo apresentar regras diferenciadas em relação aos demais instrumentos, dentro de uma mesma ferramenta é possível constatar modalidades com formas específicas de concessão, muitas vezes oriundas inclusive de procedimentos administrativos não regulamentados (R1PE, 2018; R2PE, 2018; informação verbal).

Se considerados só os impactos da Cota de Potencial Construtivo na arrecadação e na política urbana municipal, a estimativa é que caso as transações efetuadas por essa ferramenta se dessem exclusivamente mediante Outorga Onerosa, o volume de recursos auferidos pelo município poderia ser pelo menos 30% superior (R4PE, 2018; informação verbal). Todavia, a percepção do representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal) é de que essa estimativa é simplista e não considera que muitos dos negócios poderiam ser inviabilizados caso o valor da contrapartida fosse superior. Ainda, o posicionamento desse representante é de que é preciso considerar também os impactos positivos sobre a dinâmica imobiliária e sobre a arrecadação municipal que tem um instrumento de tamanha agilidade e atratividade (R4PE, 2018; informação verbal).

Em verdade, a Cota de Potencial Construtivo foi por vezes considerada por representantes do Poder Executivo como mais efetiva que os instrumentos tradicionais, seja em função do trâmite burocrático mais facilitado (R3PE, 2018; R4PE, 2018; R5PE, 2018; informação verbal), seja pelo maior controle do Município em relação ao emprego dos recursos auferidos (R5PE, 2018; R6PE, 2018; informação verbal), seja pela associação com a arrecadação necessária à finalidade a que se presta (R5PE, 2018; R6PE, 2018; informação verbal). Contudo, além dos prejuízos aos instrumentos tradicionais, é reconhecido pelo Município que a trajetória recente tem convergido para uma desvinculação da ferramenta em relação aos objetivos originais, tornando-se um instrumento prioritariamente arrecadatório, uma espécie de ativo financeiro, totalmente desvinculado de uma finalidade urbanística maior (R5PE, 2018; R6PE, 2018; informação verbal).

De forma geral, muito embora haja uma concordância em relação à competitividade existente entre os instrumentos instituídos em Curitiba, com uma suplantação da Cota de Potencial Construtivo sobre os demais, não é unânime o entendimento quanto à conveniência dessa ferramenta para a política urbana municipal. A despeito da diversidade dos argumentos sustentados por cada

segmento social, todos os testemunhos aqui expostos são válidos para a compreensão do cenário da regulamentação e da aplicação de tais instrumentos na capital paranaense, constituindo um subsídio complementar aos dados estatísticos referentes às transações de potencial construtivo adicional, a serem apresentados na sequência.

4.2 Transações de potencial construtivo por instrumento de solo criado: perfil e análise das concessões

Analizada a trajetória legal dos instrumentos de solo criado em Curitiba e compartilhado o testemunho dos segmentos sociais envolvidos no seu processo de regulamentação e aplicação, resta agora apreciar os dados estatísticos referentes às certidões de concessão de potencial construtivo adicional. Para tanto, propõe-se uma exposição inicial do perfil geral das transações, com informações relativas às certidões emitidas por ano, por parâmetro construtivo extrapolado e por uso do imóvel receptor do potencial e área acrescida na concessão. Na sequência, prossegue-se com um exame das transações efetuadas mediante cada um dos instrumentos, para, no subcapítulo seguinte, efetuar a confrontação dessas informações e a análise dos resultados da aplicação conjunta e simultânea de ferramentas análogas.

Convém apontar que mesmo com o esforço para a compatibilização das diferentes bases de informações levantadas, permaneceram algumas lacunas, especialmente no que diz respeito à caracterização das edificações que receberam potencial construtivo adicional. Isso porque as bases mais antigas apresentavam menor nível de detalhamento das transações. Por essa razão, enquanto os dados relativos ao número de certificados emitidos preenchem todo o espaço de tempo da aplicação dos instrumentos, a caracterização dos empreendimentos receptores de potencial tem sua série histórica iniciada apenas em 2007, a partir de quando há uma maior completude das informações. Ainda assim, além de retratar um perfil mais recente da demanda por potencial construtivo adicional, o período considerado representa um volume significativo de concessões: 2.532 entre 2007 e 2017, frente aos 1.434 certificados emitidos de 1986 até 2006.

Seguindo por essa linha, a primeira informação a ser analisada refere-se ao número de certificados emitidos por ano (gráfico 2). A esse respeito, é possível identificar que embora o primeiro instrumento de solo criado previsto em Curitiba tenha sido instituído em 1982, foi apenas em 1986 que se deu início à sua aplicação. Inicialmente incipiente, a demanda pela concessão de potencial construtivo adicional começou a se destacar a partir de 1990, quando da regulamentação da primeira expressão de Outorga Onerosa no município. Conforme é possível observar, a tendência de crescimento permaneceu até 1995, a partir de quando, após uma brusca queda, o volume de certificados emitidos por ano apresentou uma relativa estabilização. Tal constância permaneceu até 2007, momento em que, acompanhando o *boom* imobiliário vivenciado pelo município (IPPUC, 2018), houve um aumento exponencial no número de concessões. Todavia, também em conformidade com a produção imobiliária local, o volume de certidões emitidas por ano voltou a decrescer a partir de 2013, apresentando, em 2017, resultados semelhantes aos registrados em 2009.

Gráfico 2 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por ano em Curitiba

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Notas: TDC – Transferência do Direito de Construir; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir; CPC – Cota de Potencial Construtivo.

De maneira similar, o volume de área acrescida acompanha essa variação (gráfico 3). Todavia, cabe aqui uma observação. De todas as modalidades consideradas, apenas uma apresentou parcialidade em tal informação: a Cota de Potencial Construtivo destinada à preservação cultural. Como alternativa, uma vez que essa parcialidade dizia respeito a unidades que já haviam tido seu estoque esgotado, procedeu-se à divisão equânime do número total de cotas disponibilizado

pelas certidões de concessão. Assim, embora sem uma precisão quanto ao montante disponibilizado para cada imóvel receptor do potencial, não há prejuízos quanto à totalidade da concessão.

Gráfico 3 - Área acrescida mediante a concessão de potencial construtivo adicional por ano em Curitiba (em mil m²)

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Notas: TDC – Transferência do Direito de Construir; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir; CPC – Cota de Potencial Construtivo.

Isso posto, cumpre notar que, embora com um comportamento semelhante, a variação na área acrescida reflete de forma mais evidente o momento auge da concessão e a queda vivenciada na sequência. Assim, se ainda é possível verificar um volume relativamente alto no número de certidões emitidas nos últimos anos da série, o mesmo não pode ser atribuído para a área acrescida. Todavia, a esse respeito, cumpre lembrar que em 2016 deu-se início à comercialização de cotas para fins de regularização simplificada de edificações, com regras específicas de concessão. Embora essa modalidade apresente registros quanto ao número de certidões, não há o lançamento da área acrescida na transação, uma vez que a proporção de cotas a serem adquiridas se dá em função do número de parâmetros construtivos excedidos. Assim, supõe-se que o descompasso entre os dois indicadores nos últimos anos de concessão decorra da destinação do instrumento para mais essa finalidade, hipótese essa a ser verificada quando da análise específica da ferramenta.

Outra questão diz respeito à distribuição espacial das certidões. Entretanto, antes dessa análise, importa identificar as áreas passíveis de recepção de potencial construtivo adicional. Se consideradas todas as zonas e setores suscetíveis a receber algum tipo de potencial (figura 3), independentemente do uso a que se

destina a edificação ou do instrumento utilizado para a concessão, é possível identificar uma ampla diversidade de coeficientes de aproveitamento básico, a variar entre 1 (um) e 5 (cinco) (figura 4). Ainda assim, é possível notar que mesmo os compartimentos territoriais com coeficiente de aproveitamento básico inferior a 1 (um) situam-se nas proximidades das zonas e setores com coeficiente de aproveitamento básico mais elevado, que, em geral, estão localizados na contiguidade do transporte coletivo de alta capacidade.

Figura 3 - Mapa com as zonas e setores passíveis de recepção de potencial construtivo adicional em Curitiba

Fontes: Curitiba (2000f; 2000g; 2018a); Ippuc (2011; 2015; 2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).
Nota: OUC – Operação Urbana Consorciada Linha Verde.

Figura 4 - Mapa com as zonas e setores passíveis de recepção de potencial construtivo adicional em Curitiba por coeficiente de aproveitamento básico

Fontes: Curitiba (2000f; 2000g; 2018a); Ippuc (2011; 2015; 2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).
Nota: OUC – Operação Urbana Consorciada Linha Verde.

Visto isso, cabe agora apreciar como se deu a distribuição espacial dos certificados de concessão por período de tempo (figura 5). Além de corroborar o fato de que o intervalo entre 2007 e 2017 acumulou o maior número de concessões, é possível verificar que por muito tempo a demanda por potencial construtivo adicional esteve concentrada nas proximidades da zona central do município, especialmente nas direções nordeste e sudoeste. Ainda assim, os últimos dois intervalos de tempo

parecem apontar para o início da abertura de novas frentes, estando as certidões emitidas nesse período mais distribuídas no território municipal.

Figura 5 - Mapas com a concentração espacial dos certificados de concessão de potencial construtivo adicional por período de tempo em Curitiba

Fontes: Ippuc (2007; 2015; 2018); SMU (2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2009).

Já no que diz respeito ao perfil dos empreendimentos que receberam potencial construtivo adicional, no período de maior volume de concessões emitidas, a demanda caracterizou-se predominantemente por edificações habitacionais (84%) e por edificações que, ou extrapolaram apenas o coeficiente de aproveitamento (60%), ou combinaram a extrapolção desse parâmetro construtivo com o acréscimo no número de pavimentos (34%) (gráficos 4 e 5). Se combinados esses dois fatores

– uso habitacional e aumento exclusivo no coeficiente de aproveitamento ou casado com o acréscimo de altura –, a representatividade chega a 78% do total de certidões emitidas. Ou seja, pelo perfil identificado dos empreendimentos que demandaram a ampliação de seu potencial construtivo original, é possível concluir que para a maioria destes o acréscimo de parâmetros construtivos implicou conjuntamente no aumento do volume construído e da densidade habitacional.

Gráfico 4 - Certidões de concessão de potencial construtivo adicional por uso do imóvel receptor (2007 a 2017)

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).
Elaboração: a autora (2019).

Gráfico 5 - Certidões de concessão de potencial construtivo adicional por parâmetro construtivo excedido (2007 a 2017)

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).
Elaboração: a autora (2019).
Nota: CA – Coeficiente de aproveitamento.

Adentrando especificamente a Transferência do Direito de Construir, no que diz respeito à variação no número de certidões emitidas por ano (gráfico 6), algumas diferenças em relação ao comportamento geral se fazem presentes. Inicialmente, em relação ao acréscimo vivenciado a partir de 1990, uma vez que, para esse instrumento, o primeiro salto ocorreu apenas em 2001. Depois, no *boom* vivenciado a partir de 2007, período que, a despeito do acréscimo significativo no número de certidões emitidas, apresentou uma atipicidade nos anos 2011 e 2012, em divergência com o pico de concessões experimentado em Curitiba. Sendo assim, é possível afirmar que pelo menos até 1993 o acréscimo no número de emissões registrado no município deveu-se à Outorga Onerosa, na medida em que esse era o único outro instrumento vigente àquela época. Já no que concerne ao peso da Transferência sobre o total de certidões emitidas no município, este só adquiriu expressão a partir de 2001, sendo as maiores representatividades verificadas nos anos de 2003 (31%), 2007 (32%) e 2008 (33%).

Gráfico 6 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por ano em Curitiba, total e mediante Transferência do Direito de Construir

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).
Elaboração: a autora (2019).

Uma análise detalhada das concessões mediante Transferência permite identificar a que se deveu o acréscimo de sua representatividade (gráfico 7). Muito embora a partir de 2000 tenham sido ampliadas as modalidades a que se destina o instrumento, nota-se que até 2003 a preservação do patrimônio cultural respondeu pela totalidade das concessões. Mesmo após esse ano, foi somente a partir de 2006 que outras modalidades de transferência passaram a se equiparar a essa finalidade. Ainda assim, em 2009 e 2011, as Unidades de Interesse de Preservação responderam por mais de 70% das concessões. Ou seja, o aumento da expressão do instrumento sobre o total de certidões emitidas não se deveu exclusivamente ao aumento de modalidades, mas também ao maior número de concessões para a finalidade de preservação do patrimônio cultural.

Todavia, é possível notar que o histórico recente tem apontado para uma tendência de inversão de prevalências, em função do acréscimo de concessões para fins de constituição de Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal. Embora para essa finalidade o primeiro ano de concessão tenha sido pouco representativo, a partir do ano seguinte suas certidões passaram a representar 17% das transferências realizadas, e no próximo ano, 42%. A despeito da ampla oscilação nas certidões emitidas para as outras modalidades, é possível notar que o acréscimo na representatividade das concessões com origem nas reservas naturais veio em desfavor das Unidades de Interesse de Preservação, que apresentaram nos últimos dois anos da série a menor representatividade de sua trajetória – 34% e 31%, respectivamente.

Gráfico 7 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por modalidade de Transferência do Direto de Construir

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Notas: UIP – Unidade de Interesse de Preservação; RPPNM – Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal.

Já no que diz respeito à Outorga Onerosa, embora o início da série pareça acompanhar de perto a variação total no número de certidões emitidas no município, após 1998 o instrumento passou a caminhar na contramão da tendência geral das concessões (gráfico 8). Enquanto o total de emissões passou a apresentar poucas oscilações a partir daquela data, para a Outorga Onerosa houve uma constante queda no número de certidões emitidas. Ainda assim, em 2002 e 2008, o instrumento pareceu ter ganhado sobrevida, diante do abrupto acréscimo na demanda pela concessão de potencial construtivo adicional. Todavia, já nos anos seguintes, a Outorga Onerosa voltaria a apresentar um movimento no sentido de perda relativa de representatividade sobre o total de certidões concedidas em Curitiba.

Com relação às modalidades específicas desse instrumento, eventuais ponderações a respeito precisam levar em consideração as restrições impostas à Outorga Onerosa concedida para a finalidade de preservação ambiental natural. Enquanto para a finalidade habitacional de interesse social a aplicação resulta ampliada, abrangendo uma série de zonas e setores do município, a outra modalidade se aplica apenas a terrenos cadastrados pelo poder público local que contenham bosques nativos relevantes, estando ainda as condições de concessão restringidas por parâmetros como a dimensão do lote e o percentual de cobertura vegetal. Assim, para esse caso específico, não cabem outras possibilidades de aquisição de potencial construtivo adicional, servindo a análise de concessões mais

para o levantamento do número de imóveis que usufruíram do benefício outorgado do que para a comparação entre modalidades.

Gráfico 8 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por ano em Curitiba, total e mediante Outorga Onerosa do Direito de Construir

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Gráfico 9 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por modalidade de Outorga Onerosa do Direito de Construir

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Por fim, a Cota de Potencial Construtivo foi o instrumento que apresentou uma variação no número de certidões emitidas mais próxima do comportamento geral das emissões (gráfico 10). Apesar das oscilações verificadas no início de sua trajetória, após 1998 a ferramenta passou a ampliar a sua expressão no total das concessões outorgadas no município, atingindo a partir de 2010 a representatividade de mais de 60% das certidões emitidas. Chama a atenção, contudo, que após iniciar uma trajetória ascendente de prevalência sobre os demais instrumentos, de 2013

para 2014 e de 2014 para 2015 a Cota de Potencial Construtivo sofreu uma leve baixa em sua representatividade, coincidindo esse período justamente com aquele em que as transferências oriundas de reservas naturais atingiram o ápice de sua expressão – 12% sobre o total de concessões em 2014 e 8% em 2015. Em contrapartida, após esse último ano, a Cota de Potencial Construtivo voltou a ampliar seu destaque sobre os demais instrumentos, chegando em 2017 ao equivalente a 84% das certidões concedidas em Curitiba.

Gráfico 10 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por ano em Curitiba, total e mediante Cota de Potencial Construtivo

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).
Elaboração: a autora (2019).

É preciso ter em mente, todavia, que, diferentemente da Outorga Onerosa, o consumo de Cotas de Potencial Construtivo não depende exclusivamente da demanda pela aquisição de potencial construtivo mediante esse instrumento, mas também do número de cotas disponibilizado para concessão. Sendo assim, uma análise conjunta do estoque de cotas lançado e adquirido por ano (gráfico 11) permite aclarar se a pouca expressividade no início da trajetória da concessão deveu-se à baixa procura pelo instrumento ou ao reduzido número de cotas disponibilizado. Embora se note que muitas vezes a absorção não tenha ocorrido imediatamente após a instituição, há uma relativa proporção entre o volume disponibilizado e o montante adquirido nos anos seguintes ao lançamento. Relativamente ao período em que a Cota de Potencial Construtivo esteve descolada da variação no número total de certidões emitidas, é possível concluir que esse distanciamento está relacionado antes ao baixo número de cotas ofertado do que à priorização pelo adquirente de outro meio para a concessão.

Gráfico 11 - Estoque de Cotas de Potencial Construtivo disponibilizado para concessão e número de cotas adquiridas por ano em Curitiba (em mil cotas)

Fontes: Ippuc (2007); SMU (2018); Curitiba (legislação urbanística municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: em função do extenso número de normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba – 88 levantadas até o momento –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada no apêndice A deste documento.

Isso posto, convém atentar que também a concessão de cotas por modalidade está condicionada aos lançamentos efetuados pelo poder público municipal. Ou seja, não cabe ao adquirente de potencial construtivo a escolha da finalidade para a qual serão destinados os recursos auferidos, estando esta decisão relacionada muito mais às políticas públicas priorizadas pelo Município. Sendo assim, dentre as modalidades atendidas pelo instrumento, é possível especular sobre aquelas que apresentam caráter mais permanente, apesar das oscilações das concessões disponibilizadas durante sua trajetória, e aquelas pontuais, que parecem ter sido estabelecidas para o cumprimento de um objetivo específico e limitado no tempo. Da mesma forma, tanto a análise histórica do estoque disponibilizado (gráfico 12) quanto do número de cotas consumido (gráfico 13) permite identificar quais foram as políticas priorizadas em cada momento.

Como modalidades aparentemente contínuas, é possível citar as Unidades de Interesse Especial de Preservação, o Programa Especial de Governo e a regularização simplificada de edificações. A despeito da variação do número de cotas disponibilizado no tempo, a preservação do patrimônio cultural tem permanecido como uma das finalidades continuamente contempladas pelo instrumento. Já o Programa Especial de Governo, apesar de anteriormente ter suas finalidades atendidas por programas aparentemente pontuais, tem atravessado diferentes gestões governamentais e recebido prioridade do poder público municipal.

Por último, a regularização simplificada de edificações, muito embora ainda no princípio de sua concessão, apresenta como diferencial a não dependência de um estoque de potencial, sendo o número de cotas disponibilizado unicamente em função da demanda dos imóveis enquadrados como beneficiários.

Gráfico 12 - Estoque de Cotas de Potencial Construtivo disponibilizado para concessão por modalidade e por ano em Curitiba (em mil cotas)

Fontes: Ippuc (2007); SMU (2018); Curitiba (legislação urbanística municipal).
Elaboração: a autora (2019).

Gráfico 13 - Número de cotas adquiridas por modalidade e por ano em Curitiba (em mil cotas)

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Notas: UIEP – Unidade de Interesse Especial de Preservação; PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social; PEAE – Programa de Expansão do Atendimento Educacional; PIES – Programa de Implantação de Equipamentos Sociais; PEG – Programa Especial de Governo; PECM – Programa Especial Copa do Mundo. Para o PECM, considerado apenas o estoque referente à primeira parcela, uma vez que a emissão da segunda está condicionada à liquidação da primeira; Para estoque, não considerada a regularização simplificada de edificações por não envolver o estabelecimento de estoque; Em função do extenso número de normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba – 88 levantadas até o momento –, optou-se por não as referenciar diretamente, estando a relação completa disponibilizada no apêndice A deste documento.

Em contrapartida, o Programa Habitacional de Interesse Social teve uma única destinação de recursos em toda a sua trajetória: o assentamento de famílias relocadas pelo projeto de regularização fundiária e urbanização Vila Terra Santa. Embora esse tenha sido um dos programas que sofreram acréscimo no número de cotas disponibilizado, a última certidão foi emitida ao final de 2007, a partir de quando não houve mais concessões para essa modalidade. Da mesma forma, o programa especial Copa do Mundo Fifa 2014, até mesmo pela sua natureza, é outra modalidade específica e limitada no tempo. Ainda que o estoque disponibilizado para essa finalidade não tenha sido totalmente liquidado, a última concessão foi registrada em 2016, momento em que foi paralisada a sua comercialização (R3PE, 2018; informação verbal).

Finalmente, para elucidar o impacto da regularização simplificada de edificações no total de concessões, cumpre observar o número de certidões de potencial construtivo emitidas para cada modalidade (gráfico 14).

Gráfico 14 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por modalidade de Cota de Potencial Construtivo

Fonte: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: UIEP – Unidade de Interesse Especial de Preservação; PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social; PEAE – Programa de Expansão do Atendimento Educacional; PIES – Programa de Implantação de Equipamentos Sociais; PEG – Programa Especial de Governo; PECM – Programa Especial Copa do Mundo.

Comparativamente ao consumo de cotas, algumas questões chamam a atenção. Primeiramente, a maior representatividade no número de certidões, especialmente daquelas emitidas posteriormente a 2013. Isso porque a variação nas concessões parece não acompanhar a tendência de decréscimo de demanda, o que pode apontar para uma alteração no perfil da transação, com menor

proporcionalidade entre certidões emitidas e volume de cotas adquirido. Depois, a procura por cotas para fins de regularização simplificada de edificações, que apesar do pouco tempo do início da concessão, tem sido expressiva sobre o total de certidões emitidas – representatividade de 24% em 2016 e 49% em 2017.

4.3 A aplicação simultânea de instrumentos análogos: complementaridades e conflitos

Uma análise conjunta da aplicação dos instrumentos de solo criado em Curitiba permite substanciar os impactos já anunciados. Conforme identificado, a Transferência do Direito de Construir só passou a adquirir uma maior expressividade no total de concessões a partir de 2001. Embora mesmo nos anos de maior representatividade o instrumento responda por apenas entre 20% e 30% do número de certidões emitidas, é possível identificar que há uma relativa correspondência entre a sua variação e o comportamento geral do município. O mesmo não pode ser atribuído à Outorga Onerosa, que embora no princípio tivesse suas concessões muito próximas do total de emissões, após 1998 passou a vivenciar uma contínua tendência de distanciamento da variação verificada em Curitiba. Isso porque a Cota de Potencial Construtivo parece ter preenchido a sua representatividade no total de concessões, tornando-se, a partir de 2002, o instrumento de maior expressividade no número de certidões (gráfico 15).

Gráfico 15 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas por instrumento e por ano em Curitiba

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).
Elaboração: a autora (2019).

No entanto, quando analisada a área acrescida mediante cada instrumento (gráfico 16), observa-se um comportamento diferenciado. Embora ainda seja possível notar a suplantação da Outorga Onerosa pela Cota de Potencial Construtivo, a Transferência do Direito de Construir ganha representatividade, muito em função das características dos imóveis que originam esse tipo de potencial construtivo. Por esse motivo, não é sem razão o relato do representante 2 dos proprietários (2018, informação verbal), que afirmou que a concorrência entre esse instrumento e o potencial construtivo ofertado pela municipalidade ocorre muito em função da área computável a ser transacionada. Ainda assim, é possível notar que mesmo com a maior expressividade da Transferência do Direito de Construir, a Cota de Potencial Construtivo mantém sua relevância diante dos demais instrumentos, assumindo, nos últimos quatorze anos, sete vezes a posição de maior volume de área transacionada⁸⁴.

Gráfico 16 - Área acrescida mediante a concessão de potencial construtivo adicional por instrumento e por ano em Curitiba (em mil m²)

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Identificado o sobreposição existente especialmente entre a Outorga Onerosa e a Cota de Potencial Construtivo, convém apreciar agora a distribuição espacial dos certificados emitidos para ambos os instrumentos. Para tanto, optou-se por efetuar um recorte temporal, como forma de identificar o cenário das concessões antes e após o acirramento da competitividade entre essas ferramentas. A esse respeito, embora tenha sido a partir de 1998 que se passou a verificar um

⁸⁴ Os anos em que a Cota de Potencial Construtivo apresentou o maior montante de área computável transacionada foram 2004, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013 e 2017.

movimento simultâneo de redução de emissão para a Outorga Onerosa e acréscimo para a Cota de Potencial Construtivo, foi em 2002 que esse último instrumento passou a adquirir, comparativamente, uma maior representatividade. Isso, somado ao fato de que foi a partir de 2003 que a cota passou a se distanciar conceitualmente da transferência e a se aproximar da outorga, motivou a definição desse último ano como o divisor entre os períodos a serem considerados. Desta forma, a separação das emissões ficou assim definida: até 2003 (figuras 6 e 8), quando havia só uma modalidade de Cota de Potencial Construtivo, estando esta mais próxima ao formato da Transferência do Direito de Construir; e a partir de 2003 (figuras 7 e 9), quando o instrumento passou a se aproximar conceitualmente da Outorga Onerosa.

Figura 6 - Mapa da concentração espacial das certidões de Outorga Onerosa do Direito de Construir emitidas até 2003

Fontes: Ippuc (2007; 2015); SMU (2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).

Figura 7 - Mapa da concentração espacial das certidões de Outorga Onerosa do Direito de Construir emitidas após 2003

Fontes: Ippuc (2007; 2015); SMU (2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).

A partir dos mapas resultantes, é possível efetuar algumas observações. Primeiro, no que diz respeito ao volume de concessões e, depois, à sua concentração espacial. No que concerne ao número de certidões emitidas, é visível que, enquanto para a Outorga Onerosa os dois períodos não aparentam uma grande distinção, para a Cota de Potencial Construtivo a fase mais recente apresenta um

volume consideravelmente superior. Ainda a esse respeito, se comparados os dois instrumentos, é possível reforçar a ideia de prevalência do primeiro até 2003 e a reversão desse predomínio após essa data. Já em relação à localização de tais certidões, ao passo que para a Cota de Potencial Construtivo a concentração permanece nos dois períodos nas proximidades da região central e dos eixos estruturais, para a Outorga Onerosa nota-se um maior espriamento das concessões no segundo período, com o destaque de alguns focos significativamente periféricos.

Figura 8 - Mapa da concentração espacial das certidões de Cota de Potencial Construtivo emitidas até 2003

Fontes: Ippuc (2007; 2015); SMU (2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).

Figura 9 - Concentração espacial das certidões de Cota de Potencial Construtivo emitidas após 2003

Fontes: Ippuc (2007; 2015); SMU (2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).

É possível concluir, todavia, que esse comportamento é específico da Outorga Onerosa. Isso porque, se observado o padrão de distribuição espacial das concessões de potencial construtivo efetuadas via Transferência do Direito Construir (figuras 10 e 11), nota-se que, independentemente do período, as certidões também se concentraram nas porções centrais, eixos estruturais e imediações. Isso posto, pode-se arriscar algumas possíveis justificativas para esse perfil diferenciado.

Figura 10 - Mapa da concentração espacial das certidões de Transferência do Direito de Construir emitidas até 2003

Fontes: Ippuc (2007; 2015); SMU (2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).

Figura 11 – Mapa da concentração espacial das certidões de Transferência do Direito de Construir emitidas após 2003

Fontes: Ippuc (2007; 2015); SMU (2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).

Uma possibilidade seria a diferenciação da Outorga Onerosa com relação às zonas e setores passíveis de recepção do potencial construtivo adicional. Para averiguar tal suposição, foram destrinchados os compartimentos territoriais a que se aplica cada instrumento. Para a Outorga Onerosa, considerou-se a abrangência relativa aos incentivos aos programas habitacionais de interesse social (figura 12), uma vez que, conforme já mencionado, para a finalidade de preservação ambiental a aplicação do instrumento resulta bastante restritiva. Para a Transferência, foram utilizados os parâmetros definidos na lei que instituiu de forma ampla e genérica o instrumento em Curitiba.

Já para a Cota de Potencial Construtivo, uma vez que a forma de concessão é definida via decreto municipal, foram compilados todos os parâmetros já instituídos durante sua trajetória de aplicação. Para o período após 2000, ano da promulgação do conjunto de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo ainda vigente, foram identificadas três configurações distintas de parâmetros construtivos. Com relação ao modelo hoje vigente, este teve início em 2012, a partir da promulgação do

Decreto Municipal nº 291, tendo sido reproduzido, pelo que se pode levantar, em outras doze normativas⁸⁵, abrangendo as modalidades das Unidades de Interesse Especial de Preservação, do Programa Especial de Governo e do programa especial Copa do Mundo FIFA 2014. Pelo que foi possível concluir, os parâmetros atualmente instituídos coincidem com aqueles atribuídos à Transferência do Direito de Construir, motivo pelo qual se optou por representá-los conjuntamente (figura 13).

Figura 12 - Mapa com as zonas e setores passíveis de recepção de potencial construtivo via Outorga Onerosa

Fontes: Curitiba (2000f); Ippuc (2015; 2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).
Nota: OUC – Operação Urbana Consorciada Linha Verde.

Figura 13 – Mapa com as zonas e setores passíveis de recepção de potencial construtivo via Transferência e Cota

Fontes: Curitiba (2000g; 2018a); Ippuc (2015; 2018); ITCG (2014).
Elaboração: a autora (2019).
Nota: OUC – Operação Urbana Consorciada Linha Verde.

Conforme é possível verificar, são poucos os compartimentos territoriais em que há exclusividade de aplicação de um instrumento. De forma mais substancial, pode-se identificar a zona central e a via central dos eixos estruturais. Embora isso possa justificar a falta de transações via Outorga Onerosa para esses compartimentos, nas suas imediações a concessão é consentida a todos os

⁸⁵ Decretos municipais nº 359 de 2012, 826 de 2012, 1274 de 2012, 1275 de 2012, 2007 de 2012, 2020 de 2012, 985 de 2013, 1239 de 2013, 847 de 2014, 993 de 2014, 636 de 2018 e 1036 de 2018.

instrumentos. Ainda assim, poder-se-ia alegar que a diferenciação nos usos permitidos poderia ter algum efeito sobre a distribuição espacial dos certificados, uma vez que a Outorga Onerosa tem sua aplicação restrita ao uso habitacional⁸⁶. Entretanto, conforme identificado no início, 84% do total das concessões destinaram-se a esse uso, não correspondendo as demais destinações a uma representatividade que justifique um perfil tão diferenciado de localização.

Eliminada essa hipótese, uma segunda alternativa diz respeito à diferença existente entre a fórmula de cálculo da contrapartida da Outorga Onerosa e a da Cota de Potencial Construtivo, que supostamente poderia impactar em resultados diferenciados, a depender da localização. Para avaliar tal suposição, seria necessário ter acesso aos valores-base utilizados para a Outorga Onerosa, na medida em que esse instrumento não apresenta valores de referência pré-definidos, demandando a análise caso a caso pelo ente municipal responsável. Todavia, tal base não é de livre acesso à população, o que dificulta a consecução de estimativas e eventuais simulações. Ainda assim, mediante a solicitação da pesquisadora, foram disponibilizados os valores de pauta para o cálculo do imposto aplicado em 2015. Diante dessa restrição temporal, e como forma de dar maior amplitude às estimativas aqui realizadas, optou-se por extrapolar o uso da informação para os anos imediatamente anteriores e posteriores. Assim, constituíram o período de análise os anos de 2014, 2015 e 2016.

Com base nas informações disponibilizadas, foi possível estimar o valor da contrapartida prestada em cada transação. Ainda, foi possível expandir o cálculo para as concessões efetuadas mediante outro instrumento, propiciando simulações quanto à contrapartida menos onerosa e a diferença no valor da contraprestação. Uma vez realizadas tais estimativas e projeções, procedeu-se à divisão do valor prestado pelo beneficiário pela área acrescida na operação, possibilitando o cálculo médio da contrapartida prestada por ano e por instrumento de concessão (tabela 1).

Com base nos resultados alcançados, um primeiro aspecto a ser destacado diz respeito à diferença entre o número de certificados emitidos e a estimativa de quantas concessões seriam menos onerosas para cada instrumento. Primeiro, por reforçar a hipótese de que o cálculo da contrapartida via Cota de Potencial Construtivo resulta na maioria dos casos menos dispendioso ao adquirente. Depois,

⁸⁶ Lembrando que essa restrição cabe apenas à Outorga Onerosa ampliada, não cabendo à modalidade de preservação ambiental.

porque, apesar dessa constatação, é possível verificar que nem sempre se usufrui desse benefício, reforçando o testemunho de representantes do setor produtivo de que o custo não é a única variável considerada no momento da definição do instrumento. Em outras palavras, como o valor de referência é desconhecido, para que a Outorga Onerosa seja escolhida restam duas alternativas: ou a disponibilidade de tempo do adquirente para arcar com o trâmite mais burocrático, na perspectiva de ponderar sobre o instrumento menos oneroso, ou a localização do empreendimento em uma área tal que não restem dúvidas quanto ao preço mais reduzido da contraprestação.

Tabela 1 - Estimativas e simulações de concessões e do valor da contrapartida por instrumento

	2014		2015		2016	
	OODC	CPC	OODC	CPC	OODC	CPC
Número de concessões emitidas	17	143	8	91	3	90
Número de concessões que seriam emitidas, caso os adquirentes tivessem optado sempre pelo menor valor de contrapartida (simulação)	65	95	40	59	44	49
Média do valor unitário da contrapartida (R\$/m ²)	R\$ 261	R\$ 392	R\$ 310	R\$ 391	R\$ 338	R\$ 466
Média do valor unitário da contrapartida caso adotado exclusivamente o instrumento (R\$/m ²)	R\$ 476	R\$ 382	R\$ 530	R\$ 389	R\$ 538	R\$ 463

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: por apresentar regras específicas de concessão, a modalidade regularização simplificada de edificações não foi considerada; Apreciadas apenas as certidões para as quais foi possível calcular a contrapartida.

Notas: OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir; CPC – Cota de Potencial Construtivo.

Adicionalmente a essa observação, nota-se que o valor médio da contrapartida praticada via Outorga Onerosa resulta bastante inferior àquela prestada mediante Cota de Potencial Construtivo, o que leva a crer que a opção por esse instrumento dá-se ou em localizações menos valorizadas ou com um elevado coeficiente de aproveitamento básico. Isso porque, embora considerado o preço da terra, para o cálculo da contrapartida via Outorga Onerosa, o coeficiente de aproveitamento básico do terreno entra na posição de denominador na fórmula. Isto é, quando superior a 1 (um), o coeficiente tem um potencial redutor da contrapartida, e quando abaixo desse valor, um efeito dilatador da contraprestação a ser prestada. Diferentemente, embora a Cota de Potencial Construtivo disponha de um índice de conversão, este não é proporcional ao coeficiente de aproveitamento do terreno. Sendo assim, para a contrapartida da Outorga Onerosa resultar inferior é necessário: i) para as regiões com menor coeficiente de aproveitamento, um preço reduzido da terra, uma vez que seu potencial construtivo terá pouco efeito sobre o resultado; ii) para as regiões com alto preço da terra, que o coeficiente de

aproveitamento seja elevado, permitindo a sua incidência sobre o rebaixamento da contraprestação.

Isso posto, é possível pressupor que a estimativa quanto ao instrumento menos oneroso não se dá em função exclusivamente do preço da terra ou do coeficiente de aproveitamento básico, mas resulta de uma combinação desses dois fatores, somados às variáveis do cálculo da contrapartida via Cota de Potencial Construtivo. A espacialização da simulação das concessões por instrumento que teriam uma contrapartida menos onerosa permite ratificar essa suposição (figura 14). Em que pese o fato de que poucas certidões foram emitidas para zonas ou setores com coeficiente de aproveitamento básico igual a cinco ou quatro, é possível verificar que para essas áreas a transação via Outorga Onerosa resultaria inferior, em função da redução proporcionada pelo elevado índice construtivo do terreno. Todavia, para os compartimentos com coeficiente equivalente a dois, há uma maior variedade nos resultados. Para essas regiões, nota-se que as concessões que tiveram a cota como instrumento menos oneroso situam-se nas proximidades da região central, onde, conforme visto no capítulo anterior, o preço da terra é mais elevado. Já para as porções mais distantes dessa área, a Outorga Onerosa é preponderante.

Quanto às regiões onde o coeficiente de aproveitamento básico é inferior a dois, havendo um menor peso dessa variável sobre a contrapartida, houve uma distribuição menos padronizada das concessões. Mesmo assim, é possível verificar um predomínio da Outorga Onerosa nas concessões mais periféricas e uma maior ocorrência da Cota em regiões mais centrais e próximas aos eixos estruturais. Importa lembrar ainda que, diferentemente da Cota de Potencial Construtivo, para a Outorga Onerosa há um fator redutor diferenciado conforme o parâmetro construtivo excedido. Conforme adiantado, enquanto para o acréscimo no coeficiente de aproveitamento o desconto é de 25%, para o aumento no número de pavimentos o abatimento é de 85%, o que leva a crer que para edificações que extrapolam esse parâmetro construtivo, a concessão via Outorga Onerosa resultaria menos dispendiosa. Com efeito, quando mapeadas as transações que demandaram exclusivamente acréscimo de pavimentos (figura 15), foi possível identificar o predomínio quase absoluto da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Figura 14 - Mapas com a localização das concessões emitidas entre 2014 e 2016 por instrumento com menor valor unitário da contrapartida e coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor

Fontes: Ippuc (2007; 2015); SMU (2018); ITCG (2014).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: considera-se como valor unitário da contrapartida a contraprestação total dividida pela área acrescida, ou seja, o preço do potencial construtivo adicional por metro quadrado; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir; CPC – Cota de Potencial Construtivo.

Figura 15 - Mapa com a localização das concessões de acréscimo de número de pavimentos emitidas entre 2014 e 2016 por instrumento com menor valor unitário da contrapartida

Fontes: Ippuc (2007; 2015); SMU (2018); ITCG (2014).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: considera-se como valor unitário da contrapartida a contraprestação total dividida pela área acrescida, ou seja, o preço do potencial construtivo adicional por metro quadrado; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir; CPC – Cota de Potencial Construtivo.

Outra forma de representar tais informações é através de um gráfico de dispersão, que considera em um eixo o valor da contrapartida menos dispendiosa – seja via Outorga Onerosa ou Cota de Potencial Construtivo – e no outro, primeiro, o valor de pauta utilizado para o cálculo do preço da terra (gráfico 17), e, depois, o coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se localiza o imóvel receptor (gráfico 18). Conforme é possível observar no primeiro gráfico, há duas linhas tendenciais de relação entre o preço da terra e o valor dispendido na concessão, distantes, provavelmente, em função da diferença entre os coeficientes de aproveitamento básico dos respectivos terrenos. Entretanto, há uma grande concentração de certidões nos valores de contrapartida entre R\$ 200 e R\$ 300 reais que não variam conforme o preço da terra, representando estas as concessões que tiveram a Cota de Potencial Construtivo como o instrumento menos oneroso.

Já em relação ao gráfico que cruza o valor da contrapartida menos dispendiosa com o coeficiente de aproveitamento do imóvel receptor, nota-se que, enquanto para os coeficientes de aproveitamento mais elevados a variação na contraprestação é menor, para os imóveis com menor potencial construtivo há uma

extensiva margem de amplitude no preço da terra. Isso porque as zonas e setores com potencial mais elevado ou possuem uma dimensão territorial mais reduzida ou tiveram as concessões emitidas nesse período concentradas em localidades próximas, o que implica em uma menor oscilação no preço da terra dos imóveis receptores. Ainda assim, mesmo que com uma variação no valor da contrapartida superior, as concessões que tiveram como destino regiões com coeficiente de aproveitamento mais reduzido apresentaram uma significativa concentração em alguns intervalos, como as faixas entre R\$ 200 e R\$ 400 para o coeficiente igual a 1 e entre R\$ 400 e R\$ 600 para o coeficiente igual a 2.

Gráfico 17 - Relação entre os valores unitários da contrapartida menos onerosa e os valores de pauta para o cálculo do preço da terra

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015).
Elaboração: a autora (2019).

Gráfico 18 - Relação entre os valores unitários da contrapartida menos onerosa e os coeficientes de aproveitamento básico do imóvel receptor do potencial

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015).
Elaboração: a autora (2019).

Com base nas estimativas e simulações efetuadas, é possível concluir que embora para a maioria dos casos a contrapartida via Cota de Potencial Construtivo resulte inferior, a existência de coeficientes de aproveitamento elevados em Curitiba e a consideração destes no cálculo da Outorga Onerosa fazem com que nem sempre aquele instrumento seja o menos oneroso. Independentemente de qual situação torne a contraprestação menos dispendiosa, o fato é que a existência de fórmulas de cálculo diferenciadas para um mesmo tipo de concessão tende a beneficiar o adquirente de potencial construtivo, que pode optar pelo instrumento que lhe resulta mais benéfico. Todavia, uma vez que a contraprestação via cota é desvinculada do preço da terra, a possibilidade de escolha pode muitas vezes implicar na apropriação privada de parte da valorização imobiliária propiciada pelo acréscimo do potencial construtivo. Isso tudo em desfavor da arrecadação municipal.

Ainda tomando como base os cálculos efetuados anteriormente, foi possível estimar a arrecadação municipal via instrumentos nesse período e simular quanto seria esse montante caso houvesse apenas umas das ferramentas à disposição da municipalidade (tabela 2). Conforme esperado, a receita auferida via Outorga Onerosa foi bastante inferior, concordante com o número de concessões e a área computável transacionada. Todavia, caso esse fosse o único instrumento empregado, a arrecadação seria da ordem de 42% superior no primeiro ano, 57% no segundo e 15% no terceiro. Mesmo assim, cumpre notar que ainda que a Cota de Potencial Construtivo fosse o único instrumento aplicado, haveria um acréscimo de receita, o que força a constatação de que esse instrumento não necessariamente resulta menos dispendioso. Contudo, pelo fato de estar disponível ao adquirente e com uma forma de concessão diversa da Outorga Onerosa, a Cota acentua a concorrência entre instrumentos análogos, com claro prejuízo ao Tesouro municipal e às destinações dele dependentes.

Tabela 2 - Estimativas e simulações de receita por instrumento

	2014		2015		2016	
	OODC	CPC	OODC	CPC	OODC	CPC
Receita (em mi R\$)	R\$ 2,84	R\$ 15,91	R\$ 0,59	R\$ 5,52	R\$ 0,51	R\$ 10,29
Receita simulada (em mi R\$)	R\$ 22,67	R\$ 21,46	R\$ 8,68	R\$ 6,57	R\$ 11,84	R\$ 11,39

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: por apresentar regras específicas de concessão, a modalidade regularização simplificada de edificações não foi considerada; apreciadas apenas as certidões para as quais foi possível calcular a contrapartida; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir; CPC – Cota de Potencial Construtivo.

Gráfico 19 - Receita auferida por instrumento e por ano e simulação de receita caso todas as concessões ocorressem via Outorga Onerosa

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: por apresentar regras específicas de concessão, a modalidade regularização simplificada de edificações não foi considerada; apreciadas apenas as certidões para as quais foi possível calcular a contrapartida.

Analisando-se as estatísticas referentes às certidões de concessão emitidas em Curitiba, é possível compreender a receptividade que o setor produtivo tem com a Cota de Potencial Construtivo e os esforços empreendidos por esse segmento pela manutenção do instrumento. Todavia, os benefícios concedidos ao setor privado não se restringem à forma de concessão diferenciada da ferramenta. Em 2010, a Cota de Potencial Construtivo surgiu como uma alternativa para a viabilização da reforma de um estádio privado, que serviria como sede para a Copa do Mundo FIFA 2014. Pela recorrência com que essa modalidade foi citada – e criticada – pelos entrevistados que fizeram parte desta pesquisa e por representar o caso máximo de desvirtuamento dos instrumentos de solo criado em Curitiba, optou-se por dedicar algumas linhas para essa narrativa.

4.4 A distorção dos instrumentos de solo criado ilustrada: o caso das Cotas de Potencial Construtivo do Estádio Joaquim Américo Guimarães

Aos trinta e um dias do mês de maio de 2009, passado cerca de um ano e meio da escolha do Brasil como palco da Copa do Mundo de 2014, Curitiba foi definida como uma das doze cidades que sediariam o evento. A decisão, conforme apontou o então secretário-geral da Federação Internacional de Futebol (Fifa),

Jérôme Valcke, foi pautada por critérios técnicos, incluindo a capacidade de prover a infraestrutura necessária à realização do evento (AGÊNCIA ESTADÃO, 2009). A esse respeito, o destaque de Curitiba estava no fato de dispor de um dos estádios que mais se aproximava das exigências da Fifa (GAZETA DO POVO, 2009), estando àquele momento com cerca de 70% das demandas atendidas, reclamando, portanto, um investimento financeiro menor que as demais instalações esportivas do país (LESSA, 2010).

Oficialmente, a definição de Curitiba como cidade-sede requereu compromissos de cooperação e responsabilização das instâncias envolvidas, com o objetivo de viabilizar a realização do evento. Na esfera pública, União, Estado e Município firmaram uma Matriz de Responsabilidades, a partir da qual foram definidas as competências de cada ente na provisão de investimentos, infraestrutura e serviços. Já envolvendo a iniciativa privada, assinaram um Termo de Compromisso o Governo do Estado, a Prefeitura Municipal e o Clube Atlético Paranaense (CAP), proprietário legal do Estádio Joaquim Américo Guimarães – também conhecido como Arena da Baixada –, palco da competição na capital paranaense.

Em relação a esse Termo de Compromisso, comprometeram-se os signatários a atuar de forma integrada e imediata, de maneira a viabilizar os empreendimentos dentro dos prazos fixados (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2008). Ainda naquele documento, reputaram os envolvidos a estrutura dos estádios como um aspecto essencial ao processo de seleção das cidades-sede, comprometendo-se a cidade candidata com a sólida definição dos investimentos para a sua construção ou remodelação (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2008).

O fato de exigir um investimento financeiro menor, entretanto, não foi garantia para que a viabilidade econômico-financeira das obras do estádio se desse sem obstáculos. Em meados de 2010, a presidência do Clube Atlético Paranaense passou a apresentar resistência a sediar o evento, alegando dificuldades em angariar os recursos necessários. Como solução, e diante da proximidade do prazo para que o município apresentasse as garantias financeiras, a concessão de potencial construtivo como forma de remuneração pelas intervenções passou a ser veiculada como uma possibilidade. Ainda assim, apesar de implicar em um menor

investimento privado na operação, a alternativa era vista com ressalvas por parte do clube proprietário do estádio:

É uma moeda que quando a economia está aquecida como agora é uma boa moeda. Mas isso depende do momento econômico do país. Não sabemos o que vai ocorrer nos próximos 10 anos (Ênio Fornea, então vice-presidente financeiro do Clube Atlético Paranaense, em declaração concedida ao jornal Gazeta do Povo em 18 de junho de 2010).

Reforçando essa apreensão, colunista da Gazeta do Povo, em publicação de 21 de agosto do mesmo ano, apontava a inviabilidade da proposta. Segundo Nascimento (2010), a quantia estimada para o repasse via potencial construtivo possibilitaria a construção de aproximadamente 350 mil metros quadrados adicionais, o equivalente a 30% da média anual da área produzida pela construção civil em Curitiba. O montante comprometeria o investimento de R\$ 400 milhões, calculados a partir do custo efetivo de construção cotado à época, gerando insegurança para as construtoras, que não teriam nem o capital disponível e nem a demanda de mercado para absorver esse acréscimo em curto prazo (NASCIMENTO, 2010).

Não obstante tais preocupações, essa foi a solução adotada. Como forma de viabilizar a adequação do estádio às exigências da Fifa, comprometeram-se o Estado, o Município e o CAP cada qual com um terço do orçamento estimado para as obras, mediante o Convênio 19.275, datado de 20 de setembro de 2010. Naquele momento, a estimativa dos custos estava na casa de R\$ 135 milhões, estando a contrapartida a ser prestada pelas partes definida de seguinte forma: i) ao Estado, caberia o aporte de R\$ 45 milhões ao Município, a serem empregados em intervenções de competência local para a viabilização do evento; ii) ao Município, competiria o repasse acumulado de sua parte e da parte do Estado ao clube, na ordem de R\$ 90 milhões, estando esse montante representado em cotas de potencial construtivo; e iii) ao Clube Atlético Paranaense, caberiam os R\$ 45 milhões restantes (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2010).

Assinado o termo de convênio, Estado e Município aplicaram-se na instituição legal de suas obrigações. Assim sendo, em 04 de novembro de 2010 foi aprovada a Lei Municipal nº 13.620, que instituiu o potencial construtivo do Estádio Joaquim Américo Guimarães, e em 27 de dezembro do mesmo ano, a Lei Estadual nº 16.733, que autorizou o Tesouro do Estado, por intermédio do Fundo de

Desenvolvimento Econômico (FDE), a apoiar financeiramente projeto público e coletivo com vistas à realização do Campeonato Mundial de Seleções.

Passados cerca de sete meses da aprovação da lei municipal, técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba, por solicitação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), explicaram a natureza da contrapartida. Conforme relatado, “o instrumento permite que uma construtora, por exemplo, adquira o direito de construir um edifício mais alto e com maior área, em regiões determinadas pela Lei de Zoneamento, e, em troca, repasse dinheiro a uma obra de interesse público” (TCE/PR, 2011, s.p.). A despeito de a finalidade atendida não estar prevista no Estatuto da Cidade, no caso do Estádio Joaquim Américo Guimarães o benefício foi definido como um “Potencial Construtivo de Natureza Especial”, reservado a “imóveis ícones”, estando o estádio enquadrado como de “interesse esportivo para a cidade” (TCE/PR, 2011).

No entanto, decorrido aproximadamente um ano e meio, a normativa que instituíra o potencial construtivo começou a caducar, diante de um novo orçamento divulgado pelo clube, no valor de R\$ 184,6 milhões (FELCHACKA, 2012). Sob a motivação dessa imprecisão orçamentária, bem como por outras inconsistências e a falta de controle destas, sucedeu-se a primeira intervenção do Tribunal de Contas, que determinou a suspensão do repasse de verbas públicas ao evento da Fifa (CAMPANA, 2012). Em resposta, em maio de 2012, Estado, Município e Clube Atlético Paranaense aditaram o seu Termo de Convênio, acrescentando o orçamento para R\$ 184,6 milhões e determinando o ressarcimento pelo clube ao Município das desapropriações efetuadas (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2012).

O termo aditivo previa ainda que a fiscalização das obras se desse por comissão composta exclusivamente por integrantes do Estado e do Município, sem a presença de um órgão de controle externo, “considerando não envolver repasse de recursos públicos” (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2012, cláusula 2ª). Havia também a supressão da cláusula 5ª, que determinava que R\$ 90 milhões da remuneração total das construtoras se desse exclusivamente mediante o repasse de potencial construtivo (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2012). Pelo novo formato, a parte do Município poderia ser destinada não somente ao pagamento de fornecedores de obras, serviços e projetos, mas também como garantia do empréstimo tomado pelo clube junto ao

Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná e para alienação a terceiros, mediante prévia autorização do Município, do Estado e do FDE (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2012).

Todavia, a despeito da defasagem da lei municipal em relação ao novo valor firmado em convênio, no dia 1º de junho de 2012 houve a primeira regulamentação dos potenciais construtivos a serem comercializados, sendo ofertadas 60 mil cotas no valor de R\$ 500,00, ou o equivalente a R\$ 30 milhões (CURITIBA, 2012b). Na sequência, em 25 de outubro de 2012, foi aprovado o Decreto nº 1.672, com o valor complementar de R\$ 60 milhões, fechando o montante dos R\$ 90 milhões acordados anteriormente, porém com a condição da concessão desta segunda parcela após o esgotamento da primeira e gradativamente distribuída no período de 12 anos (CURITIBA, 2012d).

Uma semana depois, o TCE-PR definiu o potencial construtivo concedido como "recurso não orçamentário, mas pertencente ao patrimônio público" (TCE/PR, 2012). A decisão, entretanto, não foi pela invalidação da concessão, mas no sentido da sua submissão à fiscalização por aquele tribunal (TCE/PR, 2012). Com o aval do TCE/PR pela continuidade do processo e diante do aditamento de convênio realizado, a três dias do final do ano 2012 foi aprovada a Lei Municipal nº 14.219, que elevou o potencial construtivo à quantia de R\$ 123 milhões. Em contrapartida, atendendo à solicitação do TCE/PR, a normativa incluiu disposições para uma maior transparência e controle do processo, além de ampliar a contrapartida social, mediante a reversão pelas empresas favorecidas de 2% do benefício concedido em ações e programas nas áreas de saúde, esporte, cultura e inovação científica (CURITIBA, 2012f).

Ainda assim, uma segunda intervenção do TCE-PR na suspensão de repasses ao clube viria a ocorrer no início de 2014, após uma nova divulgação de reajuste de custos, atingindo a casa dos R\$ 265 milhões (MARTINS, 2013). Segundo aquele órgão de controle externo, apesar da sua competência na fiscalização dos empreendimentos da Copa, o clube faltava com a sua obrigação de prestação de contas, omitindo-se diante dos reiterados pedidos de informação sobre o orçamento final, o cronograma físico-financeiro e as justificativas para alterações nas obras (TCE/PR, 2014).

Diante do exposto, não tardou muito para o Clube Atlético Paranaense requerer junto ao Município e ao Estado o rateio da diferença. Em reportagem de 7

de outubro de 2014, falava-se no orçamento de R\$ 330,6 milhões, um montante quase R\$ 150 milhões superior ao firmado no aditamento anterior, que o clube negava-se a assumir isoladamente (ALVES, 2014). Assim, criou-se um impasse em relação ao posicionamento dos governos estadual e municipal que, da mesma forma, negavam-se em aumentar a sua contrapartida (ALVES, 2014).

Essa indefinição, somada ao fato de que se aproximava o prazo final para o ressarcimento, pelo clube, das desapropriações efetuadas pelo poder público municipal, passou a colocar em risco as garantias oferecidas nos financiamentos firmados, a saber, o Centro de Treinamento do clube, o próprio estádio-sede da Copa do Mundo e as cotas de TV da Rede Globo. Em reação, primeiramente o CAP ofereceu como permuta terrenos localizados em bairros distantes (PUGLIESI, 2014), o que foi recusado pelo Município. Na sequência, o clube passou a alegar que já havia cumprido sua parte, quando do pagamento de R\$ 7,2 milhões por um dos terrenos, defendendo que o valor correspondia a um terço das desapropriações e que estas também faziam parte do acordo tripartite (PUGLIESI, 2015).

Agravando esse cenário de instabilidade, reportagem datada de 19 de março de 2015 apontava incertezas quanto ao sucesso da comercialização do potencial construtivo naquele momento (MATTOSO; ALVES, 2015). Em referência a um relatório do TCE-PR, a notícia prenunciava a incapacidade do Clube Atlético Paranaense de honrar suas dívidas com a Fomento Paraná – instituição financeira credora do empréstimo do clube e representante do Fundo de Desenvolvimento Econômico –, em função da sua dependência em relação à comercialização de potencial construtivo (MATTOSO; ALVES, 2015). Segundo o relatório,

Decorrente [sic] 16 (dezesseis) meses do início da comercialização do potencial construtivo, foram vendidas 35.330 (trinta e cinco mil, trezentos e trinta) cotas e, considerando o momento de dificuldades de nossa economia, não se garante que as cotas restantes, deste potencial construtivo específico, sejam vendidas até 05 de dezembro de 2015, data estabelecida para quitação de dívida (trecho do relatório de fiscalização do TCE/PR, divulgado pela reportagem da ESPN de 19 de março de 2015).

Além dessa apreensão, o relatório apontava diversas falhas e irregularidades no convênio firmado entre as partes, dentre as quais o pagamento das desapropriações com recursos públicos sem a devida contraprestação do clube, a fragilidade das garantias oferecidas nos empréstimos e o repasse de recursos sem a comprovação da realização das obras (MOREIRA, 2015). Da mesma forma, outras contrapartidas de responsabilidade do clube permaneciam em aberto, como o caso

da sede administrativa, que, além de não ter sido concluída a tempo da competição internacional, demandando gastos indevidos com instalações provisórias (BANDA B, 2016), não foi posteriormente cedida à municipalidade, levando o Município a recorrer às vias judiciais⁸⁷ (MARTINS, 2015).

Ainda assim, em outubro de 2015 o Governo do Estado iniciou uma tratativa com o Município pelo aumento do repasse de recursos ao Clube Atlético Paranaense, passando dos acordados R\$ 184,6 milhões para R\$ 346,2 milhões (GAZETA DO POVO, 2015). A proposta, entretanto, não foi bem recepcionada pelo governo municipal, que, além de se negar a um novo aditamento do convênio, passou a cobrar na Justiça o repasse pendente do governo estadual, na ordem de R\$ 15,6 milhões (GAZETA DO POVO, 2015).

A situação tornou-se ainda mais sensível ao final de 2016, quando o TCE-PR determinou a abertura de Tomadas de Contas Extraordinárias para apurar irregularidades no financiamento concedido ao Clube Atlético Paranaense. Aumentando o rol de irregularidades, a elevação do orçamento foi considerada injustificada, foram identificadas falhas no contrato de financiamento junto ao Estado e omissões quanto ao inadimplemento do tomador. Além disso, as garantias oferecidas foram novamente classificadas como frágeis e o Município foi apontado como negligente em sua tarefa de fiscalização (BANDA B, 2016).

Ao final de 2016, ainda pressionado pelo clube para o rateio do custo total das obras, que naquele momento totalizava R\$ 391 milhões, o Município sugeriu como alternativa o repasse direto das cotas ao credor do empréstimo, encerrando sua participação no rateio e quitando parte das dívidas do clube com o Estado (FERRAZ, 2017). Primeiramente, através dos decretos nº 269 e 270, o Município autorizava a cessão dos créditos e das cotas de potencial construtivo ao Fundo de Desenvolvimento Econômico, desde que obedecido o valor mínimo fixado pela municipalidade e vedados o subestabelecimento de direitos reais sobre o potencial a terceiros e a comercialização entre particulares posteriormente à transferência (CURITIBA, 2016b; CURITIBA, 2016c). Na sequência, mediante os decretos nº 1.342 e 1.343, o Município permitia a comercialização do potencial construtivo pelo

⁸⁷ Conforme previsto no convênio firmado entre as partes, uma das contrapartidas sociais a ser prestada pelo Clube Atlético Paranaense consistia na cessão à municipalidade de um espaço junto à sua sede administrativa pelo período de cinco anos após o encerramento do evento esportivo (PARANÁ; CURITIBA; CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE, 2010).

seu proprietário ou pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico (CURITIBA, 2016d; CURITIBA, 2016e).

Seria esta a primeira vez que a Prefeitura Municipal de Curitiba autorizaria a comercialização de cotas por um terceiro, deixando os recursos de irem para conta bancária vinculada, em nome do Município, para serem destinados diretamente ao fundo. A alternativa, entretanto, ocorria a desgosto do TCE-PR, que ainda naquele ano havia denunciado a fragilidade dos potenciais construtivos, quando estes ainda eram encarados apenas como garantia, e não como a alternativa para a quitação da dívida do Clube, em função de sua execução ser “fortemente influenciada pelas variações do mercado imobiliário” (TCE/PR, em relatório de fiscalização divulgado pela Banda B em 1º de dezembro de 2016).

Com efeito, se observados os dados referentes às certidões de concessão de potencial construtivo emitidas em Curitiba, é possível identificar a volatilidade do benefício (gráfico 20). Embora a lei instituindo o Programa Especial da Copa do Mundo date de 2010, conforme observado, a sua regulamentação ocorreu apenas em 2012 e a primeira emissão em setembro do ano seguinte. Por essa razão, ainda que por alguns anos relativamente representativo sobre o total comercializado pelo Município, o volume de cotas destinado ao programa não acompanhou o *boom* imobiliário vivenciado a partir de 2007, estando ainda hoje bastante distante do esgotamento da primeira parcela disponibilizada⁸⁸ (gráfico 21).

Gráfico 20 - Número total de cotas adquiridas e número de cotas destinadas ao Programa Especial Copa do Mundo (PECM) por ano (em mil cotas)

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).
Elaboração: a autora (2019).

⁸⁸ Com a última certidão emitida em fevereiro de 2016, o Programa Especial da Copa do Mundo foi paralisado a partir daquela data (R3PE, 2018; informação verbal), somando atualmente quase 200 mil cotas ainda não concedidas, correspondentes ao saldo de 19.339 cotas relativas à primeira parcela somado às 186.133 cotas programadas para a segunda emissão.

Gráfico 21 - Saldo pendente da primeira parcela de cotas emitidas para o Programa Especial Copa do Mundo (em mil cotas)

Fontes: Ippuc (2007) e SMU (2018).
Elaboração: a autora (2019).

Perante esse cenário, não é sem sentido o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas do Paraná, que, diante dos decretos promulgados pelo Município, interveio no início de 2017 através de uma suspensão preventiva e cautelar, sob a justificativa de que as normativas alteraram substancialmente o ajuste pactuado da dívida, sem a autorização legal da Câmara Municipal (MARTINEZ, 2017). Atendendo o posicionamento daquele órgão de controle externo, os decretos foram revogados ainda no início daquele ano.

Os reveses enfrentados pelo Clube Atlético Paranaense, entretanto, não param por aí. Em meados de 2017, o clube ameaçou entrar na Justiça para cobrar do Município a sua participação no rateio da diferença orçamentária (MARTINS, 2017). Em decorrência, iniciaram-se negociações entre as partes, porém, sem sucesso: o poder público municipal considerou renovar os decretos, mas negou-se a aumentar a contrapartida e exigiu o ressarcimento das desapropriações; o CAP, por sua vez, rechaçou a proposta, cobrando a divisão do montante final das obras e negando-se a pagar as desapropriações e a disponibilizar parte de sua sede para o Município (PUGLIESI, 2017a e 2017b).

Como resultado, o Ministério Público Estadual negou o pedido do Clube Atlético Paranaense para que os custos adicionais fossem divididos entre as três partes. Segundo aquele órgão, o pedido era infundado, uma vez que o valor da obra havia aumentado depois do prazo, sem a fiscalização necessária, e que fora garantido pelo clube que diferenças em relação ao valor firmado no acordo seriam

de sua responsabilidade (FERRAZ, 2018). Assim sendo, as últimas notícias sobre o tema dão conta de uma dívida do clube na ordem de R\$ 390 milhões junto ao Estado, pelo financiamento das obras (GAZETA DO POVO, 2018), e de R\$ 18 milhões junto ao Município, em função das desapropriações (ALMEIDA, 2017a), além da necessidade do cumprimento das contrapartidas sociais acordadas em convênio.

Essa inadimplência, todavia, já era anunciada. Em 2012, reportagem da Gazeta do Povo divulgou um vídeo em que o então secretário estadual para Assuntos da Copa do Mundo, Mario Celso Cunha, sugeria um calote do Clube Atlético Paranaense nos empréstimos realizados junto ao poder público (RIBEIRO; VICELLI, 2012). O vídeo, na verdade, datava de dois anos antes, época em que o secretário acumulava os cargos de conselheiro do clube, vereador e coordenador do evento da Fifa na Câmara Municipal de Curitiba. Na gravação, a fala sucedeu uma apresentação que apontava para a inviabilidade de o CAP arcar com os custos da obra e fez parte do processo de convencimento da diretoria e dos conselheiros para buscarem financiamentos públicos, na crença de que eventuais inadimplências seriam anistiadas pelo governo (RIBEIRO; VICELLI, 2012).

Registros mais recentes na imprensa indicam que a posição do CAP é de confiança em relação ao alinhamento entre os governos municipal e estadual na concordância com o rateio dos custos adicionais (PUGLIESI, 2017b). Tanto é que, a despeito das dívidas pendentes e do risco da perda de parte de seu patrimônio, o clube apresentou em 2017 projeto para um complexo de entretenimento envolvendo um ginásio, um espaço para jogos de azar e a incorporação da praça pública localizada em frente ao seu estádio (ALMEIDA, 2017b). Em verdade, apesar das negativas do Município, o clube alegou negociar uma emissão adicional de R\$ 133 milhões em potencial construtivo (GAZETA DO POVO, 2018). Demanda essa requerida também pelo seu rival no esporte, o Coritiba Foot Ball Club, que nas tratativas para a construção de um novo estádio, reconheceu fazer “esforços direcionados junto às instituições públicas visando a reavaliação do potencial construtivo do Couto Pereira” (Rogério Bacellar, presidente do clube, em declaração à Tribuna de 10 de maio de 2017).

Com base no conteúdo apresentado, uma primeira reflexão diz respeito à concepção de um instrumento paralelo de solo criado, hoje uma ferramenta híbrida que se apropria das características que cada instrumento nominado no Estatuto da

Cidade oferece em favor da desburocratização e de maior agilidade na comercialização de potenciais construtivos. Por sua forma de aplicação diferenciada, e na maioria das vezes mais vantajosa ao mercado imobiliário, a Cota de Potencial Construtivo vem estimulando a competição entre instrumentos, com implicações diretas no rebaixamento da contrapartida efetuada pelo beneficiário, na redução da arrecadação municipal e no redirecionamento da política urbana para as finalidades daquele instrumento.

O exemplo do Estádio Joaquim Américo Guimarães, entretanto, veio a exacerbar o potencial contraproducente do instrumento, quando da destinação dos recursos auferidos para finalidades distintas do que institui a normativa federal, sem uma contraprestação social na mesma proporção e que a justificasse. Não bastasse isso, não fosse a interferência do Tribunal de Contas do Paraná, seria possível, pela primeira vez na trajetória do instrumento em Curitiba, a terceirização da comercialização do potencial, que, ainda que tivesse seu preço mínimo regulamentado, poderia ser objeto futuro de especulação.

Contudo, não foi o interesse pela especulação dos potenciais construtivos que originou essa definição. Em verdade, ela foi fruto da decisão equivocada de se oferecer como alternativa de financiamento e como forma de garantia um título de tamanha flutuação, que no momento de crise econômica coloca em risco a capacidade de pagamento do tomador de empréstimo. Diante do impasse, a alternativa do Município foi pelo repasse do ônus ao credor, no caso o Estado, transferindo o potencial construtivo desvalorizado àquela esfera, porém quitando parte da dívida do ente privado.

Outro aspecto peculiar ao caso apresentado foi o montante de cotas disponibilizadas, que, se somadas a primeira e a segunda parcela, ultrapassaria o total de 245 mil. Para a preservação do patrimônio histórico, programa iniciado em 1993, o número de cotas disponibilizadas até o momento soma algo em torno de 143 mil; para regularização fundiária, mediante decretos de 2003 e 2006, foram disponibilizadas pouco mais de 21 mil cotas; para o Programa Especial de Governo, considerando-se o somatório de todas as finalidades abrangidas e o programa iniciado em 2009 como a sua gênese, foram oferecidas 372 mil cotas⁸⁹. Ou seja, o

⁸⁹ O número de cotas disponibilizadas para cada finalidade foi retirado das 56 normativas municipais publicadas até o final de 2018 que versam sobre a definição do estoque, o acréscimo e a

Programa Especial da Copa do Mundo Fifa 2014 concede, isoladamente, um estoque representativo de mais de 30% do total de cotas previstas pelas normativas municipais desde 1993.

Isso sem contar que o estoque efetivamente colocado no mercado é parte ainda das primeiras 60 mil cotas regulamentadas, visto que a comercialização da segunda parcela está condicionada ao cumprimento da venda dessa primeira parcela. Considerando-se o momento de crise econômica que vive o país, estima-se que, se disponibilizado para concessão, o saldo de cotas disponíveis preencherá a demanda do mercado imobiliário por um longo período de tempo, atravancando a possibilidade da destinação dos recursos auferidos a partir da venda de potenciais construtivos para outras finalidades.

Assim, conclui-se que o uso da Cota de Potencial Construtivo para o financiamento da adequação de um estádio privado à Copa do Mundo 2014 materializa a flexibilização da legislação urbanística e o redirecionamento da política urbana. Deturpando a concepção original que fundamentou a idealização dos instrumentos de solo criado, a ferramenta é aplicada substanciada unicamente pelo seu viés arrecadatário, em um ato de negligência com as finalidades urbanísticas e sociais. Em decorrência, tem-se não somente a destinação dessa arrecadação a um ente privado, com o consequente comprometimento das demais finalidades, mas também a desconsideração das implicações da adoção do instrumento, como a sobrecarga da infraestrutura e dos serviços nas áreas que recebem o potencial construtivo, acabando por onerar novamente os cofres públicos.

5. VELHOS MEIOS E NOVAS PRÁTICAS: NOTAS SOBRE O PROCESSO DE REVISÃO E A RESULTANTE NORMATIVA DOS INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO EM CURITIBA

Conforme identificado a partir da análise da trajetória da regulamentação e aplicação dos instrumentos de solo criado em Curitiba, a idealização de novas modalidades de concessão de potencial construtivo adicional acabou por complexificar o sistema constituído. Isso porque cada variante foi concebida em um tempo diferente e com regras operacionais específicas, não sendo necessariamente seguido o estabelecido para as modalidades existentes. A esse respeito, iniciativas do poder público municipal quanto à uniformização da definição e da forma de aplicação desses instrumentos foram identificadas em dois momentos desse percurso, ambas ocorridas quando da revisão do conjunto de leis afins ao zoneamento, uso e ocupação do solo.

O primeiro desses momentos ocorreu no ano 2000, antes, portanto, da publicação do Estatuto da Cidade, quando foram promulgadas, dentre outras, as normativas que dispõem sobre o zoneamento (Lei Municipal nº 9.800 de 2000), sobre os instrumentos de política urbana (Lei Municipal nº 9.801 de 2000), sobre incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social (Lei Municipal nº 9.802 de 2000) e sobre a Transferência de Potencial Construtivo (Lei Municipal nº 9.830 de 2000). Já o segundo momento faz parte do histórico recente da política urbana municipal, tendo começado em 2016, após a promulgação do Plano Diretor revisado (Lei Municipal nº 14.771 de 2015), e se estendendo até o presente.

Cabe notar, todavia, que no período que intermedeia esses dois processos houve um movimento para a adequação do Plano Diretor então vigente ao Estatuto da Cidade, originando a Lei Municipal nº 11.266 de 2004. Contudo, naquela ocasião, a revisão do instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana não foi sucedida da reformulação das normativas que dispõem sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo. Ou seja, o processo iniciado em 2016 e ainda em curso é a primeira ocasião de revisão global dos instrumentos urbanísticos de Curitiba sob o regimento daquela normativa federal, ou a primeira possibilidade de adequação destes aos princípios e diretrizes estabelecidos em âmbito nacional.

Se a oportunidade de estudo da proposta do Poder Executivo em relação aos instrumentos já justificaria a conveniência deste capítulo, os acontecimentos ocorridos durante o processo revisório tornam a sua inclusão ainda mais pertinente. Isso porque o que se verificou foi uma condução controversa por parte do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc)⁹⁰. Por um lado, algumas entidades identificaram no processo uma interlocução nunca efetuada anteriormente e manifestaram concordância com grande parte da proposta; outras, porém, acusaram a criação de uma instância paralela aos espaços oficiais de participação e o redirecionamento do projeto no sentido de interesses do setor privado. Partindo desse contexto, o presente capítulo é dedicado à análise das propostas revisórias e do processo que conduziu à sua formulação.

De início, importa identificar que, quanto à intenção de analisar a trajetória que culminou com os resultados propositivos, não se pretende restringir o escopo unicamente ao período recente. Isso uma vez que se parte do pressuposto de que a compreensão da conformação contemporânea das relações mantidas entre Estado, mercado e sociedade na regulação urbanística demanda algo além da análise do último processo revisório, abrangendo também reflexões quanto a eventuais continuidades e descontinuidades presentes nos contextos de barganha pretérito e atual. Para alcançar tal feito, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, tomando como fonte não somente referenciais teóricos que já discorreram sobre a matéria, mas também documentos técnicos descritivos de processos revisórios anteriores.

Já adentrando o momento presente, a descrição do processo de revisão das normativas afins ao zoneamento, uso e ocupação do solo foi realizada a partir de pesquisa documental – tendo como fonte o sítio oficial do processo de revisão; de pesquisa bibliográfica – realizada a partir da imprensa escrita; e de observação direta intensiva (MARCONI; LAKATOS, 2003) – efetuada a partir de entrevistas com representantes dos segmentos sociais envolvidos e do acompanhamento da pesquisadora dos eventos oficiais do processo. Por fim, a apreciação das alterações efetuadas no corpo da lei foi efetuada a partir de pesquisa documental, tendo como fonte as normativas vigentes e propostas, disponibilizadas pelos arquivos públicos dos poderes Executivo e Legislativo.

⁹⁰ Instituto responsável pela revisão técnica da lei.

Partindo dos referidos procedimentos, o capítulo ficou estruturado da seguinte maneira: inicialmente, serão expostos os arranjos políticos, institucionais e sociais necessários à consolidação da imagem de Curitiba como referência em planejamento urbano. Na sequência, será descrito o processo revisório recente sob a perspectiva dos segmentos sociais participantes e apresentadas as demandas desses mesmos segmentos em relação à revisão normativa dos instrumentos de solo criado. Por fim, serão analisadas as três propostas de revisão realizadas pelo Poder Executivo, identificando as principais alterações sugeridas e a consolidação da versão final encaminhada ao Legislativo.

5.1 Velhos meios: arranjos políticos, institucionais e sociais na consolidação da imagem de Curitiba

Em conformidade com o escopo e o direcionamento da presente pesquisa, não se pretende restringir a análise da trajetória da regulamentação e aplicação dos instrumentos de solo criado em Curitiba à dimensão exclusivamente técnica. Isso porque, embora o planejamento urbano daquele município seja reconhecido nacional e internacionalmente como um caso de sucesso, não se deve reduzir o propagandeado êxito à capacidade técnica dos urbanistas, menosprezando assim o papel desempenhado pelos demais atores e instituições necessários à coalizão do plano. Antes, o que se pretende aqui é identificar a que e a quem se presta a mística da tecnocracia do planejamento urbano de Curitiba.

Em um primeiro momento, cabe reconhecer que essa mística não é exclusiva daquele município, mas faz parte de uma estratégia de propagação da imagem das chamadas cidades-modelo, que, sob o véu da racionalidade técnica, têm como objetivo potencializar o consenso e assegurar a viabilidade do projeto proposto (SANCHEZ, 2001). Daí o papel dos urbanistas – que no caso de Curitiba se mostra evidente – como portadores do “discurso competente”, pretensamente científico e apolítico, que opera através da seletividade da imagem a ser propagada, e a decorrente supressão dos antagonismos que marcam a materialidade urbano-metropolitana (SANCHEZ, 1997). Essa “racionalidade” conferida às decisões técnicas, por sua vez, revela o conteúdo ideológico implícito, uma vez que “ao qualificar as decisões como ‘racionais’ o discurso confere-lhes um sentido absoluto e

inquestionável” (SANCHEZ, 1997, p. 26), anulando ou apagando outras leituras possíveis da cidade.

Ainda assim, embora a superação do dissenso se dê apenas no âmbito do discurso, “a ilusão de objetividade, a aparência de ordem ‘natural’, permite a aceitação passiva de valores culturais, políticos e morais dos grupos ligados ao projeto político dominante frente aos demais grupos subordinados” (SANCHEZ, 2001, p. 41), constituindo a construção da imagem da cidade um permanente campo de disputa. Significa dizer que o que está de fato em jogo é o poder propriamente político, uma vez que o esforço em torno da construção da imagem da cidade a ser reproduzida tem como pano de fundo o objetivo de fazer valer os interesses dominantes e construir o consenso em torno de determinados projetos (SANCHEZ, 2001).

Efetuada essas considerações, importa identificar neste segundo momento quais fatores conduziram ao sucesso da imagem de Curitiba – construída especialmente a partir da concretização das diretrizes previstas no Plano Diretor de 1966 –, dado que não foi pela falta de capacidade intelectual de profissionais dedicados ao planejamento urbano que o exemplo não foi reproduzido em outras municipalidades brasileiras (OLIVEIRA, 2000).

A esse respeito, Oliveira (2000) relaciona três leques de problemas comuns às administrações municipais quando da implantação de um plano urbanístico, processo que em Curitiba teria se dado de forma diferenciada: i) conflitos de ordem político-partidária, em função do descasamento entre os tempos de gestão e de implantação de planos de longo prazo; ii) contexto institucional, no que diz respeito aos recorrentes atritos entre estruturas governamentais; e iii) desafio na construção de um consenso em torno do plano entre as diversas elites locais.

Em relação às adversidades apontadas e adentrando as especificidades de Curitiba, uma primeira consideração diz respeito à indicação de Jaime Lerner para o posto de chefe máximo do Poder Executivo do município em 1970⁹¹. Isso porque, não bastasse a profissão afim à temática urbana, Jaime Lerner possuía intensa afinidade com o Plano Diretor de 1966 e com a intenção de implementá-lo, uma vez que, antes de ocupar o cargo de prefeito municipal, o arquiteto e urbanista havia

⁹¹ Naquela época, período ditatorial militar, por força do Ato Institucional Número 3 (AI-3), não havia eleições diretas para prefeitos de capitais, que eram indicados e nomeados pelos governadores, mediante aprovação prévia da Assembleia Legislativa.

sido membro do grupo de acompanhamento das empresas responsáveis pela idealização do plano⁹² e presidente da instituição criada com o objetivo de implantá-lo e acompanhar a sua implantação, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (OLIVEIRA, 2000).

Identificado por um dos idealizadores daquele plano como o arquiteto atuante em Curitiba mais preparado para entendê-lo (DUDEQUE, 2010), Jaime Lerner ocupou a posição de prefeito municipal por três gestões, não sendo essas sequenciais apenas em função da intermediação de uma gestão de Saul Raiz, seu sucessor e completamente identificado com o propósito do Plano Diretor em curso. Portanto, em Curitiba, pelo menos àquela época, não se verificaram adversidades em termos de conflitos de ordem político-partidária, o que facilitou a implementação continuada da política urbana então proposta. Mais do que a continuidade temporal e a possibilidade de se implementar um plano de longo prazo, convém observar que as sucessivas gestões de um mesmo grupo político permitiram a preservação da estrutura institucional que, ao dar sustentação ao plano, constituiu um relevante instrumento de fortalecimento do poder (SANCHEZ, 1997).

Estrutura institucional essa que merece distinção, pelo menos no que diz respeito à equipe inaugural composta na primeira gestão de Jaime Lerner. Uma vez escolhido para a posição de prefeito municipal, Lerner selecionou para a maioria das funções relevantes da administração seus colegas de instituto, afeitos ao plano proposto e alinhados entre si, asseverando o conhecimento técnico da proposta e a sua legitimação interna (OLIVEIRA, 2000). Após um período de relutância em relação à aplicação do Plano Diretor de 1966 e de relegação do Ippuc a segundo plano⁹³, os componentes da equipe selecionada por Jaime Lerner assumiram com a função de resgatar propostas arquivadas e expor muitas outras (DUDEQUE, 2010). Contrariamente ao que se verificava no padrão brasileiro, “ao invés de os executores se arrogarem a postura de planejadores, os planejadores é que passaram, eles próprios, a assumir o papel de executores” (OLIVEIRA, 2000, p. 102).

Por fim, a construção do consenso em torno do plano entre as elites locais deu-se sem maiores impasses, em função do reconhecimento de instâncias

⁹² Serete Engenharia S.A. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados.

⁹³ Tais adversidades advieram em parte do repúdio do então prefeito Omar Sabbag (gestão 1967-1971) ao Plano Diretor aprovado, e em parte da disputa entre a empresa de economia mista Urbanização de Curitiba S/A (Urbs) e o Ippuc, que revelavam confrontos corporativos e sociológicos entre arquitetos e uma grande parcela de engenheiros de Curitiba (DUDEQUE, 2010).

nacionais e estrangeiras às políticas desenvolvidas e também do fato – válido ainda hoje – de não se verificar em Curitiba grandes polarizações partidárias como as observadas em outras capitais brasileiras, como é o caso de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife (OLIVEIRA, 2000). Esse último aspecto chama a atenção por trazer à pauta personagens usualmente esquecidos quando do exame do histórico do planejamento urbano de Curitiba – os empresários –, provocando com o mesmo interesse indagações quanto ao modo de relacionamento desses personagens com o grupo dos urbanistas. E é pela insuficiência desse debate e pela sua relevância ainda nos dias de hoje, em contraste com os dois primeiros aspectos que se amenizaram com o tempo, que as linhas que seguem serão dedicadas a um maior detalhamento dessa questão.

Destarte, convém mencionar como se dá e por que se valida a interferência do empresariado sobre a definição e a condução das políticas públicas. Na visão de Oliveira (2000), a teoria da dependência do Estado face ao capital, segundo a qual a geração de emprego e a oferta de bens e serviços dependem umbilicalmente do êxito empresarial, explica bem a legitimação de tal interferência. Isso porque, mediante tal justificativa, “as reivindicações dos empresários deixam de ser vistas como de interesse particular de seu setor e passam a ser encaradas como de interesse geral” (OLIVEIRA, 2000, p. 46).

O atendimento dessas demandas, por sua vez, é assegurado através da série de instrumentos que detém a iniciativa privada, tais como o financiamento de campanhas eleitorais e o controle midiático, que “remetem-se justamente à possibilidade de usar recursos econômicos para a obtenção do poder político” (OLIVEIRA, 2000, p. 47). Dentre o rol de instrumentos disponíveis, cumpre destacar, neste momento, os mecanismos formais e informais de participação do empresariado nas arenas decisórias do Estado; isto é, a participação nessas instâncias de representantes do empresariado em caráter permanente e garantido por lei, com direito a voz e, por vezes, voto; e o hábito dos governos de, no processo de tomada de decisão, consultar empresários que consideram lideranças no setor (OLIVEIRA, 2000).

Trata-se, em outras palavras, da relação firmada entre o poder público e a classe capitalista privada, que se efetiva através de “determinadas instituições, leis, normas e procedimentos”, os quais, no caso do planejamento urbano, “condicionam e delimitam de antemão o campo de ação dos urbanistas” (OLIVEIRA, 2000, p. 17).

Ou seja, em função da disponibilidade de recursos financeiros e de mobilização e articulação da estrutura necessária, que determinam a sua capacidade de atuar politicamente, os empresários têm condições privilegiadas de interferência na condução da política urbana, em relação a outros grupos sociais.

Retomando o caso de Curitiba, agora com o enfoque na interlocução acima descrita, Oliveira (2000) pontua que a participação mais incisiva do empresariado curitibano no planejamento urbano do município remonta a meados dos anos 1960, quando do início da articulação entre as elites dirigentes locais para o desenvolvimento de uma estratégia para a atração de investimentos industriais. Com esse propósito, e sob o contexto do acirramento na competição entre cidades, a opção adotada por Curitiba naquele momento foi a orientação da política de planejamento para a “realização de um cenário o mais favorável possível à realização dos interesses do capital industrial em geral” (OLIVEIRA, 2000, p. 41). Para tanto, atuaram os governos do estado e do município através de uma série de intervenções, muitas das quais custeadas pela coletividade e sem a correspondente recuperação dos investimentos realizados, como foi o caso da comercialização de terras para a implantação de indústrias sem a devida contabilização dos custos da urbanização e das desapropriações efetuadas pelo poder público (OLIVEIRA, 2000).

Por meio dessa experiência, não apenas o planejamento urbano foi conformado de forma favorável ao atendimento das demandas empresariais, mas iniciou-se a institucionalização de um padrão de relacionamento desse segmento com as elites dirigentes locais, que, na visão de Oliveira (2000, p. 106), constitui o “traço mais importante do desenho da estrutura do poder contemporâneo no Paraná”. Sendo assim, não é de espantar a trajetória de consideração das demandas empresariais na condução da política urbana do município, que tem como exemplos, além do projeto da Cidade Industrial de Curitiba, uma série de outras propostas, tanto a nível normativo e operacional, quanto na escala de intervenções projetuais.

A esse respeito, Oliveira (2000) destaca, entre outros exemplos, a interferência do ramo empresarial na formulação do Código de Obras de 1988, na proposição de uma nova Lei de Zoneamento, também em 1988, na elaboração da Lei do Solo Criado nos anos 1990, no protesto contra a tributação diferenciada de

terras ociosas⁹⁴, na forma de concessão do transporte público coletivo e na definição de parâmetros de uso e ocupação do solo no Setor Estrutural. Apenas para elucidar o efeito de algumas dessas interferências, cumpre notar que, enquanto a concessão do transporte, mediante a eliminação de formas de transporte alternativas e concorrentes ao sistema, propiciou a formação de um oligopólio e o prejuízo do planejamento em privilégio das empresas de ônibus, a alteração do padrão de ocupação das estruturais, permitindo um maior adensamento, implicou na renúncia da utopia de cidade, em prol do atendimento a interesses particulares (OLIVEIRA, 2000).

No que diz respeito ao histórico mais recente, a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade em 2004 revela a continuidade da interferência do ramo empresarial nos rumos da política urbana municipal. Naquela ocasião, a intervenção deu-se através da participação de entidades ligadas a esse segmento nas arenas decisórias do poder público municipal⁹⁵ e na incorporação dessa esfera no processo revisório, sendo inclusive submetida à aprovação daquela instância a pauta das discussões a serem levadas ao debate público (IPPUC, 2004). De forma prática, e no âmbito das reuniões públicas sobre as propostas, o ramo empresarial assumiu a responsabilidade pela análise e discussão de temas-chave daquele processo, como o debate acerca da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, sendo as suas reivindicações relativas a esses temas atendidas pela municipalidade⁹⁶ (IPPUC, 2004).

Além da interferência desse setor no processo de instituição de normas e concessões urbanísticas, outras práticas que privilegiam grupos econômicos têm sido verificadas em Curitiba, como o caso da política permanente de pressão de entidades desenvolvida “com vistas à flexibilização dos padrões legais em vigor” (OLIVEIRA, 2000, p. 157). Também relacionados à violação de normativas relativas ao uso e ocupação do solo foram os casos que originaram duas Comissões Parlamentares de Inquérito no âmbito municipal⁹⁷, com denúncias quanto à

⁹⁴ Proposta na gestão do então prefeito Maurício Fruet (1983-1985).

⁹⁵ O Conselho Consultivo do Ippuc, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 339 de 2003 e composto por órgãos públicos municipais, estaduais e federais, Câmara Municipal, universidades, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, conselhos profissionais e setor produtivo.

⁹⁶ Em relação ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o setor privado era contrário à criação de obrigações demasiadas ou injustas como contrapartida à condição de subutilização fundiária. Já em relação à Outorga Onerosa, as entidades eram críticas à oneração do aumento da densidade, considerando-a exageradamente arrecadatória (IPPUC, 2004).

⁹⁷ CPI Shopping Muller e CPI Ippuc.

concessão de alvarás irregulares e ao vazamento de informações relativas a mudanças na Lei de Zoneamento (OLIVEIRA, 2000).

Com base na trajetória apresentada, e no que concerne à forma de intermediação, embora não se descarte outros instrumentos, é possível identificar que em Curitiba assume relevância a atuação das entidades representativas do empresariado local e de entidades profissionais. Enquanto às primeiras cabe a formação de comissões para o estudo e a promoção dos interesses das categorias representadas junto ao poder local e à sociedade, as entidades profissionais, ao compartilhar demandas comuns ao empresariado, fortalece e legitima o seu ponto de vista. É o que desvenda Oliveira (2000, p. 153), que, ao descrever as empresas incorporadoras, imobiliárias e construtoras em Curitiba, diz se tratar de:

[...] um segmento empresarial que historicamente demonstra que tem sabido atuar de forma consistente na defesa de seus interesses. Consequentemente, o setor, seja diretamente em função da atuação de suas entidades de classe, seja através de seus aliados nas associações profissionais, tem conseguido defender suas demandas no interior do sistema político local, influenciando consistentemente o padrão vigente de urbanismo.

Sendo assim, não é de surpreender o histórico envolvimento de entidades como a Associação Comercial do Paraná (ACP), a Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi), o Sindicato da Habitação e Condomínios (Secovi) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), entre outras, no processo de elaboração da normativa de uso e ocupação do solo em Curitiba; quando não influenciando o resultado final, definindo-a quase que totalmente (OLIVEIRA, 2000).

Assim, se não há uma tradição da consecução do planejamento urbano em Curitiba estreitamente alinhada com as demandas dos setores econômicos daquele município, estes, pelo menos, nunca tiveram seus interesses contrariados (OLIVEIRA, 2000). Ou seja, embora o discurso propagado seja outro, não se deve apontar os urbanistas como os únicos responsáveis pela política urbana. Ao contrário, se a mística da tecnocracia caiu bem no contexto de Curitiba é exatamente em função da compatibilidade que o plano de cidade teve e ainda tem com os interesses empresariais. Em suma, se há um sucesso a ser reconhecido nesse caso, este deve ser atribuído à coalizão em torno do projeto proposto, uma vez que permitiu a consolidação de certa tradição de planejamento urbano e a utilização desta como alicerce para um projeto político bem sucedido.

5.2 Novas práticas: o processo revisório recente à luz da participação democrática

Reconhecido o rebatimento dos arranjos políticos, institucionais e sociais no plano urbano de Curitiba, e retornando ao momento presente, as linhas que seguem serão dedicadas ao processo revisório iniciado em 2016 e ainda em curso. Inicialmente, serão expostos os relatos da trajetória desse processo pela visão dos segmentos sociais envolvidos, bem como o seu posicionamento em relação ao formato de condução adotado. Na sequência, serão apreciadas as demandas desses mesmos segmentos em relação à proposta revisória dos instrumentos de solo criado, especialmente no que tange à Cota de Potencial Construtivo. A partir desse conteúdo, espera-se reunir o material necessário a eventuais especulações quanto à reprodução ou contemplação do posicionamento de cada segmento social no conteúdo normativo resultante.

5.2.1 O formato de condução do processo sob a ótica dos segmentos sociais envolvidos

De acordo com o que será possível observar a partir do relato cronológico dos acontecimentos (quadro 11), o processo iniciado em março de 2016, três meses após a promulgação do Plano Diretor, desagradaria, de um lado, o setor produtivo, representado por um coletivo denominado G10⁹⁸, e de outro, organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais⁹⁹. O desfecho parcial dessa história, entretanto, tem se mostrado mais favorável ao primeiro grupo, que, mediante declarações presentes nos sítios oficiais de suas entidades e do Poder

⁹⁸ Segundo os representantes 1 e 5 do setor produtivo (2018, informação verbal), essa denominação partiu do próprio Poder Executivo, que assim denominou esse grupo em função de este ser conformado por dez entidades ligadas ao setor produtivo, a saber, Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura do Paraná (Asbea-PR), Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná (Fecomércio-PR), Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (Sinduscon-PR), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep), Sindicato da Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (Secovi-PR), Associação Comercial do Paraná (ACP), Instituto de Engenharia do Paraná (IEP), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR), Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (Ademi-PR) e Câmara de Valores Imobiliários do Paraná (CVI-PR).

⁹⁹ Compõem o núcleo desse grupo a ONG Terra de Direitos, a Frente Mobiliza Curitiba, o Sindicato dos Arquitetos no Estado do Paraná (SINDARQ-PR) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento do Paraná (IAB-PR).

Executivo, alcançou junto a essa esfera o acolhimento da maioria de suas demandas (ASBEA-PR, 2018; CURITIBA, 2018h).

Por parte das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais, os questionamentos iniciais diziam respeito especialmente ao formato de condução, diante da definição, pelo Poder Executivo, do prazo de apenas quatro meses para o processo revisório, coincidindo o encaminhamento da proposta ao Legislativo com as eleições municipais (MOBILIZA CURITIBA, 2018). Materializada através de uma ação civil pública, protocolada junto ao Ministério Público do Paraná em maio de 2016, a moção tinha como reivindicações um maior tempo para o debate e a disponibilização pública e transparente das informações necessárias para uma discussão qualificada (SCHRAMM, 2016).

Já pela vez do setor produtivo, além de questionamentos quanto ao formato de condução, havia críticas quanto a distorções e incoerências do projeto de lei, dentre as quais a cobrança considerada excessiva de Outorga Onerosa, a redução de prêmios e incentivos construtivos e a complexidade e burocracia envolvidas na operacionalização dos instrumentos propostos (ACP, 2017). Por essa razão, o projeto de lei gerou apreensão no setor produtivo (R6SP, 2018; informação verbal), sendo considerado por este segmento como demasiadamente ideológico (R1SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal); e que, se aprovado em sua concepção original, comprometeria a dinâmica imobiliária e inibiria o empreendedorismo (R1SP, 2018; R2SP, 2018; R3SP, 2018; R5SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal).

Independentemente dos eventuais reflexos desses movimentos no desenho da participação no processo revisório, o projeto de lei resultante, encaminhado ao Poder Legislativo, seria atravessado pela descontinuidade do mandato político municipal, sendo arquivado em função do fim da legislatura¹⁰⁰. Diante disso, o poder público local, agora ocupado por outro grupo político, dispunha de duas alternativas: o arquivamento definitivo do projeto de lei e início de uma nova proposta ou o retorno do projeto original ao Executivo e a sua revisão (R4PE, 2018; informação verbal). Alegando a intenção de não desprezar os esforços empreendidos pela equipe anterior e de conciliar os diferentes interesses envolvidos, o poder público municipal optou pela segunda alternativa (R4PE, 2018; informação verbal).

¹⁰⁰ Em conformidade com o previsto pelo regimento interno da Câmara Municipal de Curitiba (Resolução nº 8 de 2012).

Se por um lado o retorno do projeto ao Executivo implicou no apaziguamento do grupo contrário ao formato de participação até então adotado, diante da expectativa de uma ampliação do processo de escuta da sociedade (R2ONG, 2018; informação verbal), por outro, implicou em uma nova possibilidade para as entidades ligadas ao setor produtivo efetuarem suas reivindicações quanto ao conteúdo da proposta arquivada. Para tanto, grupo de arquitetos formado a partir da consultoria de legislação do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (Sinduscon-PR)¹⁰¹ passou a se debruçar sobre o projeto de lei e a levantar os impactos diretos e indiretos da proposta, suscitando, por um lado, a adesão espontânea de outras entidades (R1SP, 2018; informação verbal), e, por outro, a articulação deliberada para o fortalecimento institucional e político do grupo¹⁰² (R3SP, 2018; informação verbal).

Consolidado o grupo das dez entidades ligadas ao setor produtivo, a primeira intervenção viria a ocorrer em junho de 2017, quando da entrega por esse grupo ao prefeito municipal de um estudo dos impactos do projeto de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (ACP, 2017). A proposta tomada como base, entretanto, já havia sido objeto de alterações no âmbito do Executivo, o que demandou a abertura de um processo consultivo entre o final de setembro e o início de outubro de 2017 (R4PE, 2018, informação verbal). Naquela ocasião, e como resultado de um *workshop* direcionado ao setor produtivo, ficou firmada uma agenda de reuniões conjuntas entre as entidades representativas desse segmento e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (CURITIBA, 2017).

Nas palavras do representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal), a formação dessa agenda decorreu do denso conjunto de propostas apresentadas pelo G10, impossíveis de serem esgotadas em um número reduzido de reuniões. Ainda, diante da indisponibilidade de informações prestadas exclusivamente pelo setor produtivo e do desconhecimento da dinâmica do mercado imobiliário pelo Executivo, considerou-se razoável a criação de uma agenda de reuniões que permitisse suprir essas carências e, ao mesmo tempo, reafirmar junto a

¹⁰¹ Segundo a representante 1 do setor produtivo (2018, informação verbal), a mobilização para a formação desse grupo teria se iniciado durante o processo de revisão do Plano Diretor, sendo sua atuação retomada quando do encaminhamento pelo Executivo ao Legislativo de uma nova proposta de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

¹⁰² Dentre as entidades acrescidas, foram identificadas como âncoras no processo a Fecomércio-PR, pela sua identificação como o motor da economia do município e pelo volume de empregos que engloba, e a CVI-PR, em razão da experiência que tem na valoração do equilíbrio entre o preço da terra e o preço do imóvel acabado (R1SP, 2018; informação verbal).

esse mesmo mercado as diretrizes básicas do planejamento urbano para as quais não havia margem de negociação (R4SP, 2018, informação verbal). Tratavam-se, portanto, na visão do Poder Executivo, de reuniões técnicas, levadas a cabo com um grupo efetivamente representativo de seu segmento social, sem as quais a tomada de decisão poderia resultar em situações assimétricas de mercado, inviabilizando ou favorecendo demasiadamente a atuação da indústria da construção civil (R4SP, 2018; informação verbal).

A decisão pela criação dessa agenda, entretanto, seria posteriormente criticada por membros do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), que identificaram um sombreamento em relação às atribuições do próprio conselho, a criação de um espaço externo aos circuitos formais de participação e a falta de transparência e de fiscalização das discussões ocorridas naquela esfera (TERRA DE DIREITOS, 2018a). Vinculados aos segmentos das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais, os conselheiros insatisfeitos com a prática alegaram que a discussão poderia ter se dado no interior das câmaras técnicas do Concitiba, uma das quais conformada especificamente para o debate da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (TERRA DE DIREITOS, 2018b).

Na visão desses conselheiros, a expectativa que se tinha de uma maior participação a partir da retomada da revisão foi sendo aos poucos desacreditada, em função da revelação do real motivo para essa iniciativa, qual seja, o descontentamento do setor produtivo em relação à primeira proposta e o alinhamento do Executivo a esses interesses (R1ONG, 2018; informação verbal). Por essa razão, o convite à participação não teria se dado da mesma forma para todos os segmentos da sociedade, o que passou a ficar explícito inicialmente com a posição privilegiada do G10 em algumas esferas de participação¹⁰³ e, em última instância, na criação de um espaço paralelo de discussão (R2ONG, 2018; informação verbal).

Contrariando esses argumentos, representantes do setor produtivo defenderam que o conteúdo da normativa urbanística é demasiadamente técnico e que nem todos os segmentos sociais têm capacidade de entendimento e de

¹⁰³ Como exemplo, a representante 2 das ONGs (2018, informação verbal) cita uma das audiências públicas sobre a revisão da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo, em que um dos assentos na mesa fora destinado a um integrante do G10.

contribuição ao processo (R5SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal). Ademais, integrantes do G10 afirmaram que, enquanto representativos do setor produtivo, principais intérpretes e usuários da legislação e conhecedores dos anseios da sociedade, eles não poderiam abster-se de participar do processo (R1SP, 2018; R3SP, 2018; informação verbal). Em suma, a percepção do segmento é de que a sua participação agregou valor à proposta, ao oferecer uma espécie de consultoria voluntária e gratuita, dado que, embora haja conhecimento técnico no que tange ao planejamento urbano, faltava ao Executivo o conhecimento e a visão de mercado (R5SP, 2018; informação técnica).

Como reação à criação dessa agenda, integrantes do Concitiba reivindicaram a sua participação na mesma instância de discussão e a publicização do conteúdo discutido naquelas reuniões (TERRA DE DIREITOS, 2018a). Ainda que suas reivindicações tenham sido parcialmente acatadas, com a permissão da participação de três membros do conselho nas referidas reuniões¹⁰⁴, as entidades contrárias a esse espaço de interlocução voltaram a se manifestar. Dentre as críticas efetuadas estavam o limitado tempo concedido à participação do conselho, uma vez que as reuniões ocorriam desde março de 2018 e a inclusão de novos membros havia se dado apenas em julho daquele ano, e o seu próprio papel nesse processo, identificado pelos conselheiros como meramente legitimador daquele espaço de participação (TERRA DE DIREITOS, 2018b).

Na percepção das organizações não governamentais, a participação dos conselheiros só foi consentida em função da incapacidade do Poder Executivo de, isoladamente, fazer frente aos interesses econômicos ali representados, reclamando a presença de atores sociais que apresentassem demandas contrapostas e possibilitassem reduzir a voz do mercado imobiliário (R2ONG, 2018; informação verbal). Ainda assim, segundo esse segmento, a partir do momento em que houve a inclusão de membros do Concitiba nas referidas reuniões, a agenda com o setor produtivo passou a contar com dois encontros semanais, sendo o segundo direcionado exclusivamente a esse segmento para que houvesse o afinamento do discurso (R1ONG, 2018; informação verbal).

Já a visão do Poder Executivo é de que o aproveitamento do espaço concedido ao conselho foi aquém do esperado, uma vez que as contribuições

¹⁰⁴ O Conselho da Cidade de Curitiba tem em seu mandato 2017-2019 32 conselheiros titulares e 32 suplentes.

prestadas pelos seus integrantes consistiam em meras especulações acadêmicas e a pauta apresentada divergia da temática em questão, impactando na redução da qualidade da discussão levada até então (R4PE, 2018; informação verbal). Esse mesmo ponto de vista é compartilhado pelo setor produtivo, que identificou que a partir do momento em que pessoas não técnicas passaram a frequentar as reuniões, o movimento se desmobilizou (R6SP, 2018; informação verbal).

A tensão entre Poder Executivo e Concitiba, entretanto, viria apenas a se acentuar, quando do envio da minuta de Lei de Zoneamento ao Legislativo sem a aguardada apreciação por aquele conselho, que só tomou conhecimento que a proposta já tramitava na Câmara Municipal quinze dias após ter sido protocolada (TERRA DE DIREITOS, 2018c). Quebrado o rito legal previsto – dado que tanto a normativa que dispõe sobre a criação do Concitiba (Lei Municipal nº 12.579 de 2007), quanto a lei que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor (Lei Municipal nº 14.771 de 2015) previam a apreciação prévia da proposta pelo conselho –, a alternativa oferecida pela Procuradoria do município foi a apresentação da minuta em reuniões extraordinárias (TERRA DE DIREITOS, 2018c).

Ainda que dúvidas quanto à legitimidade da alternativa adotada permanecessem entre alguns conselheiros – em função da vinculação do conselho a um órgão do Executivo e de a minuta da lei estar então em posse do Legislativo –, as reuniões extraordinárias foram levadas a cabo, suscitando algumas indagações quanto à forma e ao conteúdo da proposta (CONCITIBA, 2018a). Nesse sentido, talvez o questionamento mais sensível tenha se dado em relação ao desmembramento da normativa e a condução individual das partes, uma vez que, ao contrário da proposta anterior, propunha-se o debate quanto aos parâmetros básicos e máximos, bem como sobre os incentivos e prêmios, em diferentes normativas e em diferentes tempos (CONCITIBA, 2018a).

Debatidas as críticas e sugestões, o encaminhamento construído pelo conselho foi pela deliberação quanto à aprovação ou rejeição da proposta de Lei de Zoneamento no todo, por meio de votação simbólica de maioria simples (CONCITIBA, 2018a). Caso houvesse a rejeição parcial da proposta, ou eventuais sugestões pontuais ao projeto de lei, a instrução foi para que a reivindicação fosse feita por cada entidade em separado, diretamente à Câmara Municipal de Curitiba, dada a competência limitada do conselho (CONCITIBA, 2018a). Colocada em

regime de votação, a minuta de lei foi aprovada pela maioria, não havendo, portanto, qualquer alteração no trâmite legal em andamento (CONCITIBA, 2018a).

Como avaliação geral, a iniciativa, tanto de formação do G10, quanto da conformação de uma agenda junto ao Executivo, foi identificada pelo setor produtivo como enriquecedora para ambos os lados, alcançando como resultado o consenso na maioria dos aspectos; uma análise técnica em nome da sociedade (R5SP, 2018; informação verbal); uma alternativa às esferas tradicionais de participação, ineficientes e desacreditadas (R4SP, 2018; informação verbal); uma abertura da gestão para uma participação histórica desse setor (R3SP, 2018; informação verbal).

Além do mais, representantes do setor produtivo identificaram que a sua participação foi apenas colaborativa, nada impositiva, e que o processo esteve aberto a todos que quisessem contribuir, não havendo qualquer tipo de favorecimento a esse segmento social (R1SP, 2018; R5SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal). Ainda, segundo narra o representante 6 do setor produtivo (2018, informação verbal), o G10 não foi convidado, mas se fez convidar, através de pressões efetuadas junto a lideranças políticas, que resultaram na abertura do espaço à sua participação. Talvez por essa razão, as críticas levantadas por conselheiros do Concitiba tenham sido rebatidas por esse grupo com tanto ímpeto, alegando alguns de seus representantes que o que de fato ocorreu foi uma abstenção do conselho da sua responsabilidade de contribuição (R1SP, 2018; R5SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal).

Em consonância com esse posicionamento, o representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal) pondera que a mesma abertura e convite foram oportunizados para os outros segmentos sociais, mas que não foram por estes aproveitados. Ainda segundo esse entrevistado (2018, informação verbal), tanto é verdade que as reuniões consistiam mais em um debate técnico de propostas do que na simples subserviência aos interesses do setor privado, que algumas das medidas adotadas foram de encontro àqueles interesses. Como conclusão, o representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal) identificou que o processo fora ainda mais proveitoso para o instituto responsável pela revisão, uma vez que o compartilhamento de informações e de diretrizes propiciou uma relação de corresponsabilidade sobre esse fato comum que é a cidade de Curitiba.

Embora reconheçam a importância da formação desse grupo e a necessidade de sua escuta, representantes de outras entidades questionaram o

formato de condução do processo pelo Poder Executivo. Pela parte das organizações não governamentais, a percepção é de que, embora o discurso fosse outro, a iniciativa da formação de uma agenda com o G10 foi motivada exclusivamente pela necessidade de conciliação da proposta normativa com os interesses que não se viram refletidos na legislação (R2ONG, 2018; informação verbal).

Concordante com esse posicionamento, o representante 1 do Poder Legislativo (2018, informação verbal) identifica que o problema na condução esteve em propiciar ao setor produtivo um lócus privilegiado de diálogo, de forma desmedida em relação às demais entidades representativas da sociedade, o que demonstra antes um alinhamento com o poder econômico da cidade do que com as suas demandas sociais. É a mesma opinião sustentada pelo representante do órgão de controle externo (2018, informação verbal), que acredita que, embora aberta a toda a sociedade, a participação não foi fomentada da mesma maneira para os outros segmentos sociais, sendo inválido o argumento sustentado pelo Poder Executivo de que o problema esteve na falta de aproveitamento do espaço disponibilizado.

À parte as críticas empreendidas por cada segmento, fato é que os conflitos gerados no âmbito do Conselho da Cidade motivaram mudanças no formato de condução. Inicialmente, a recepção de integrantes do Concitiba nas reuniões realizadas com o G10 desmobilizou a ocorrência destas, encerrando-se a agenda oficial (R6SP, 2018; informação verbal). Na sequência, o embate frente à irregularidade temporal provocou uma agenda de reuniões extraordinárias do conselho¹⁰⁵, sendo a minuta da lei apreciada dentro daquela esfera. Em função dessa agenda e de divergências de alguns conselheiros em relação à proposta normativa, integrantes do G10 passaram então a ficar temerosos com o possível resultado desse processo¹⁰⁶ (R2SP, 2018; informação verbal), passando eles também a frequentar as reuniões do conselho (R1ONG, 2018; informação verbal).

Sendo assim, apesar do pouco espaço concedido ao conselho para deliberar quanto a sugestões de alteração na minuta da Lei de Zoneamento, a normativa

¹⁰⁵ Especificamente em relação à Lei de Zoneamento, foram realizadas três reuniões extraordinárias, nos dias 13, 20 e 27 de setembro de 2018.

¹⁰⁶ De acordo com o representante 2 do setor produtivo (2018, informação verbal), a apresentação das propostas normativas ao Concitiba gerou apreensão naquele segmento, uma vez que ainda não se haviam esgotado todos os aspectos relacionados dentro das reuniões do Poder Executivo com o G10.

discutida na sequência, concernente aos instrumentos de solo criado, fora discutida toda no âmbito do Concitiba. Ou seja, o espaço para a apresentação da proposta e o acolhimento de contribuições deixou de ser as reuniões conformadas com o G10, com a participação de alguns integrantes do conselho, e passou a ser as reuniões do Concitiba, com a participação de alguns integrantes do G10.

Ao total, a proposta normativa sobre os instrumentos de solo criado foi debatida em três reuniões extraordinárias e uma reunião ordinária. A primeira reunião extraordinária ocorreu no dia 4 de outubro de 2018. Na ocasião, foram apresentadas estatísticas quanto às transações de potencial construtivo e exposta a minuta de lei (CONCITIBA, 2018b). A respeito desse último aspecto, diversos pontos foram questionados, tanto em relação ao conteúdo da proposta quanto à sua redação (CONCITIBA, 2018b). As principais reações vieram do setor produtivo, que, diante da tentativa do poder público de diminuir a predação da Cota de Potencial Construtivo sobre os demais instrumentos, alegou que a proposta encareceria demais a contrapartida a ser prestada pelo adquirente (CONCITIBA, 2018b).

A segunda reunião extraordinária ocorreu em 18 de outubro de 2018 e foi motivada pela necessidade de se dar tempo aos segmentos sociais para a absorção do conteúdo apresentado na reunião anterior e então acolher possíveis contribuições (CONCITIBA, 2018c). Como resultado prático daquela reunião, houve a demanda de alguns conselheiros para que fosse aberto espaço para a apresentação de propostas por parte das entidades, reivindicando essa acolhida tanto pelo conselho quanto pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (CONCITIBA, 2018c).

Sendo assim, na reunião extraordinária seguinte, ocorrida em 8 de novembro de 2018, abriu-se o espaço para que o setor produtivo apresentasse suas contribuições (CONCITIBA, 2018d). Tal apresentação centrou-se em simulações quanto aos impactos da proposta normativa no valor da contrapartida, argumentando o representante daquele segmento que as alterações sugeridas pelo Poder Executivo impactariam no aumento do preço dos imóveis em Curitiba e no consequente afastamento da população de menor poder aquisitivo em direção às regiões periféricas e municípios vizinhos (CONCITIBA, 2018d).

Como contraponto, foi solicitado pelos conselheiros que uma das representantes das organizações não governamentais apresentasse suas propostas, o que veio a ocorrer ao final da reunião (CONCITIBA, 2018d). Como principal

reivindicação, a representante daquele segmento solicitou mudanças na distribuição dos recursos auferidos a partir da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, aumentando a destinação para programas de habitação de interesse social e regularização fundiária e reduzindo, senão eliminando, o percentual a cargo da discricionariedade do chefe máximo do Poder Executivo (CONCITIBA, 2018d).

Recepcionadas as contribuições, o Poder Executivo tratou de elaborar uma nova proposta, apresentada na 50ª reunião ordinária do Conselho da Cidade de Curitiba, ocorrida no dia 6 de dezembro de 2018, e aprovada sem objeções (CONCITIBA, 2018c). Conforme será possível observar no subcapítulo que segue, a minuta aprovada resultou bastante modificada em relação à proposta anterior, com o acolhimento de parte das reivindicações efetuadas pelo grupo das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais, em um processo mais favorável àqueles segmentos, quando em comparação com o processo revisório da Lei de Zoneamento.

Ainda assim, não é demais lembrar que o trâmite no Executivo consiste apenas na primeira etapa, tendo a Câmara Municipal de Curitiba autonomia para efetuar as modificações, supressões e acréscimos que julgar necessários. A esse respeito, embora aquela casa de leis seja julgada por alguns como uma mera instância de validação dos atos da Prefeitura¹⁰⁷ (R1PL, 2018; informação verbal) e haja o direcionamento para que mudanças não sejam realizadas sem a anuência do instituto responsável pela revisão¹⁰⁸ (R2PL, 2018; informação verbal), existe o receio de que seja conformado outro campo de disputa, em função da articulação e dos lobbies que o setor produtivo historicamente promove naquela instância (R1ONG, 2018; informação verbal).

Com efeito, conforme informações prestadas pelos representantes do Poder Legislativo, o G10 já requereu uma reunião com a Comissão de Urbanismo para apresentar o seu ponto de vista em relação aos aspectos não acordados com o Executivo (R1PL, 2018; R2PL, 2018; informação verbal). O fato se agrava se considerado o conteúdo demasiadamente técnico da proposta e a percepção de

¹⁰⁷ Segundo o representante 1 do Poder Legislativo (2018, informação verbal), são comuns os casos em que se propõe cargos remunerados e apoio político nas diferentes pautas em troca de votos alinhados às vontades do prefeito municipal.

¹⁰⁸ O representante 2 do Poder Legislativo (2018, informação verbal) afirmou ainda que há a expectativa de poucas alterações na minuta encaminhada pelo Executivo, uma vez que esta foi intensamente discutida com o G10 e com a população em geral, resultando a proposta próxima ao que espera o conjunto da sociedade.

despreparo do Legislativo para a condução dessa discussão, em contraposição às condições de organização e a estrutura de que dispõem os detentores do poder econômico no município, o que gera uma circunstância favorável à subserviência da Câmara Municipal de Curitiba em relação aos interesses privados (R1PL, 2018; informação verbal). Talvez por essa razão haja um ceticismo por parte do grupo formado pelas organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais, que acredita que, independentemente dos ganhos alcançados no âmbito do Executivo, a mera reprodução desse estado de coisas já é favorável ao mercado imobiliário, ainda que este se abstivesse de atuar no processo de revisão (R2ONG, 2018; informação verbal).

Quadro 11 - Sequência cronológica dos acontecimentos relativos à revisão das normativas que dispõem sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo de Curitiba

2016	Março	Audiência pública de lançamento do processo revisório do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo
	Abril	Workshop com o Concitiba sobre a revisão do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo
	Maio	Ação civil pública, protocolada junto ao Ministério Público do Paraná, reivindicando mais tempo para o debate e a disponibilização pública e transparente das informações
		Oficinas regionais sobre a revisão do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo
	Julho	Reuniões regionais sobre a revisão do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo
		43ª reunião ordinária do Concitiba, com debate sobre a revisão do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo
	Outubro	Encaminhamento do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo do Executivo para o Legislativo
	Dezembro	Arquivamento da proposta do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo
2017	Janeiro	Retomada da proposta do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo pelo Executivo para revisão
	Junho	Entrega pelo G10 ao prefeito municipal de estudo dos impactos do pacote de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo
	Setembro	Audiências públicas regionais sobre a revisão da Lei de Zoneamento
	Outubro	Workshop sobre a revisão da Lei de Zoneamento dirigido ao G10, onde fora firmado o compromisso de uma agenda de reuniões
		Audiência pública sobre a revisão da Lei de Zoneamento
2018	Março	47ª Reunião ordinária do Concitiba, com debate sobre a revisão da Lei de Zoneamento
		Início da agenda de reuniões do Ippuc com o G10
	Junho	Apresentação do projeto de Lei de Zoneamento à Câmara Municipal de Curitiba
		48ª reunião ordinária do Concitiba, com debate sobre a revisão da Lei de Zoneamento
	Julho	Inclusão de três membros do Concitiba nas reuniões do Poder Executivo com o G10
	Agosto	Encaminhamento do projeto de Lei de Zoneamento do Executivo para o Legislativo
	Setembro	Reuniões extraordinárias do Concitiba sobre a minuta de Lei de Zoneamento
	Outubro	Reunião extraordinária do Concitiba sobre a Lei dos Instrumentos de Solo Criado para a apresentação da minuta pelo Ippuc
		Reunião extraordinária do Concitiba sobre a Lei dos Instrumentos de Solo Criado para o acolhimento das contribuições dos conselheiros
	Novembro	Reunião extraordinária do Concitiba sobre a minuta de Lei dos Instrumentos de Solo

		Criado para a apresentação das propostas pelas entidades
	Dezembro	50ª reunião ordinária do Concitiba, com a apresentação e aprovação da minuta final da Lei dos Instrumentos de Solo Criado

Fontes: Curitiba (2016g; 2017; 2018b; 2018c; 2018g; 2018h); Schramm (2018); Piva (2017); ACP (2017); Terra de Direitos (2018b).

Elaboração: a autora (2019).

5.2.2 Demandas dos segmentos sociais em relação à proposta revisória

Transcrita a sequência cronológica do processo revisório das normativas que dispõem sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo de Curitiba, especialmente no que toca o formato e a intensidade de participação dos segmentos sociais, cabe agora identificar as demandas destes mesmos segmentos quanto à revisão do conjunto de instrumentos de solo criado do município.

Quanto ao setor produtivo, conforme antecipado, a principal apreensão do segmento está relacionada aos impactos das alterações propostas na viabilidade econômica da atividade imobiliária (R2SP, 2018; R3SP, 2018; R5SP, 2018; informação verbal). Partindo desse pressuposto, as reivindicações foram centradas em temas como contrapartida justa e viável, desburocratização, segurança jurídica e legislação simplificada.

Em relação ao valor da contrapartida, as demandas vieram em reação ao posicionamento do Poder Executivo, que manifestou a intenção de aumentar a arrecadação e diminuir a predação da Cota de Potencial Construtivo sobre os demais instrumentos. Embora reconheçam o desequilíbrio proporcionado pelas condições atuais, representantes do setor produtivo ponderaram que o acréscimo demasiado do valor da contrapartida teria como consequência ou a inviabilização dos empreendimentos imobiliários ou o repasse dos acréscimos ao comprador (R2SP, 2018; R3SP, 2018; R5SP, 2018; informação verbal). Ou seja, conforme esse entendimento haveria ou uma estagnação do mercado imobiliário, implicando na redução das arrecadações diretas e indiretas, ou um aumento do valor do imóvel acabado, originando um possível processo de gentrificação (R2SP, 2018; R3SP, 2018; R5SP, 2018; informação verbal).

Já no que diz respeito à burocracia, esta é tida pelo setor produtivo como inimiga da sociedade, uma vez que em um país onde não há linearidade de crescimento, o tempo dispendido com processos burocráticos pode atravessar

mudanças nas condições do mercado, inviabilizando empreendimentos antes tidos como viáveis (R3SP, 2018; informação verbal). Também em função da burocracia desmedida, incorre-se em situações de subjetividade (R3SP, 2018; informação verbal), que, somadas à discricionariedade conferida ao gestor público municipal (R6SP, 2018; informação verbal), gera um estado de insegurança jurídica, inibindo, mais uma vez, o mercado imobiliário de empreender.

Por fim, as demandas em torno de uma legislação mais simplificada vieram especialmente em resposta à primeira proposta normativa encaminhada ao Legislativo, extremamente detalhada, que, se aprovada daquela forma, engessaria a dinâmica imobiliária da cidade (R5SP, 2018; informação verbal). Na perspectiva do setor produtivo, a legislação tem de contemplar apenas os aspectos que precisam ser travados durante a sua vigência, devendo os detalhes operacionais ser deixados para discussão e adaptação conforme as necessidades do momento (R5SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal).

Com base nessas reivindicações, o setor produtivo acredita não haver muita margem para mudanças (R3SP, 2018; R4SP, 2018; informação verbal), a não ser a simplificação da legislação (R3SP, 2018; R5SP, 2018; informação verbal) e a criação de um único instrumento de aquisição de potencial construtivo no município (R5SP, 2018; informação verbal); que, na visão desse segmento, estaria muito mais próximo ao formato de concessão da Cota de Potencial Construtivo, pela facilidade, agilidade e custo que oferece (R2SP, 2018; R3SP, 2018; R6SP, 2018; informação verbal).

Portando um posicionamento bastante distinto, representantes das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais apresentaram como uma de suas principais demandas a extinção da Cota de Potencial Construtivo, em função da predação que comete em relação aos demais instrumentos e das irregularidades existentes em sua definição e forma de concessão (R1ONG, 2018; informação verbal). Assim, a reivindicação é pela manutenção exclusiva dos instrumentos originais de solo criado, quais sejam, a Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, permanecendo uma única fórmula para o cálculo da contrapartida a ser prestada pelo potencial construtivo fornecido pelo poder público municipal (R1ONG, 2018; R2ONG, 2018; informação verbal).

No que diz respeito às finalidades atendidas, e já com base na proposta do Poder Executivo, que estabelece a distribuição dos recursos para diversos objetivos, a demanda desse segmento é pela priorização dos programas de habitação de interesse social e regularização fundiária (R2ONG, 2018; informação verbal), ampliando o percentual destinado para esse fim e reduzindo, se não eliminando, a discricionariedade do Poder Executivo (R1ONG, 2018; informação verbal). Ainda em relação à gestão dos recursos, a defesa desse segmento é pelo direcionamento destes para fundos municipais, fortalecendo os já existentes e permitindo a gestão compartilhada com representantes da sociedade civil (R2ONG, 2018; informação verbal).

Por fim, o segmento espera que a normativa revisada respeite o Estatuto da Cidade, não apenas em relação ao estritamente definido na normativa federal, mas também no que diz respeito ao seu espírito, especialmente no que concerne à separação entre o direito de propriedade e o direito de construir e à adoção de um mesmo coeficiente de aproveitamento básico para todos os imóveis urbanos (R2ONG, 2018; informação verbal).

Também contrários à predação provocada pela Cota de Potencial Construtivo e defensores da manutenção dos instrumentos tradicionalmente estabelecidos no município estão os proprietários de patrimônio cultural ou ambiental (R1P, 2018; R2P, 2018; informação verbal). A esse respeito, e com base na primeira proposta normativa já conhecida por esse segmento, os proprietários posicionaram-se contrários a qualquer medida restritiva à Transferência do Direito de Construir¹⁰⁹ (R1P, 2018; R2P, 2018; R3P, 2018; informação verbal). Na percepção do segmento, antes da aplicação de medidas limitantes aos proprietários de patrimônio cultural ou ambiental, o município carece de debates efetivos sobre a política urbana a ser levada a cabo, uma vez que a insuficiência dessa discussão tem acarretado decisões infundadas quanto à priorização entre instrumentos ou entre modalidades dentro de um mesmo instrumento (R1P, 2018; R2P, 2018; informação verbal).

Já em relação aos representantes do Poder Executivo, a despeito das críticas levantadas contra o instrumento, o posicionamento foi contrário à extinção

¹⁰⁹ Como, por exemplo, a restrição da aquisição de potencial construtivo por transferência aos interessados em edificar imóveis não residenciais, que, se implementada, restringiria o mercado a 11% do total, passando a levar nove anos para comercializar o potencial construtivo que hoje é liquidado em um (R3P, 2018; informação verbal).

da Cota de Potencial Construtivo, sendo sugerida como alternativa à competição entre instrumentos a tentativa de uniformização da forma de concessão, especialmente no que diz respeito às fórmulas de cálculo e ao tempo e burocracia envolvidos no trâmite (R4PE, 2018; informação verbal).

Em relação aos diferentes valores de contrapartida entre a Cota de Potencial Construtivo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a proposta é estabelecer fatores de conversão ou de ajuste que aproximem essas grandezas (R4SP, 2018; informação verbal). Quanto à segregação de usos para os potenciais transacionados mediante Outorga Onerosa ou Transferência do Direito de Construir, a tendência é pela sua eliminação, deixando a regulação a ser efetuada pelo próprio mercado (R4SP, 2018; informação verbal). Já em relação à gestão dos recursos auferidos, a sugestão é que estes sejam recolhidos em um único fundo, e que, mediante decisão do prefeito municipal, em conjunto com representantes da sociedade civil, haja o direcionamento para as finalidades necessárias para cada ano corrente (R4PE, 2018; informação verbal).

Finalmente, quanto à definição de um coeficiente básico único e unitário para todos os terrenos urbanos, representantes do Poder Executivo afirmam valorizar a proposta como coerente e benéfica para a política urbana, mas ponderam que a sua instituição não deve ser imediata (R4PE, 2018; R5PE, 2018; informação verbal). Isso porque, além das limitações quanto à redução do coeficiente de aproveitamento básico impostas pelo Plano Diretor recém-aprovado¹¹⁰, o entendimento é de não há qualquer evidência prática de que essa redução implique efetivamente no rebaixamento do preço da terra (R4PE, 2018; informação verbal).

Em verdade, a crença é de que em uma cidade habituada com elevados coeficientes de aproveitamento e uma quantidade significativa de prêmios e incentivos – majorando ainda mais esse coeficiente –, o preço da terra está tão arraigado na mentalidade dos proprietários, que mesmo diante de uma drástica intervenção os preços não abaixariam (R4PE, 2018; informação verbal). Assim, a redução radical dos coeficientes de aproveitamento tenderia a impactar no acréscimo do valor do imóvel acabado e no seu repasse ao consumidor, resultando na inviabilização da produção imobiliária destinada à população mais carente, uma

¹¹⁰ Ao invés de estabelecer os coeficientes de aproveitamento máximos, o Plano Diretor recém-promulgado (Lei Municipal nº 14.771 de 2015) estabeleceu os acréscimos máximos de aproveitamento, limitando a redução dos coeficientes de aproveitamento básico à diferença entre o máximo esperado e o acréscimo permitido.

vez que as classes mais abastadas ainda teriam condições de absorver parte dessa valorização (R4PE, 2018; informação verbal).

Ademais, a defesa é de que o coeficiente de aproveitamento não deve ser considerado um instrumento exclusivamente destinado à captação da valorização imobiliária, mas também uma ferramenta urbanística, de indução e de direcionamento da ocupação do solo urbano (R4PE, 2018; informação verbal). Por essa razão, e em inovação à normativa anteriormente instituída, a proposta do Poder Executivo é incluir nas fórmulas de cálculo dos instrumentos fatores de ajuste que atendam às finalidades urbanísticas pretendidas, valorizando aspectos como a ocupação residencial da região central e a descentralização de comércios e serviços (R4PE, 2018; informação verbal).

5.3 Propostas revisórias dos instrumentos de solo criado em Curitiba

Conforme identificado, em março de 2016, decorridos três meses da promulgação do Plano Diretor recém-revisado de Curitiba, deu-se início à reformulação das normativas que versam sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo, incluindo aí as disposições que definem e regulamentam a aplicação dos instrumentos de solo criado. Daquela data até o presente, foram identificadas três propostas normativas concernentes a esses instrumentos: uma integrante da minuta da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo encaminhada ao Legislativo em outubro de 2016¹¹¹ e arquivada dois meses depois; uma proposta de lei específica apresentada em reunião extraordinária do Concitiba no início de outubro de 2018; e essa última proposta revisada a partir das contribuições daquele conselho¹¹², encaminhada ao Legislativo em dezembro do mesmo ano.

Nas linhas que seguem será exposta cada uma dessas proposições, com o objetivo de identificar as principais alterações sugeridas e a evolução destas até se chegar à minuta de lei final proposta pelo Poder Executivo.

¹¹¹ Proposição código 005.00121.2016 na Câmara Municipal de Curitiba ou Mensagem 33 do prefeito municipal.

¹¹² Proposição código 005.00177.2018 na Câmara Municipal de Curitiba ou Mensagem 60 do prefeito municipal.

5.3.1 Mensagem nº 33

A primeira proposta revisória relativa aos instrumentos de solo criado pós-Plano Diretor revisado consiste na Mensagem nº 33 (anexo A), encaminhada pelo chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal de Curitiba em outubro de 2016. Trata-se do projeto de lei ordinária que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo e que recepciona em seu título VI os instrumentos de política urbana. Dentre os instrumentos relacionados naquele título, têm base no mecanismo do solo criado a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir, além de instrumentos que podem também implicar na criação de solo, como a Operação Urbana Consorciada e o Redesenvolvimento Urbano.

De imediato, quatro considerações podem ser efetuadas a partir dessa previsão. Primeiramente, a incorporação inédita dos instrumentos de política urbana no corpo da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Curitiba, sendo os parâmetros básicos e máximos definidos em uma mesma lei. Em segundo lugar, também como novidade, a definição e a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir nesse município, uma vez que, anteriormente a essa proposta, o que havia eram incentivos para programas habitacionais de interesse social (Lei Municipal nº 9.802 de 2000) e condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes (Decreto Municipal nº 246 de 2014). Em terceiro, a recepção da nomenclatura dos instrumentos de solo criado convencionada a nível federal, na medida em que, até então, Curitiba dispunha da “Transferência de Potencial Construtivo” e da “Concessão Onerosa do Direito de Construir”, usualmente referenciada como “solo criado”¹¹³. Por fim, a omissão da Cota de Potencial Construtivo na relação de instrumentos à disposição do município, não ficando claro se essa abstenção está relacionada à extinção da ferramenta, à sua incorporação em algum dos instrumentos instituídos ou à continuidade da sua regulamentação mediante decreto municipal.

No que tange à Outorga Onerosa do Direito de Construir, o capítulo II daquele título estabelece, entre outros, a definição do instrumento, as finalidades para as quais os recursos poderão ser aplicados, o meio de monitoramento da sua

¹¹³ Embora não seja essa a nomenclatura adotada na legislação, “solo criado” é termo comumente utilizado pelos gestores públicos municipais para se referir ao instrumento que possibilita, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, exercer o direito de construir entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo.

aplicação, o direcionamento e a distribuição dos recursos auferidos, os parâmetros urbanísticos passíveis de serem extrapolados e a fórmula de cálculo da contrapartida para cada tipo de parâmetro extrapolado.

Relativamente ao primeiro aspecto, a Mensagem nº 33 define que:

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a concessão emitida pelo Município para o proprietário de um imóvel edificar acima dos índices urbanísticos básicos estabelecidos nesta lei, mediante contrapartida financeira, propiciando maior adensamento em áreas dotadas de infraestrutura e captando recursos financeiros que serão aplicados no ordenamento e direcionamento da ocupação urbana (CURITIBA, 2016g).

Em que pese o fato de que em Curitiba o instrumento ainda não se encontra regulamentado de forma ampla e genérica, algumas considerações sobre a relação dessa definição com o que consta nas normativas vigentes podem ser esboçadas. Em relação aos incentivos para programas habitacionais de interesse social, estes são definidos pela legislação competente como a “concessão de um aumento no potencial construtivo, assim entendido o aumento no coeficiente de aproveitamento e na altura da edificação” (CURITIBA, 2000f, art. 2º, inciso II). Já no que diz respeito às condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes, uma das condições refere-se a incentivos construtivos, correspondentes à “concessão onerosa de potencial construtivo, assim entendido o aumento no coeficiente de aproveitamento ou na altura da edificação” (CURITIBA, 2014a, art. 5º, §4º).

No primeiro caso, embora a normativa estabeleça em outro momento que o aumento no potencial construtivo está condicionado a uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, a redação que define o incentivo não é clara sobre a concessão se dar de forma onerosa, no que o segundo exemplo é mais preciso. No mais, ambas as definições são mais genéricas em relação à proposta revisória, sendo esta mais específica quanto à forma da contrapartida, à condição de que as áreas receptoras sejam dotadas de infraestrutura e à restrição da aplicação dos recursos no ordenamento e direcionamento da ocupação urbana. Entretanto, à exceção do segundo ponto, que concorda com o Estatuto da Cidade no que se refere à necessidade de se considerar a proporcionalidade entre adensamento e infraestrutura existente, há antes uma maior limitação na aplicação do instrumento do que uma melhor precisão na sua definição.

Em relação à forma de contrapartida, a normativa que trata dos incentivos para programas habitacionais de interesse social possibilita também a contrapartida

em imóvel urbano, sendo a proposta revisória mais restritiva ao limitar a correspondência financeira. Já no que tange à aplicação dos recursos, o ordenamento e direcionamento da ocupação urbana corresponde a apenas uma das finalidades previstas na normativa federal.

A esse respeito, todavia, a sequência normativa discrimina cinco finalidades para a aplicação dos recursos: i) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária; ii) promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental natural e cultural; iii) criação de espaços de uso público de lazer e áreas verdes; iv) implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários; e v) estruturação de sistema viário e de transporte público coletivo (CURITIBA, 2016g, art. 524). Isto é, a aplicação dos recursos pode se efetivar para as finalidades discriminadas desde que estas correspondam a alguma forma de ordenamento e direcionamento da ocupação urbana.

A despeito da motivação para a inserção desse trecho na definição do instrumento, como limitação à sua aplicação ou por equívoco na redação, a Mensagem nº 33 ampliou o rol de finalidades para as quais os recursos auferidos podem ser empregados. A ampliação das finalidades, entretanto, não se trata de uma simples possibilidade conferida ao poder público municipal, como pode ser observado no artigo 527, que define previamente a distribuição percentual dos recursos da seguinte forma: i) 40% ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS); ii) 5% ao Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA); iii) 5% ao Fundo Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural (Funpac); iv) 10% ao Município, para implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, estruturação de sistema viário e de transporte público coletivo; e v) 40% a serem destinados a critério do chefe do Poder Executivo (CURITIBA, 2016g, art. 527).

Em relação ao modelo vigente, é possível verificar que a ampliação das finalidades viria em função do início do direcionamento da aplicação da Outorga Onerosa para as finalidades atendidas atualmente pela Cota de Potencial Construtivo. À exceção das cotas emitidas para o Programa Especial Copa do Mundo Fifa 2014 – paralisado – e para a regularização simplificada de edificações – específica em sua forma de concessão –, todas as demais finalidades vinculadas à Cota de Potencial Construtivo encontram-se contempladas no artigo 527, o que leva a crer que a ampliação das finalidades foi motivada pela necessidade de incorporação das finalidades atendidas por esse instrumento.

Se assim for, a proposta convergiria para a eliminação da duplicidade de instrumentos, havendo uma uniformização na forma de concessão de potencial construtivo e uma unificação dos recursos auferidos em um mesmo fundo, o Fundo Municipal de Outorga Onerosa do Direito de Construir (CURITIBA, 2016g, art. 526). Ou seja, nesse caso, a possível redução do percentual arrecadado para o FMHIS e para o FMMA, em função da ampliação dos fundos municipais a serem atendidos, poderia não se concretizar na prática, uma vez que os recursos hoje direcionados para a Cota de Potencial Construtivo viriam a ser compartilhados com as finalidades da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Por outro lado, viria a se legitimar a discricionariedade conferida ao prefeito municipal na gestão dos recursos arrecadados mediante venda de potencial construtivo, no montante de 40% do total – uma previsão que diverge das finalidades definidas no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, ainda que a Mensagem nº 33 traga como inovação a previsão de um grupo de monitoramento da aplicação do instrumento¹¹⁴ e de sugestões deste grupo quanto à destinação a ser definida pelo chefe do Poder Executivo, a proposta é genérica quanto à forma de gestão desses recursos, sendo postergada a regulamentação do fundo municipal. Uma vez que para as finalidades que já possuem um fundo específico, esse fundo foi reproduzido na legislação, estima-se que o modo de administração dos recursos direcionados a essas finalidades seria mantido. Entretanto, para as novas finalidades criadas e que ainda não possuem fundo, permaneceria a insegurança quanto à forma de gestão dos recursos e à transparência das informações.

Já no que diz respeito à fórmula de cálculo da contrapartida, é possível verificar uma reprodução da fórmula utilizada atualmente para ambas as modalidades de Outorga Onerosa do Direito de Construir (fórmulas 12 e 13¹¹⁵). Caso correta a hipótese da tentativa de uniformização entre esse instrumento e a Cota de Potencial Construtivo, a forma de concessão a ser seguida seria a da Outorga Onerosa, caracterizando um avanço em relação à condição atual, uma vez que o cálculo da contrapartida para esse primeiro instrumento tem base no preço da terra e maior proximidade com a valorização imobiliária. Ainda assim, há que se

¹¹⁴ A proposta é de um grupo gestor coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, com a participação de representantes da estrutura administrativa do Poder Executivo (CURITIBA, 2016g, art. 525).

¹¹⁵ Cálculo diferenciado para regularização e ampliação deático, sem fator redutor da contrapartida (CURITIBA, 2016g).

considerar que mesmo que a hipótese proceda, não estaria garantido que novos decretos de Cota de Potencial Construtivo parassem de ser emitidos pelo Município. Nesse caso, a tentativa de uniformização tenderia a ser, ao contrário do que se previa, um retrocesso, uma vez que teria propiciado a flexibilização da Outorga Onerosa, porém sem extinguir a Cota de Potencial Construtivo.

Além dos aspectos acima mencionados, a Mensagem nº 33 trouxe algumas outras novidades em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir, como a restrição da aplicação do instrumento para fins de consolidação de empreendimentos habitacionais¹¹⁶, a previsibilidade em lei de cobrança de contrapartida para o aumento de densidade¹¹⁷ e a necessidade de aquisição de potencial construtivo adicional quando extrapolada a área mínima exigida para estacionamentos privativos habitacionais¹¹⁸.

Fórmula 12 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo de coeficiente de aproveitamento segundo Mensagem 33

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times R$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida ao coeficiente básico permitido

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se opera a outorga

Vm = Valor de mercado do metro quadrado do lote em que se opera a outorga

R = Redutor equivalente a 75% do valor de mercado da fração ideal de solo acrescida

Fonte: Curitiba (2016g).

Fórmula 13 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo somente de número de pavimentos segundo Mensagem 33

$$Vp = \frac{A}{Ca} \times Vm \times R$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

A = Área acrescida ao coeficiente básico permitido

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se opera a outorga

Vm = Valor de mercado do metro quadrado do lote em que se opera a outorga

R = Redutor equivalente a 15% do valor de mercado da fração ideal de solo acrescida

Fonte: Curitiba (2016g).

Já no que diz respeito à Transferência do Direito de Construir, a sua previsão está situada no capítulo III do título dos instrumentos de política urbana, onde se encontram, entre outros itens, a definição do instrumento, os casos passíveis de aplicação, o meio de monitoramento – igual ao da Outorga Onerosa do

¹¹⁶ Embora para a modalidade habitacional de interesse social também haja restrição da aplicação do instrumento ao uso residencial, para a finalidade de preservação ambiental são previstos também usos não habitacionais, como sede de empresas e edifícios de escritórios. Para mais informações, ver Decreto Municipal nº 246 de 2014.

¹¹⁷ Atualmente, essa possibilidade é prevista apenas em decreto municipal e para *empreendimentos realizados pela iniciativa privada em parceria com a Companhia de Habitação Popular de Curitiba*. Para mais informações, ver Decreto Municipal nº 895 de 2018.

¹¹⁸ Redação dada pelo artigo 538 do projeto de lei.

Direito de Construir – e as fórmulas de cálculo do potencial construtivo e do potencial construtivo transferível.

Com relação à definição do instrumento, a Mensagem nº 33 estabelece que:

A transferência do direito de construir, também denominada transferência de potencial construtivo, é a autorização expedida pelo Município ao proprietário do imóvel urbano, privado ou público, para edificar em outro local ou alienar mediante escritura pública o potencial construtivo de determinado lote (CURITIBA, 2016g, art. 539).

Relativamente à lei específica que institui a transferência de potencial construtivo em Curitiba (Lei Municipal nº 9.803 de 2000), a proposta revisória é mais completa na definição do instrumento, uma vez que a normativa vigente, ao invés de conceituar previamente a ferramenta e depois estabelecer o benefício e as condições para o seu usufruto, omite essa primeira parte, iniciando de modo direto pelos dois aspectos seguintes. Ainda assim, essa omissão é justificada pela data da promulgação daquela lei, anterior à publicação do Estatuto da Cidade, não havendo àquela época uma padronização quanto à definição do instrumento em nível nacional. A esse respeito, é possível verificar uma proposta de alinhamento em relação à normativa federal, na medida em que a Mensagem nº 33 reproduz a sua definição.

A despeito da divergência quanto à forma, dado que a definição das finalidades para as quais o instrumento poderá ser utilizado se dá em outro artigo, a proposta revisória acresce em relação ao Estatuto da Cidade a possibilidade de aplicação do instrumento para fins de estruturação do sistema viário básico e transporte público coletivo. Todavia, tal previsão já se encontra parcialmente sedimentada na normativa vigente, quando autorizado o uso da transferência como forma de indenização, mediante acordo com o proprietário, nas desapropriações destinadas a melhoramentos viários. Nesse sentido, é possível identificar antes uma opção pela continuidade da aplicação do instrumento em conformidade com a sua trajetória no município do que uma tentativa de adequação à normativa federal.

Sendo assim, para fins da aplicação da Transferência do Direito de Construir em Curitiba, a Mensagem nº 33 estabelece como condição o proprietário estar impossibilitado de usufruto total ou parcial do potencial construtivo do seu imóvel para fins de preservação do patrimônio cultural ou ambiental, ou como uma alternativa à desapropriação do imóvel para as seguintes finalidades: i) promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental cultural; ii) implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, e espaços de uso público e lazer; iii)

estruturação do sistema viário básico e transporte público coletivo; iv) promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental natural; v) proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos; e vi) programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (CURITIBA, 2016g, art. 541).

Já no que tange à fórmula de cálculo (fórmulas 14 e 15), é possível observar novamente uma reprodução do método praticado no município, pelo menos no que concerne à lei que institui a Transferência de Potencial Construtivo. Essa observação importa na medida em que, embora aquela lei determine a fórmula de cálculo a ser considerada no momento de definição do potencial transferível, esta sofre alterações nos decretos regulamentadores, sendo inseridos fatores de correção que majoram o potencial a ser transferido. Portanto, ainda que a Mensagem nº 33 ratifique a fórmula de cálculo estabelecida na lei que dispõe sobre a transferência de potencial construtivo em Curitiba, não havendo qualquer menção a esses fatores, não é possível afirmar que a omissão tenha ocorrido de forma deliberada, uma vez que a prática aponta para a inserção destes nas normativas complementares.

Fórmula 14 - Fórmula de cálculo do potencial construtivo segundo Mensagem 33

$$Pc = Ca \times A$$

Onde:

Pc = Potencial construtivo

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se localiza o terreno

A = Área total do terreno

Fonte: Curitiba (2016g).

Nota: Para o Setor Especial Histórico, a Mensagem 33 previa que, a título de incentivo à restauração de bens imóveis tombados, o coeficiente de aproveitamento a ser considerado no cálculo fosse majorado de 2,6 no Subsetor 1 e 2,0 no Subsetor 2 para 4 em ambos os compartimentos.

Fórmula 15 - Fórmula de cálculo do potencial construtivo transferível segundo Mensagem 33

$$Pt = Pc \times \frac{Vmc}{Vmr} \times \frac{Cr}{Cc}$$

Onde:

Pt = Potencial construtivo transferível

Pc = Potencial construtivo do imóvel que cede o direito de construir

Vmc = Valor de mercado do metro quadrado do imóvel que cede o direito de construir

Vmr = Valor de mercado metro quadrado do imóvel que recebe o direito de construir

Cc = Coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se localiza o imóvel que recebe o direito de construir

Cr = Coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se localiza o imóvel que cede o direito de construir

Fonte: Curitiba (2016g).

Por fim, uma última alteração digna de destaque é a complementaridade em relação à restrição efetuada para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de

Construir, no que diz respeito ao uso da edificação passível de recebimento do potencial construtivo transacionado. Se para a aplicação da Outorga Onerosa a proposta revisória estabelece como condição a destinação do imóvel receptor ao uso residencial, para a Transferência do Direito de Construir, o imóvel que recebe o potencial construtivo deve ser destinado ao uso não habitacional.

Gráfico 22 - Número de certidões de concessão de potencial construtivo adicional emitidas mediante Transferência do Direito de Construir por uso do imóvel receptor e ano

Fonte: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Foram apenas consideradas as certidões que dispunham de informação quanto ao uso do imóvel receptor.

Gráfico 23 - Área acrescida mediante a concessão de potencial construtivo adicional por Transferência do Direito de Construir por uso do imóvel receptor e ano (em mil m²)

Fonte: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: foram apenas consideradas as certidões que dispunham de informação quanto ao uso do imóvel receptor.

Em uma clara tentativa de criar nichos para cada um desses instrumentos, reduzindo a competição entre estes, essa proposta resulta mais restritiva para a Transferência do Direito de Construir. Isso porque desde o início da aplicação dos

instrumentos, enquanto para a Outorga Onerosa todas as transações foram destinadas para edifícios de uso residencial, para a Transferência o uso não habitacional correspondeu a apenas 19% das certidões emitidas (gráfico 22) e a 18% da área acrescida (gráfico 23).

Todavia, cabe aqui novamente a consideração efetuada anteriormente, quanto à hipótese de a proposta revisória tentar reduzir a competição entre instrumentos, mediante a definição de uma única ferramenta de aquisição de potencial construtivo do poder público municipal. Nesse caso, mesmo não havendo a absorção das transações destinadas ao uso não residencial da Outorga Onerosa, uma vez que estas nunca ocorreram, as transações destinadas a esse uso efetuadas mediante Cota de Potencial Construtivo poderiam ser absorvidas pela Transferência do Direito de Construir. Se consideradas as estatísticas históricas da aplicação dos instrumentos de solo criado em Curitiba, é possível identificar que caso essa segmentação de usos tivesse sido instituída desde o início e não houvesse a Cota de Potencial Construtivo, o número de transações destinadas ao uso não habitacional seria acrescido em 134% para a Transferência do Direito de Construir; passando de 141 para 317 certidões emitidas (tabela 3). Ainda assim, no total, o número de transações mediadas por esse instrumento corresponderia a apenas 44% do que se efetivou na prática: 317 frente aos 732 praticados.

Tabela 3 - Certidões de concessão de potencial emitidas para imóveis não habitacionais e total por Transferência do Direito de Construir e Cota de Potencial Construtivo

	1992 a 2000		2001 a 2017		TOTAL	
	TDC	CPC	TDC	CPC	TDC	CPC
Transações destinadas ao uso não habitacional	19	-	122	176	141	176
Total de transações	23	-	709	1.675	732	1.675

Fonte: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: foram apenas consideradas as certidões que dispunham de informação quanto ao uso do imóvel receptor; TDC – Transferência do Direito de Construir; CPC – Cota de Potencial Construtivo.

Partindo-se das considerações apresentadas anteriormente, quanto à proposta revisória da Mensagem nº 33, é possível propor uma análise direta dos impactos, efetuada a partir da interpretação expressa do projeto de lei, ou uma análise especulativa de possíveis resultados, realizada a partir da hipótese de extinção da Cota de Potencial Construtivo e da absorção de alguns de seus aspectos na Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Caso procedente a hipótese, a supressão da Cota de Potencial Construtivo impactaria, de forma direta, no acréscimo da contrapartida a ser prestada pelo

beneficiário, na redução proporcional das transações efetuadas mediante Transferência do Direito de Construir e na legitimação da discricionariedade do chefe do Poder Executivo para definir a destinação dos recursos auferidos. Nesse caso, a tendência seria de um aumento da arrecadação obtida mediante Outorga Onerosa, muito embora esse impacto não possa ser garantido, em função da imprevisibilidade do comportamento do mercado imobiliário e dos proprietários de terra diante dessas alterações.

Todavia, caso a hipótese não seja efetiva ou não se concretize na prática, a proposta revisória da Mensagem nº 33 estaria incorrendo, por um lado, na flexibilização da Outorga Onerosa, mediante o direcionamento de parte dos seus recursos para as finalidades atendidas pela Cota de Potencial Construtivo, ampliando os aspectos de duplicidade relacionados a essa ferramenta, e, por outro, na restrição do mercado atendido atualmente pela Transferência do Direito de Construir, com a probabilidade da sua absorção pela Cota de Potencial Construtivo. Ou seja, no caso da continuidade da aplicação da Cota de Potencial Construtivo em paralelo com os demais instrumentos, a proposta revisória estaria aumentando ainda mais o potencial predatório daquela ferramenta, na medida em que amplia a destinação de recursos para as suas finalidades, por meio de absorção de parte do fundo destinado à Outorga Onerosa, e aumenta o seu mercado de atuação, através da restrição de uso imposta à Transferência do Direito de Construir.

5.3.2 Primeira minuta de lei específica para os instrumentos de solo criado

A segunda proposta normativa a ser analisada consiste na minuta de lei apresentada na reunião do Concitiba do dia 4 de outubro de 2018 (anexo B), sendo essa proposta resultante do processo revisório do projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal de Curitiba em 2016 e arquivado ao fim da legislatura. Destarte, convém mencionar que, em relação àquele primeiro projeto, duas diferenças estruturais se fazem presentes: primeiro, o desmembramento dos instrumentos que possibilitam a concessão de potencial construtivo adicional em uma normativa específica, complementar à Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo; e, depois, a previsão, dentre os instrumentos elencados para tanto, da Cota de Potencial Construtivo. Sendo assim, as disposições gerais que tratam da matéria preveem que

a aquisição de potencial construtivo adicional em Curitiba poderá ocorrer mediante Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir ou Cotas de Potencial Construtivo.

Sobre o primeiro instrumento elencado, e em relação à Mensagem nº 33, algumas alterações foram efetuadas, seja no que diz respeito apenas à redação ou ao conteúdo em si. Nesse sentido, é possível verificar modificações especialmente no que se refere aos parâmetros construtivos passíveis de extrapolação, às finalidades atendidas, ao prazo estipulado para o usufruto do potencial concedido, ao meio de monitoramento da sua aplicação, à destinação dos recursos auferidos e à fórmula de cálculo da contrapartida.

Quanto à alteração dos parâmetros construtivos passíveis de serem extrapolados, esta consistiu na supressão da possibilidade de ampliar a densidade de unidades habitacionais e no acréscimo da previsão de alteração de uso, aumento do porte das edificações não habitacionais, regularização de ático¹¹⁹ (CURITIBA, 2018d, art. 8º) e regularização simplificada de edificações (CURITIBA, 2018d, art. 3º, parágrafo 2º); as duas últimas atualmente atendidas exclusivamente pelas Cotas de Potencial Construtivo. Ainda assim, cumpre notar que para a regularização simplificada de edificações a forma de concessão do potencial construtivo é estabelecida como diferenciada, sendo a definição da fórmula de cálculo da contrapartida postergada para outra normativa, sem a qual a definição fica a cargo do Conselho Municipal de Urbanismo.

Já no que diz respeito às finalidades atendidas, as alterações aparentemente restritas à redação têm, em verdade, impactos no escopo da aplicação do instrumento. Isso porque, enquanto para a regularização fundiária houve uma restrição na destinação dos recursos à execução de programas, não sendo mais contemplada a realização de projetos para espaços de uso público de lazer, áreas verdes, equipamentos públicos urbanos e comunitários, sistema viário e de transporte público coletivo, a finalidade foi expandida para além de intervenções como criação e implantação dessas estruturas, sendo incorporadas também ações de melhorias e manutenção.

Outra novidade em relação ao modelo vigente e à Mensagem nº 33 foi o estabelecimento de um tempo limite para a concessão da Outorga Onerosa, sendo o

¹¹⁹ Regularização e ampliação de ático de 1/3 (um terço) até o limite de 2/3 (dois terços) do pavimento imediatamente inferior.

prazo de validade para o usufruto do potencial construtivo adquirido estipulado em dois anos a partir da data de formalização do pagamento, prorrogável por mais um, mediante o pagamento de uma taxa de renovação correspondente a 5% do valor pago. Embora atualmente previsto que no caso do não usufruto da permissão concedida a importância paga não seja devolvida, não há limite de tempo para que o adquirente usufrua do potencial construtivo obtido, incorrendo no inconveniente de se formar um estoque não utilizado.

Outra inovação em relação ao atualmente praticado é a composição do grupo de monitoramento da aplicação do instrumento, mais abrangente também que o definido na Mensagem 33: além de indicados pelo Poder Executivo, são incluídos membros recomendados pelo Conselho da Cidade de Curitiba. Sendo assim, aquele grupo, ainda sob a coordenação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, seria integrado ainda por seis membros do Concitiba, representativos dos segmentos por ele constituídos, e dois membros de livre nomeação da Prefeitura Municipal.

Talvez com um menor impacto em relação às demais estejam as modificações efetuadas na destinação dos recursos, na medida em que não foram alterados os percentuais dirigidos para cada finalidade. Nesse sentido, o que houve foi a alteração da estrutura do texto, deixando os fundos municipais de serem discriminados nos incisos do artigo que trata da matéria e passando a ser prevista a destinação dos recursos auferidos aos fundos municipais pertinentes. Em outras palavras, ao invés de os fundos municipais serem discriminados de forma expressa, a primeira minuta de lei específica relaciona em seu lugar os programas atendidos, que deverão ter seus recursos direcionados aos respectivos fundos municipais.

Por fim, uma última mudança, e provavelmente a de maior impacto, foi a alteração na fórmula de cálculo da contrapartida (fórmulas 16 e 17¹²⁰). Primeiramente, a proposta revisória foi mais enfática em relação à Mensagem nº 33 quanto à base de cálculo para a apuração do preço da terra, sendo estabelecido o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI). Depois, foi inserido na fórmula de cálculo um fator de ajuste variável¹²¹, a ser regulamentado em ato do

¹²⁰ Cálculo diferenciado para regularização e ampliação deático, dado pela multiplicação entre a área acrescida, o valor do metro quadrado do imóvel e o fator de ajuste (CURITIBA, 2018d).

¹²¹ Fatores de 0,20 a 0,80 para acréscimo de coeficiente de aproveitamento e número de pavimentos, de 1,00 a 1,30 para regularização e ampliação deático e de 0,05 a 0,30 para regularização de edificações situadas em Setor Especial de Habitação de Interesse Social, bem como em áreas

Poder Executivo municipal. A esse respeito, cabe aqui uma consideração. Embora na minuta de lei proposta esse fator pareça substituir o anteriormente praticado, definido em lei e variável conforme o parâmetro construtivo extrapolado, nos documentos encaminhados conjuntamente àquela minuta ao Conselho da Cidade de Curitiba (anexos C e D), eles aparecem como um “desconto adicional”, “concedidos além dos fatores mencionados nas respectivas fórmulas” (CURITIBA, 2018e; CURITIBA, 2018f).

Fórmula 16 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo de coeficiente de aproveitamento segundo 1ª minuta específica

$$Vp = \left(\frac{A}{Ca} \right) \times Vu \times Fa \times 0,75$$

Vp = Valor a pagar.

A = Área acrescida ao coeficiente básico.

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico do eixo, zona ou setor especial em que se opera a outorga.

Vu = Valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

Fa = Fator de ajuste.

Fonte: Curitiba (2018d; 2018e; 2018f).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula consolidada a partir da minuta da lei e dos documentos anexos.

Fórmula 17 - Fórmula de cálculo da contrapartida para caso de acréscimo somente de número de pavimentos segundo 1ª minuta específica

$$Vp = \left(\frac{A}{Ca} \right) \times Vu \times Fa \times 0,15$$

Vp = Valor a pagar.

A = Área construída nos pavimentos superiores à altura básica.

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico do eixo, zona ou setor especial em que se opera a outorga.

Vu = Valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

Fa = Fator de ajuste.

Fonte: Curitiba (2018d; 2018e; 2018f).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula consolidada a partir da minuta da lei e dos documentos anexos.

Isto é, embora a primeira minuta não seja clara nesse sentido, haveria, além de fatores de incentivo à verticalização, fatores relacionados ao direcionamento da ocupação urbana. Sendo assim, enquanto os fatores previstos na normativa vigente têm objetivo redutor da contrapartida, incentivando o requerente a verticalizar no lugar de adquirir outro terreno, os fatores de ajuste propostos têm a finalidade de promover maiores descontos para as áreas onde há prioridade de ocupação e adensamento, sendo a sua definição passível de alteração mediante decreto municipal. Em outras palavras, em relação ao modelo corrente, a proposta é pela aproximação da forma da concessão das Cotas de Potencial Construtivo, uma vez que estas têm fatores definidos em ato do Poder Executivo, variáveis conforme o uso a que se destina a edificação e a zona ou setor em que se insere.

Já no que diz respeito à Transferência do Direito de Construir, as alterações identificadas estão relacionadas aos parâmetros construtivos passíveis de

extrapolação, às finalidades atendidas e ao cálculo do potencial transferível, além de mudanças na redação com poucos impactos no conteúdo da proposta.

No tocante aos parâmetros construtivos, à semelhança dos acréscimos efetuados para a Outorga Onerosa, para a Transferência do Direito de Construir passou-se a prever a possibilidade de mudança de uso e aumento de porte das edificações não habitacionais. Entretanto, diferentemente daquele primeiro instrumento, não é prevista a transferência de potencial construtivo para fins de regularização simplificada de edificações e de regularização do ático, constituindo este último um nicho específico da Outorga Onerosa.

Outra alteração que acompanhou o efetuado para a Outorga Onerosa foi a ampliação das finalidades atendidas no caso de equipamentos públicos urbanos e comunitários, espaços de uso público e lazer e sistema viário básico e de transporte público coletivo, visto que a proposta permite contemplar, além de intervenções como criação e implantação dessas estruturas, ações de melhorias.

Por fim, no que concerne ao cálculo do potencial construtivo transferível, diferentemente da Mensagem nº 33, a proposta revisada ratifica a fórmula efetivamente utilizada no município, que não acompanha necessariamente a lei que institui a transferência de potencial construtivo, mas sim os decretos que regulamentam a sua aplicação (fórmula 18).

Fórmula 18 - Fórmula de cálculo do potencial construtivo transferível segundo 1ª minuta específica

$$Pc = Ptr \times \frac{Vur}{Vuc} \times \frac{Cc}{Cr} \times Fc \times Fa$$

Onde:

Pc = potencial construtivo do imóvel que cede o potencial a ser transferido.

Ptr = potencial construtivo a ser acrescido ao imóvel que recebe o adicional.

Vur = valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que recebe o direito de construir possui a testada principal.

Vuc = valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que cede o direito de construir possui a testada principal.

Cc = coeficiente de aproveitamento básico do imóvel que cede o direito de construir.

Cr = coeficiente de aproveitamento básico do imóvel que recebe o direito de construir.

Fc = Fator de correção conforme a origem do potencial e o tipo de acréscimo, se em volume total construído ou apenas em número de pavimentos sem volume adicional.

Fa = Fator de ajuste conforme a localização do lote que recebe a transferência e a finalidade urbanística pretendida.

Fonte: Curitiba (2018d).

Seguindo essa perspectiva, foram inseridos dois fatores na fórmula, um de correção¹²², que varia conforme a origem do potencial e o tipo de parâmetro

¹²² Variável entre 0,15 e 0,75.

extrapolado, e um de ajuste¹²³, variável conforme a localização do lote que recebe a transferência e a finalidade urbanística pretendida. Ou seja, além dos componentes de equivalência entre o potencial construtivo dos terrenos cedente e receptor, compõem a fórmula de cálculo do potencial transferível fatores que definem a política urbana a ser priorizada e as áreas a serem ocupadas e adensadas.

Ainda com impactos sobre o cálculo do potencial transferível, outra definição atualmente instituída mediante decreto municipal e que foi reafirmada na proposta de lei específica diz respeito às zonas ou setores que apresentam coeficiente de aproveitamento básico inferior a um. Para essas regiões, e somente no cálculo do potencial transferível, o valor a ser considerado no lugar do coeficiente de aproveitamento do imóvel que cede o potencial é um, reduzindo o valor resultante daquela fórmula; ou seja, minorando o potencial transferível a partir dessas zonas e setores.

O último instrumento previsto na primeira minuta de lei específica é a Cota de Potencial Construtivo, em um movimento de legitimação desse instrumento hoje definido e regulamentado exclusivamente via decreto municipal. De maneira similar ao que ocorria com os instrumentos de solo criado instituídos em Curitiba anteriormente ao Estatuto da Cidade, a Cota de Potencial Construtivo não apresenta uma definição clara, sendo apenas prevista como uma forma de incentivo específica para investimentos a serem empregados nas mesmas finalidades atendidas pela Outorga Onerosa do Direito de Construir. Incentivo esse prestado através da concessão de Cotas de Potencial Construtivo, “por transferência de potencial ou outorga onerosa”, em conformidade com a necessidade do investimento (CURITIBA, 2018d, art. 25, parágrafo único).

Todavia, muito embora haja essa correlação, há diferenças cruciais na operacionalização desses três instrumentos, que não resultam necessariamente dessa proposta revisória, mas da reprodução e ratificação das condições existentes atualmente.

Primeiramente, para as Cotas de Potencial Construtivo, e diferentemente do que se estabelece para os demais instrumentos, é definida a fixação de um estoque de área a ser disponibilizada para transação. Ainda que a definição de um estoque reproduza as condições estabelecidas atualmente, o que é novo nessa proposta é o

¹²³ Variável entre 0,20 e 0,80.

limite anual para essa emissão, estabelecido em cinquenta mil cotas de 1m² cada, ou noventa mil em caso de fatos fortuitos e emergenciais. Ainda assim, o limite instituído não constitui necessariamente uma restrição, uma vez que durante a trajetória da aplicação do instrumento foram identificados apenas quatro anos em que a demanda pela aquisição de potencial excedeu o limite inferior proposto e um ano em que excedeu o limite superior (gráfico 24).

Gráfico 24 - Número de Cotas de Potencial Construtivo adquiridas por ano em Curitiba (em mil cotas)

Fonte: Ippuc (2007) e SMU (2018).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: para o Programa Especial Copa do Mundo, considerado apenas o estoque referente à primeira parcela, uma vez que a emissão da segunda está condicionada à liquidação da primeira; não considerada a regularização simplificada de edificações por não envolver o estabelecimento de estoque.

Outra distinção consiste no cálculo da contrapartida a ser prestada pelo adquirente, que apesar de reproduzir em parte as condições atuais, apresenta como proposta o diferencial de ter o valor fixo atrelado ao custo unitário básico da construção civil (CUB), de fixar os índices de conversão em lei e de incluir fatores de ajuste (fórmula 20).

Fórmula 19 - Fórmula de cálculo do número de cotas a ser adquirido segundo a 1ª minuta específica

$$C = A \times I$$

Onde:

C = Número de cotas a ser adquirido

A = Área acrescida

I = Índice de conversão

Fonte: Curitiba (2018d).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula consolidada a partir do descritivo da minuta de lei.

Fórmula 20 - Fórmula de cálculo da contrapartida segundo 1ª minuta específica

$$Vp = C \times Vc \times Fa$$

Onde:

Vp = Valor a pagar

C = Número de cotas a ser adquirido

Vc = Valor unitário da cota, equivalente a 100% do CUB – Custo Unitário Básico, padrão N-R8, estabelecido para janeiro de cada ano.

Fa = Fator de ajuste

Fonte: Curitiba (2018d).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula consolidada a partir do descritivo da minuta de lei.

Em relação ao primeiro aspecto, embora atualmente a correção dos valores esteja condicionado à variação do CUB, o valor fixo adotado não apresenta correspondência com nenhum outro aspecto. Pela proposta revisória, esse valor seria o equivalente a 100% do CUB, no padrão N-R8 e com data-base em janeiro. Já no que diz respeito aos índices de conversão, estes deixam de ser definidos via decreto municipal e passam a ser fixados na própria legislação. Todavia, à semelhança do que foi previsto para a Outorga Onerosa, além dos índices já praticados pelo município¹²⁴, foram previstos fatores de ajuste, a serem fixados em ato do Poder Executivo e com o objetivo de rebaixar a contrapartida para áreas onde há prioridade de ocupação.

Alguns aspectos, entretanto, apresentam um maior sombreamento em relação aos demais instrumentos. É o caso dos parâmetros extrapoláveis, que à exceção da regularização simplificada de edificações – não prevista para a Transferência do Direito de Construir – e da regularização do ático – prevista apenas para a Outorga Onerosa –, são reproduzidos no texto dos três instrumentos de solo criado. Também em similaridade com a Outorga Onerosa, além das finalidades para as quais o instrumento pode ser empregado, está o prazo estipulado para o usufruto do potencial concedido, fixado em dois anos a partir da data de formalização do pagamento, prorrogável por mais um, mediante o pagamento da taxa de renovação.

Entretanto, comparativamente a esse instrumento e reforçando o modelo vigente, o recolhimento dos recursos é efetuado de forma diferenciada. Atualmente, enquanto para a Outorga Onerosa os recursos são recolhidos em fundos municipais, para a Cota de Potencial Construtivo a arrecadação é direcionada para uma conta bancária vinculada, em nome do Município. Pela proposta, esse modelo é mantido, sendo a conta bancária vinculada ao programa de investimento e os recursos destinados às finalidades instituídas. A esse respeito, e como novidade em relação ao modelo vigente, a proposta revisória estabelece a forma a ser utilizada para a definição dos investimentos, a saber, processos de consulta pública e participação cidadã organizados pelas administrações regionais do município (CURITIBA, 2018d, art. 29, parágrafo primeiro).

¹²⁴ Para o uso habitacional, os índices atualmente praticados equivalem a 0,4 para regiões de coeficiente de aproveitamento básico inferior ou igual a 1, 0,5 para coeficientes entre 1 e 2, 0,8 para coeficiente igual a 2 e 1,25 para coeficientes iguais a 4 e 5. Para usos não habitacionais, os índices equivalem a 1 para coeficientes igual ou inferior a 2 e a 1,25 para coeficientes 4 e 5 (para mais informações, ver Decreto Municipal nº 1036 de 2018).

De forma geral, comparativamente à Mensagem nº 33, a primeira minuta de lei específica nos parece bastante distinta, tanto no que diz respeito à estrutura da lei, quanto ao seu conteúdo. No que se refere à estrutura, houve o desprendimento dos instrumentos da Lei de Zoneamento, recebendo estes uma legislação específica e sendo os parâmetros básicos e máximos definidos em normativas distintas. O fato seria menos impactante se os dois projetos de lei tramitassem em paralelo, o que não pôde ser verificado até o momento. Enquanto o projeto de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo foi encaminhado ao Poder Legislativo em agosto de 2018, a proposta de lei específica dos instrumentos foi protocolada naquela instância apenas em dezembro daquele ano. Ainda assim, não é possível afirmar que os dois projetos serão apreciados em separado, uma vez que ainda não houve consultas públicas e deliberações a respeito.

Já no que tange ao conteúdo, por um lado, foram efetuadas modificações na regulamentação dos instrumentos já instituídos na Mensagem nº 33; por outro, foi incluída no rol de ferramentas disponíveis a Cota de Potencial Construtivo, apresentando esta disposições específicas e em sua maior parte diversas dos demais instrumentos.

Com relação à Transferência do Direito de Construir, é possível notar que as alterações efetuadas convergem para a forma de concessão hoje regulamentada via decreto. Já no que diz respeito à inclusão da Cota de Potencial Construtivo e às mudanças realizadas para Outorga Onerosa, parece clara a intenção de manutenção desses dois instrumentos e de atenuação nas diferenças existentes entre suas formas de aplicação.

Partindo-se desse pressuposto, é possível identificar dois movimentos: de uma parte, a flexibilização na forma de concessão da Outorga Onerosa, aproximando-a da Cota de Potencial Construtivo, e, de outra, o enrijecimento da forma de operacionalização dessa outra ferramenta, diminuindo o seu potencial predatório sobre as demais. Nesse sentido, para a Outorga Onerosa, houve a inserção de fatores de ajuste variáveis e definidos por ato de Poder Executivo na fórmula da contrapartida e a ampliação nos parâmetros construtivos extrapoláveis e nas finalidades atendidas, incorporando aspectos até então exclusivos da Cota de Potencial Construtivo. Já para esse segundo instrumento, embora mantida a contraprestação desvinculada do preço da terra, houve uma correlação com um

valor de referência, superior ao atualmente praticado, e a definição prévia e em lei de índices de conversão de cotas em metros quadrados.

Uma simulação efetuada em cima das certidões de concessão emitidas entre 2014 e 2016 e nas informações fixadas na primeira minuta de lei e nos documentos complementares permite reforçar tal percepção. Todavia, para praticar tal esforço, como nem todas as variáveis encontravam-se definidas naquelas referências, considerou-se dois possíveis cenários a partir da proposição normativa: um com a fixação de um fator de ajuste equivalente a 1,0 para a ampliação e regularização de ático (cenário 3) e outro com fator de ajuste de 1,3 para essa mesma finalidade (cenário 4).

A primeira simulação consistiu no cálculo da média do valor unitário da contrapartida por instrumento e ano da concessão (gráfico 25). Conforme é possível observar, para a Outorga Onerosa, a proposta revisória impactaria na redução média da contraprestação dada pelo beneficiário, enquanto para a Cota de Potencial Construtivo o efeito seria o inverso, independentemente do cenário considerado.

Gráfico 25 - Estimativas e simulações da média do valor unitário da contrapartida por instrumento e ano segundo sistema vigente e 1ª minuta específica (R\$/m²)

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018d; 2018e; 2018f).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 1: sistema vigente; Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,0 para regularização e ampliação do ático; Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,3 para regularização e ampliação do ático; CPC – Cota de Potencial Construtivo; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Se considerada a variação média do valor da contrapartida, esta corresponderia para a Outorga Onerosa a -27% em 2014, -43% em 2015 e -20% em 2016. Por outro lado, para a Cota de Potencial Construtivo, a variação média na contraprestação seria mais elevada; se adotado o fator de ajuste equivalente a 1 (um), a diferença seria de um acréscimo médio de 50% no primeiro ano, 51% no

segundo e 50% no terceiro; já para o fator igual a 1,3 (um vírgula três), a variação seria de 69% em 2014, 72% em 2015 e 66% em 2016.

Esse resultado encontra justificativa especialmente em dois aspectos. Primeiro que as concessões de acréscimo e regularização de ático realizadas hoje exclusivamente via Cota de Potencial Construtivo seriam efetuadas por meio de Outorga Onerosa, em função da mudança dos parâmetros construtivos extrapoláveis por instrumento. Levando-se em conta que das 352 certidões que foram consideradas, 108 foram destinadas a essa finalidade, a mudança traria um impacto expressivo sobre o valor da contrapartida prestada. Segundo que, embora inserido mais um fator redutor na fórmula da contraprestação, o acréscimo do valor-base teria um impacto superior, na medida em que se aplica a todos os imóveis beneficiários da concessão. Em outras palavras, enquanto a redução motivada pela inserção de um fator de ajuste incidiria mais nas áreas prioritárias para ocupação e adensamento¹²⁵, o acréscimo do valor-base atingiria todas as regiões e usos contemplados pelo instrumento, apresentando, por isso, um maior impacto.

Tendo em vista os impactos sobre a média do valor unitário da contrapartida e o número de certificados emitidos para cada instrumento, é de se esperar que sobre a receita o impacto seja no sentido da elevação. De fato, se a proposta revisória estivesse vigente quando das concessões consideradas, os recursos auferidos a partir dos instrumentos de solo criado seriam na ordem de 31% superiores para o cenário 3 e 36% para o cenário 4. Mesmo se comparada ao cenário em que não houvesse alteração normativa, mas todas as concessões se dessem através da Outorga Onerosa, a proposta revisória teria um efeito positivo superior sobre a receita municipal, uma vez que, para esse outro cenário, a elevação seria equivalente a 26% (gráfico 26).

Todavia, considerando-se as variações do valor unitário da contrapartida, é de se prever que o comportamento do mercado imobiliário seria diferenciado. Uma possibilidade é aquela levantada por representantes do setor produtivo (R2SP, 2018; R3SP, 2018; R5SP, 2018; informação verbal), de que, ao menos em um primeiro momento, algumas transações se tornariam inviáveis e, portanto, não teriam se concretizado na prática. Outra suposição é de que, diante do acréscimo para a Cota

¹²⁵ Para as áreas e usos com fator de ajuste equivalente a 0,2, a variação da contrapartida seria de -63%. Para as áreas e usos com fator de ajuste equivalente a 0,5, a variação da contrapartida seria de -6%.

de Potencial Construtivo e da redução para a Outorga Onerosa, o adquirente passaria a optar por esse segundo instrumento. Com efeito, se observado qual instrumento resultaria menos dispendioso para cada concessão efetuada (gráfico 27), é possível verificar que a atual prevalência da Cota de Potencial Construtivo sofreria uma dura inversão. Ainda assim, é preciso lembrar que mesmo diante desses casos, o custo não é a única variável considerada no momento de aquisição de potencial construtivo, como se verifica quando cruzadas as informações de certidões emitidas e de certidões que resultariam menos onerosas por instrumento.

Gráfico 26 - Estimativas e simulações das receitas auferidas pela Cota de Potencial Construtivo e pela Outorga Onerosa por ano segundo o sistema vigente e 1ª minuta específica

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018d; 2018e; 2018f).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 1: sistema vigente; Cenário 2: simulação da aplicação exclusiva da Outorga Onerosa sobre o sistema vigente; Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,0 para regularização e ampliação do ático; Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,3 para regularização e ampliação do ático.

Gráfico 27 - Estimativas e simulações da proporção de transações que resultariam menos dispendiosas por instrumento e ano segundo o sistema vigente e 1ª minuta específica

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018d; 2018e; 2018f).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,0 para regularização e ampliação do ático; Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,3 para regularização e ampliação do ático. CPC – Cota de Potencial Construtivo; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Embora não se desconsidere os possíveis impactos positivos do enrijecimento na forma de aplicação da Cota de Potencial Construtivo, cumpre notar que alguns dos aspectos flexibilizados para os instrumentos tradicionalmente instituídos em Curitiba agravam o distanciamento destes em relação aos seus preceitos originais e ao que estabelece a normativa federal. Além de nunca ter sido instituído um coeficiente de aproveitamento único e unitário em Curitiba, a previsão de fatores de ajuste variáveis conforme a intenção urbanística pretendida majora ainda mais eventuais diferenciações existentes. Ainda, apesar da polêmica envolvida nas finalidades que divergem do que estabelece o Estatuto da Cidade, estas foram não só mantidas para a Cota de Potencial Construtivo, como acrescidas para a Outorga Onerosa. Assim sendo, a discricionariedade hoje conferida ao Poder Executivo na definição do direcionamento dos recursos auferidos, embora reduzida a partir da diminuição do potencial predatório da Cota de Potencial Construtivo, foi ampliada quando estendida para fins de aplicação da Outorga Onerosa.

Ademais, apesar da flexibilização concedida à aplicação das ferramentas tradicionais, em favor da redução da competição entre instrumentos, mantêm-se condições diferenciadas na aplicação destes, impactando essa diferenciação tanto em valores distintos de contrapartida quanto em tempos diferentes para a conclusão do trâmite burocrático. Ou seja, a despeito dos esforços realizados e da desconstrução de alguns aspectos referentes à Outorga Onerosa e à Transferência do Direito de Construir, a proposta revisória não elimina a existência de formas diferenciadas para a aquisição de um mesmo produto, mantendo-se, em algum grau, o sobreamento entre instrumentos e a competição entre estes.

Todavia, a despeito das críticas acima efetuadas, cumpre destacar algumas alterações que poderiam contribuir para a aplicação dos instrumentos e para o seu aprimoramento, como a fixação de um prazo máximo para o usufruto do potencial concedido e a previsão de um grupo de acompanhamento e monitoramento da aplicação dos instrumentos com participação de representantes da sociedade civil.

5.3.3 Segunda minuta de lei específica para os instrumentos de solo criado

Apresentada a primeira minuta de lei específica para os instrumentos de solo criado, esta foi objeto de apreciação pelos membros do Conselho da Cidade de

Curitiba, que tiveram a oportunidade, em outras duas reuniões, de prestar contribuições e de expor as propostas das entidades por eles representadas. Recebidos os subsídios, a proposta seria objeto de alterações pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, originando a minuta final apresentada e aprovada por aquele conselho no início de dezembro e encaminhada ao Poder Legislativo no final do mesmo mês (anexo E). As linhas que seguem são dedicadas à análise dessa minuta, a última proposta pelo Poder Executivo após um processo de quase três anos de duração.

Convém mencionar que, uma vez que essa última proposta deriva da primeira minuta de lei específica apresentada, a apreciação quanto às alterações efetuadas terá como base inicial aquele projeto de lei e depois as normativas vigentes no município.

Sob essa diretriz, e seguindo a sequência dos instrumentos urbanísticos apresentados, para a Outorga Onerosa do Direito de Construir foram identificadas alterações na definição do instrumento, na distribuição dos recursos auferidos, nos parâmetros urbanísticos passíveis de extrapolação, no prazo para o usufruto do potencial concedido, na taxa a ser cobrada para a renovação do prazo e na forma de cálculo da contrapartida.

Em relação ao primeiro aspecto, é possível verificar uma mudança no entendimento sobre a finalidade instrumento: enquanto as propostas anteriores definem a sua adoção como uma forma de otimizar a infraestrutura urbana instalada e de financiar o desenvolvimento urbano, a minuta revisada acresce a previsão do uso da ferramenta como um meio de “propiciar a recuperação da valorização fundiária dos lotes privados pelo poder público e sua redistribuição”, com o objetivo de “promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (CURITIBA, 2018c, art. 3º). Com base no testemunho do representante 4 do Poder Executivo (2018, informação verbal), diretamente envolvido no processo de revisão, é possível concluir que a iniciativa da inclusão desse trecho faz parte da tentativa de diferenciar a Outorga Onerosa da Cota de Potencial Construtivo, na medida em que enquanto para o Poder Executivo aquele instrumento tem como objetivo a captura da valorização da terra, este se destina ao financiamento da promoção e da melhoria da infraestrutura urbana.

Embora para essa primeira alteração a mudança na redação reclame outras modificações na operacionalização do instrumento para atestar a sua validade, para

a redistribuição dos recursos auferidos as mudanças apresentam um impacto mais imediato. Isso porque, além da supressão da destinação dos recursos a programas relacionados ao sistema viário básico e ao transporte público coletivo, e da junção dos programas destinados ao patrimônio natural e cultural, houve um aumento considerável no percentual remetido a programas habitacionais de interesse social, em prejuízo da parcela a ser direcionada a critério do Poder Executivo.

No que se refere à supressão dos programas de implantação e melhoramento do sistema viário básico e do transporte público coletivo, a medida promove uma aproximação em relação ao que estabelece o Estatuto da Cidade, uma vez que, a não ser se direcionada ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana, a finalidade não tem lastro na normativa federal. Com relação à fusão dos programas destinados ao patrimônio natural e cultural, não é possível identificar outra justificativa que não a intenção de maior discricionariedade ao gestor público municipal, quanto à priorização de uma ou outra política urbana. Já no que tange à mudança no percentual dos recursos destinados a programas de habitação de interesse social e regularização fundiária, essa nos parece mais estrutural, uma vez que a ampliação de 40% para 70% veio em desfavor daquilo que é arbitrado pelo Poder Executivo, reduzindo a sua margem de discricionariedade.

Já em relação à mudança nos parâmetros urbanísticos passíveis de extrapolação, a mudança refere-se à retirada da previsão do uso do instrumento para regularização e ampliação do ático e para a regularização simplificada de edificações, em uma medida que retrocede às condições praticadas no município, dado que essa previsão cabe hoje apenas à Cota de Potencial Construtivo. Sendo assim, enquanto para a Outorga Onerosa a proposta revisada prevê a adoção do instrumento quando da alteração de uso e da extrapolação do coeficiente de aproveitamento máximo, da altura máxima e do porte de usos não habitacionais, para a Cota de Potencial Construtivo são previstos esses mesmos parâmetros, além da regularização e ampliação do ático e da regularização simplificada de edificações, voltando essas duas últimas situações a serem um nicho específico desse último instrumento.

Quanto às mudanças no prazo para o usufruto do potencial concedido, estas vieram não somente no sentido da possibilidade de extensão do período, passível de ser flexibilizado de dois para quatro anos, a depender da natureza e do porte do projeto, mas também na data a ser considerada como base para o início da

apuração do prazo, que deixa de ser a formalização do pagamento e passa a ser a expedição do alvará. Ainda, em relação à primeira minuta proposta, que estabelecia uma taxa de renovação de 5% do valor pago, houve a redução da cobrança a ser realizada, passando esta a corresponder a 3%.

Por fim, as alterações no cálculo da contrapartida englobam, por um lado, a redefinição quanto ao valor-base para aferição do preço da terra e, por outro, aparentes mudanças na fórmula. No que diz respeito ao primeiro aspecto, o projeto de lei retira a previsão de adoção da base de cálculo utilizada para apuração do ITBI, estabelecendo apenas que o valor unitário do metro quadrado será informado pela Secretaria Municipal de Finanças, em conformidade com a regulamentação daquele projeto. Já no que concerne à fórmula da contrapartida (fórmula 21), a mudança efetuada na seção que dispõe sobre o conteúdo, aparentemente ratificadora da situação praticada pelo município, é novamente alterada nas disposições finais e transitórias, sendo reproduzida a fórmula da primeira minuta de lei específica. Assim sendo, se na seção II do capítulo II é definido como o único fator a incidir na fórmula o fator de conversão variável conforme o parâmetro extrapolado, nas disposições finais e transitórias é acrescido um índice de prioridade urbanística, instituído com o objetivo de “privilegiar a ocupação em compartimentos da cidade com usos preferenciais, segundo as diretrizes principais definidas no Plano Diretor e a evolução recente dessa ocupação” (CURITIBA, 2018c, art. 30).

Fórmula 21 - Fórmula de cálculo da contrapartida segundo 2ª minuta específica

$$Vp = \left(\frac{A}{Ca} \right) \times Vu \times Fc \times I$$

Vp = Valor a pagar.

A = Área a crescer.

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico do eixo, zona ou setor especial em que se opera a outorga.

Vu = Valor unitário do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

Fc = Fator de correção, igual a 0,75 nos casos de aumento de coeficiente de aproveitamento, alteração de uso e aumento do porte de uso não habitacional, e 0,15 nos casos de aumento do número de pavimentos sem acréscimo de área construída.

I = Índice de Prioridade Urbanística, fixado de modo a privilegiar a ocupação em compartimentos da cidade com usos preferenciais, segundo as diretrizes principais definidas no Plano Diretor e a evolução recente dessa ocupação.

Fonte: Curitiba (2018c).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula consolidada a partir da minuta da lei.

Seguindo a sequência dos instrumentos instituídos, a Transferência do Direito de Construir, além de algumas alterações na redação, sofreu mudanças que

interferem sobre a forma de aplicação do instrumento, no que diz respeito à alternativa à desapropriação em caso de intervenções viárias, aos parâmetros passíveis de extrapolação em caso de o imóvel cedente configurar patrimônio ambiental natural e à fórmula de cálculo do potencial transferível.

De forma mais restritiva em relação à situação vigente, para os terrenos afetados por alargamento de via, ficou instituída a prioridade para que o potencial construtivo concedido seja usufruído na parte remanescente do terreno, sendo autorizada a transferência para outro imóvel apenas do montante não cabível nesse remanescente (CURITIBA, 2018c, art. 13º, parágrafo único). Também como uma medida mais limitante em referência à condição atual, ficou definida que para os casos relacionados à constituição de reserva ambiental e aos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, a transferência do potencial construtivo poderá ser aplicada somente para o aumento de porte de usos não habitacionais. Ou seja, se a primeira minuta de lei retirou a segmentação de usos para a aplicação da Outorga Onerosa e da transferência, a minuta revisada voltou a estabelecer esse nicho, restringindo-o, porém, às transferências oriundas de patrimônio natural e ao acréscimo de porte de edificações de uso não habitacionais.

Outra similaridade em relação à Mensagem nº 33 diz respeito à retirada dos fatores de correção do cálculo do potencial transferível (fórmula 22), não aparecendo dessa vez qualquer menção a outro fator ou índice nas disposições finais e transitórias. Entretanto, em relação a esse aspecto, fica novamente a observação efetuada quando analisada aquela primeira proposta, quanto à impossibilidade de atestar que essa retirada sedimenta a extinção desses fatores, uma vez que a situação praticada no município indica a inserção destes em decretos regulamentadores.

Fórmula 22 - Fórmula de cálculo do potencial construtivo transferível segundo 2ª minuta específica

$$Pc = Ptr \times \frac{Vur}{Vuc} \times \frac{Cc}{Cr}$$

Onde:

Pc = potencial construtivo do imóvel que cede o potencial a ser transferido.

Ptr = potencial construtivo a ser acrescido ao imóvel que recebe o adicional.

Vur = valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que recebe a transferência possua a testada principal.

Vuc = valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que cede o direito de construir possua a testada principal.

Cc = coeficiente de aproveitamento básico do imóvel que cede o direito de construir.

Cr = coeficiente de aproveitamento básico do imóvel que recebe a transferência.

Fonte: Curitiba (2018c).

Por último, a respeito das Cotas de Potencial Construtivo, as alterações abrangeram a definição do instrumento, o cálculo da contrapartida, os parâmetros urbanísticos extrapoláveis e a forma de concessão de potencial construtivo para regularização simplificada.

Primeiro, no que se refere à definição, além da supressão do termo “incentivos” da seção que trata do conceito e da utilização do instrumento, a concessão de Cotas de Potencial Construtivo deixou de ser prevista como uma forma de transferência de potencial ou outorga onerosa, reiterando novamente a hipótese de que a proposta revisada tenta distanciar conceitualmente esse instrumento dos tradicionalmente estabelecidos no município.

Também relacionado ao sombreamento existente entre as diferentes ferramentas, mas dessa vez com a perspectiva de uniformização na forma de aplicação, a fórmula de cálculo da contrapartida para aquisição de Cotas de Potencial Construtivo foi alterada em relação às duas propostas anteriores e ao atualmente praticado. Nesse sentido, é possível verificar uma aproximação em relação à cobrança da Outorga Onerosa, sendo reproduzida a fórmula quase na íntegra, não fosse pela diferença na base de cálculo para a valoração do preço da terra e na inserção de um fator de atratividade a ser fixado por decreto municipal.

Em relação ao primeiro aspecto, a minuta de lei revisada estabelece que o valor-base a ser utilizado advirá de boletim anual definido pelo grupo de acompanhamento, consolidado a partir de estudos que considerarão “os valores das transações imobiliárias realizadas no ano precedente e o dinamismo do mercado imobiliário em geral” (CURITIBA, 2018c, art. 22, §1º). Isso, conforme defende o prefeito na mensagem que acompanha a minuta, na perspectiva de aproximação da Cota de Potencial Construtivo da valoração da Outorga Onerosa, resultando o valor daquela ferramenta “marginalmente acima desta, de modo a dar ao mercado imobiliário a opção de ter um instrumento mais rápido, mas um pouco mais caro” (CURITIBA, 2018c).

Também sob a pretensão de redução da concorrência predatória da Cota de Potencial Construtivo, o fator de atratividade foi previsto como uma forma de ajuste, variável entre 0,9 e 1,3, a ser definido como uma forma de manutenção dos instrumentos:

“[...] com um alinhamento adequado em relação aos objetivos, todos eles abertos aos interesses da indústria imobiliária e de proprietários de

unidades culturais e naturais protegidas, com valores que, mesmo diferenciados, mantêm a prioridade geral dos objetivos de planejamento urbano de médio e longo prazo” (CURITIBA, 2018c).

Sendo assim, a fórmula resultante para o cálculo da contrapartida para aquisição de Cotas de Potencial Construtivo (fórmula 23¹²⁶) ficou composta, além da área a ser acrescida, do coeficiente de aproveitamento básico e do valor do metro quadrado do terreno, por outros três fatores: um de correção, variável conforme o parâmetro construtivo extrapolado; um de atratividade, de alinhamento à dinâmica do mercado imobiliário e à concessão de Outorga Onerosa; e um de prioridade urbanística, de orientação e incentivo ao uso e ocupação urbana em determinadas áreas da cidade.

Fórmula 23 - Fórmula de cálculo da contrapartida segundo 2ª minuta específica

$$Vp = \left(\frac{A}{C}\right) \times Vup \times Fc \times Fa \times I$$

Vp = Valor a pagar.

A = Área a ser acrescida

C = Coeficiente de aproveitamento básico

Vup = Valor do metro quadrado de terreno para fins de aquisição de Cotas de Potencial Construtivo – CPC, constante no boletim anual de valoração das cotas.

Fc = Fator de correção, igual a 0,75 nos casos de aumento de coeficiente de aproveitamento, alteração de uso e aumento de porte de uso não habitacional, e 0,15 nos casos de aumento do número de pavimentos sem acréscimo de área construída.

Fa = Fator de atratividade de CPC, a ser fixado por ato do Poder Executivo municipal, podendo variar entre 0,9 (zero vírgula nove) e 1,3 (um vírgula três), conforme a dinâmica de movimentação do mercado imobiliário e da concessão de outorgas onerosas.

I = Índice de Prioridade Urbanística, fixado de modo a privilegiar a ocupação em compartimentos da cidade com usos preferenciais, segundo as diretrizes principais definidas no Plano Diretor e a evolução recente dessa ocupação.

Fonte: Curitiba (2018c).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: fórmula consolidada a partir da minuta da lei.

Quanto aos parâmetros urbanísticos extrapoláveis e demais condições para as quais cabe a aplicação do instrumento, estes foram estendidos em relação à primeira minuta específica proposta, abrangendo também a possibilidade de aquisição de Cotas de Potencial Construtivo para ampliação e regularização do ático. Conforme é possível verificar, esse movimento acompanhou a retirada dessa previsão e da possibilidade de regularização simplificada de edificações para a Outorga Onerosa, reestabelecendo as condições vigentes no município e reiterando essas situações como exclusividade da Cota de Potencial Construtivo.

¹²⁶ Cálculo diferenciado para regularização e ampliação de ático, dado pela multiplicação entre a área acrescida e o valor do metro quadrado do terreno resultante do boletim de valoração das cotas (CURITIBA, 2018c).

Ainda, em relação à regularização simplificada de edificações, a proposta revisória é mais específica do que as anteriores, e, ao contrário delas, não posterga todos os aspectos referentes à forma de concessão das Cotas de Potencial Construtivo para uma normativa regulamentadora. Nesse sentido, é estabelecida já no projeto de lei revisado a variação nos fatores de conversão, estabelecida em conformidade com a localização do imóvel, a sua destinação e dimensão, constituindo esses fatores em mais uma variável a incidir sobre o cálculo da contrapartida.

Por fim, as disposições finais e transitórias do projeto de lei trazem como novidade o já mencionado índice de prioridade urbanística¹²⁷ e a composição e forma de atuação do grupo de acompanhamento da aplicação dos instrumentos. No que se refere a esse último aspecto e em comparação com a primeira minuta de lei específica, o projeto de lei revisado é mais detalhado, estabelecendo a participação de membros do Poder Executivo por órgão municipal, em um número de quatro integrantes frente aos dois anteriores, e de membros do Conselho da Cidade de Curitiba por segmento representado, reduzido de seis para três integrantes.

Uma avaliação global das alterações efetuadas nos três instrumentos permite tecer alguns comentários. Primeiro, as mudanças na definição da Outorga Onerosa e da Cota de Potencial Construtivo levam a concluir que houve um esforço do Poder Executivo para distinguir essa segunda ferramenta como outro instrumento urbanístico, distante dos originalmente instituídos no município. De forma mais estrutural, e concordante com a mensagem do prefeito anexa ao projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal, é possível identificar algumas alterações no sentido da uniformização da aplicação dos instrumentos e da redução da competição existente entre estes.

Nesse sentido, para a Transferência do Direito de Construir, foram retirados os fatores de correção da fórmula do potencial transferível e restringidas as condições de aplicação do instrumento para fins de preservação do patrimônio ambiental. Enquanto a primeira medida tem como consequência a redução do efeito dilatador dos fatores sobre o montante em área a ser disponibilizado no mercado de potenciais construtivos, o segundo cria um nicho bastante específico para a

¹²⁷ O projeto de lei estabelece o índice de 0,5 para qualquer uso permitido no Eixo Conector Leste 3 e nos Eixos de Adensamento e de 0,2 para o uso habitacional na Zona Central e nas Zonas Residenciais 4 lindeiras aos Eixos Estruturais e nas extremidades destes, bem como os usos não habitacionais nesses mesmos segmentos dos Eixos Estruturais (CURITIBA, 2018c).

modalidade, avaliada como uma das maiores causas de deflação daquele mesmo mercado (R2SP, 2018; R4PE, 2018; informação verbal).

Já para a Outorga Onerosa e a Cota de Potencial Construtivo, permanecem as iniciativas de minimizar as diferenças existentes entre as formas de aplicação de ambos os instrumentos. Para tanto, a fórmula de cálculo da Outorga Onerosa passou a ser flexibilizada em relação à condição atual, mediante a inserção de um índice variável, que, embora previamente definido em lei, poderá ser cessado quando atingidas as intenções previstas e deslocado para outras áreas que ensejem tal prioridade. Ao mesmo tempo, o método de cobrança da Cota de Potencial Construtivo foi enrijecido em comparação ao hoje praticado, através da reprodução em grande medida da fórmula da cobrança da Outorga Onerosa e da consideração da dinamicidade do mercado imobiliário para a aferição do preço da terra.

Ainda assim, permanecem dúvidas quanto aos impactos dessas propostas. Quanto à transferência, é impossível prever a representatividade que a alteração no porte das edificações não residenciais virá a ter sobre a demanda por potencial construtivo no município, assim como não se pode afirmar se a inserção de fatores no cálculo do potencial transferível está vedada aos decretos regulamentadores. Já em relação à Outorga Onerosa e à Cota de Potencial Construtivo, a análise dos impactos das novas fórmulas é dificultada pela falta de acesso a variáveis presentes no cálculo, em função da protelação da definição dos índices para atos do Poder Executivo e do valor-base para o preço da terra para boletins anuais do grupo de acompanhamento.

Todavia, simulação efetuada com base na situação praticada no município e nas intenções expressas na mensagem do Poder Executivo permite esboçar alguns dos seus impactos. Para tanto, como valor-base para o cálculo da contrapartida, considerou-se o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos. Isso porque, se para a Outorga Onerosa esta é a referência adotada atualmente, para a Cota de Potencial Construtivo, a proposta prevê que a contrapartida será balizada pelas informações advindas das transações imobiliárias, o que leva a crer que haverá certa correspondência entre as duas bases. Já quanto ao índice de atratividade, optou-se novamente pela adoção de cenários, um baseado na fixação do valor mínimo, correspondente a 0,9 (cenário 3), e outro partindo da definição do índice máximo, equivalente a 1,3 (cenário 4).

Como resultado, tal como verificado na proposta anterior, a segunda minuta impactaria em uma redução média do valor unitário da contrapartida para as concessões efetuadas via Outorga Onerosa e em um acréscimo médio para aquelas concretizadas a partir da Cota de Potencial Construtivo – à exceção do cenário 3 em 2016 (gráfico 28).

Gráfico 28 - Estimativas e simulações da média do valor unitário da contrapartida por instrumento e ano segundo o sistema vigente e 2ª minuta específica (R\$/m²)

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018c).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 1: sistema vigente; Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 0,9; Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 1,3.

Se considerada a variação média do valor da contrapartida, no caso do primeiro instrumento, o resultado seria o mesmo, independentemente do cenário considerado, na correspondência de -9% em 2014, -30% em 2015 e -17% em 2016. Já para a Cota de Potencial Construtivo, haveria uma considerável diferença de acordo com o índice de atratividade adotado, variando entre 21% e 75% no primeiro ano, 44% e 108% no segundo e 16% e 67% no último ano considerado. Isto é, para esse segundo instrumento, a ponderação quanto aos possíveis impactos resulta mais sensível, em função da considerável dependência da contrapartida a ser prestada em relação ao índice de atratividade fixado.

De igual forma, haveria uma ampla margem de variação na projeção da receita auferida (gráfico 29). Caso adotado o índice de atratividade mais baixo, a arrecadação não somente resultaria inferior ao cenário da aplicação exclusiva da Outorga Onerosa, como também poderia ser reduzida em relação ao praticado atualmente no município. Já para o índice superior, haveria um ganho significativo de receita, na proporção de 50% em 2014, 98% em 2015 e 28% em 2016.

Gráfico 29 - Estimativas e simulações das receitas auferidas pela Cota de Potencial Construtivo e pela Outorga Onerosa por ano segundo o sistema vigente e 2ª minuta específica

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018c).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 1: sistema vigente; Cenário 2: simulação da aplicação exclusiva da Outorga Onerosa sobre o sistema vigente; Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 0,9; Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 1,3.

Contudo, cabe aqui novamente a consideração quanto à possível reação do mercado imobiliário diante de eventuais acréscimos na contrapartida a ser prestada. Dada a proximidade entre as fórmulas de cálculo, diferindo estas apenas em relação ao valor-base para a valoração do preço da terra e ao índice de atratividade, a definição do instrumento menos dispendioso também teria como referência essas duas variáveis. Uma vez que para a simulação efetuada foi adotado o mesmo valor-base, os resultados foram pela integralidade das concessões menos onerosas via Cota de Potencial Construtivo quando adotado o índice de atratividade de 0,9 e pela totalidade via Outorga Onerosa quando considerado o índice de 1,3 (gráfico 30).

Gráfico 30 - Estimativas e simulações da proporção de transações que resultariam menos dispendiosas por instrumento e ano segundo o sistema vigente e 2ª minuta específica

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018c).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 0,9; Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 1,3.

Ainda que os resultados simulados possam variar quando considerado o valor-base a ser efetivamente utilizado, nota-se na segunda minuta de lei específica um maior peso dos fatores redutores e dilatadores da contrapartida a ser prestada, sendo a tomada de decisão quanto ao valor a ser fixado mais impactante sobre os resultados. Em outras palavras, enquanto pelo modelo vigente a definição do instrumento menos dispendioso não ocorre de forma linear, sendo essa valoração dependente da conjunção de uma série de variáveis, pela proposta revisória, tal aferição resultaria simplificada, em função da aproximação entre as fórmulas de cálculo e a redução de variáveis incidentes. Sendo assim, a tendência seria pelo aumento do grau de discricionariedade conferido ao gestor público municipal, uma vez que a opção por um ou outro índice de atratividade traria como efeitos diretos a definição do instrumento menos oneroso e o volume de recursos a serem auferidos.

Por outro lado, medidas como a supressão do direcionamento dos recursos para fins relacionados ao sistema viário básico e ao transporte público coletivo, bem como a redução do percentual a ser arbitrado pelo Poder Executivo com a decorrente priorização de programas habitacionais de interesse social, devem ser reconhecidas como um avanço em relação às demais propostas, em uma condição de maior alinhamento – ou menor distanciamento – em relação ao que prega a normativa federal.

Pelos aspectos acima minuciados, a minuta final realizada pelo Poder Executivo apresenta avanços e retrocessos em relação à condição praticada no município e às demais propostas desenvolvidas. De modo simplificado, e em relação às normativas vigentes, há uma maior restrição à aplicação da Transferência, uma flexibilização na forma da concessão via Outorga Onerosa e uma legitimação da Cota de Potencial Construtivo, acompanhada de um enrijecimento na sua forma de aplicação. No que se refere à Mensagem nº 33, muito embora haja avanços em relação à composição do grupo de acompanhamento e à redução do percentual da arrecadação direcionada segundo os interesses do Poder Executivo, há perdas no sentido do desmembramento dos instrumentos em uma normativa específica e da previsão em lei da Cota de Potencial Construtivo. Já em comparação à primeira minuta de lei específica, é possível elencar como positivos a alteração na fórmula da Transferência e a definição dos índices de prioridade urbanística em lei e como desfavoráveis, a indefinição quanto ao valor-base a ser considerado para a

valoração do preço da terra e a redução da participação da sociedade civil no grupo de acompanhamento.

De forma mais concreta, a contraposição das simulações efetuadas permite evidenciar os resultados. Com relação à média do valor unitário da contrapartida por instrumento (gráfico 31), a Mensagem nº 33, se considerada a hipótese de extinção da Cota de Potencial Construtivo, resultaria no acréscimo da contraprestação a ser efetuada pelo beneficiário, independentemente da ferramenta escolhida sem a sua instituição. Já para a primeira e a segunda minuta de lei específica, haveria um acréscimo para as concessões efetuadas via Cota de Potencial Construtivo e uma redução para aquelas oriundas de Outorga Onerosa. Ainda em relação a essas propostas, é possível verificar que, a não ser caso fixado o índice de atratividade máximo, o aumento da contrapartida para o primeiro instrumento resultaria inferior para a segunda minuta de lei específica. Todavia, uma menor variação também seria constatada para a Outorga Onerosa, o que leva a identificar a segunda normativa como uma proposta intermediária em relação à primeira.

Gráfico 31 - Estimativas e simulações da média do valor unitário da contrapartida por proposta normativa, instrumento e ano (R\$/m²)

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018d; 2018c; 2018e; 2018f).
Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 1: sistema vigente; Cenário 2: simulação da aplicação exclusiva da Outorga Onerosa sobre o sistema vigente; 1ª Minuta - Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,0 para regularização e ampliação do ático; 1ª Minuta - Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,3 para regularização e ampliação do ático; 2ª Minuta - Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 0,9; 2ª Minuta - Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 1,3; CPC – Cota de Potencial Construtivo; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Para mensurar o impacto de forma mais geral, foi efetuada a média do valor unitário da contrapartida de todas as concessões (gráfico 32). De forma mais enfática, é possível verificar a ampla margem de variação possibilitada pela segunda

minuta de lei específica. A esse respeito, e comparativamente às demais normativas, ela poderia resultar menos dispendiosa para o adquirente de potencial construtivo em relação às outras duas propostas revisórias. Todavia, superior à primeira minuta de lei específica, apenas em 2015, quando adotado o índice máximo de prioridade urbanística, e em 2014 nessa mesma condição, somada à fixação do fator de ajuste de 1,0 para regularização e ampliação de ático. Ainda assim, importa destacar que, independentemente de tal comparação, deve-se prezar pela justa contraprestação, e não apenas pelos impactos em termos de arrecadação.

Gráfico 32 - Estimativas e simulações da média do valor unitário da contrapartida por proposta normativa e ano (R\$/m²)

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018d; 2018c; 2018e; 2018f).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 1: sistema vigente; Cenário 2: simulação da aplicação exclusiva da Outorga Onerosa sobre o sistema vigente; 1ª Minuta - Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,0 para regularização e ampliação do ático; 1ª Minuta - Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,3 para regularização e ampliação do ático; 2ª Minuta - Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 0,9; 2ª Minuta - Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 1,3.

Adentrando especificamente esse último aspecto, a comparação das estimativas e simulações em termos de receita auferida via instrumentos permite identificar uma condição semelhante no tocante aos demais indicadores (gráfico 33). Embora algumas relações entre propostas normativas e cenários sofram alterações para essa projeção, prevalece a condição de indefinição quanto ao real impacto que a segunda minuta de lei específica importaria à condição praticada atualmente no município. Talvez exatamente por essa condição, deva-se considerar essa proposta como temerária, uma vez que, a despeito da eventual boa intenção dos proponentes da legislação, os impactos da aplicação estão condicionados às variáveis definidas arbitrariamente em sua operacionalização.

Gráfico 33 - Estimativas e simulações das receitas auferidas pela Cota de Potencial Construtivo e pela Outorga Onerosa por proposta normativa e ano

Fontes: Ippuc (2017); SMU (2018); SMF (2015); Curitiba (2018d; 2018c; 2018e; 2018f).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: Cenário 1: sistema vigente; Cenário 2: simulação da aplicação exclusiva da Outorga Onerosa sobre o sistema vigente; 1ª Minuta - Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,0 para regularização e ampliação do ático; 1ª Minuta - Cenário 4: Simulação do modelo proposto com fator de ajuste igual a 1,3 para regularização e ampliação do ático; 2ª Minuta - Cenário 3: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 0,9; 2ª Minuta - Cenário 4: simulação do modelo proposto com fator de atratividade igual a 1,3

Se analisada essa resultante normativa sob o contexto do formato de condução da revisão e da avaliação e das demandas de cada segmento social em relação aos instrumentos de solo criado, é possível constatar que o processo foi tudo, menos exclusivamente técnico. Primeiramente, em resposta ao controverso processo levado a cabo quando da proposta da Mensagem nº 33, e depois, quando da formação de uma agenda de reuniões entre Poder Executivo e setor produtivo, a articulação e a pressão efetuadas pela sociedade civil resultaram decisivas para as alterações ocorridas no formato de participação e no conteúdo da proposta. Ora mais alinhada aos interesses do setor produtivo, ora menos resistente às reivindicações das organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais, a resposta do Poder Executivo provavelmente resultou parcialmente favorável e parcialmente adversa para ambas as partes.

Embora se reconheça aqui os esforços do Poder Executivo para diminuir a predação da Cota de Potencial Construtivo sobre os demais instrumentos, com um impacto atestável apenas quando da publicação dos decretos regulamentadores, a avaliação é de que permanecem distâncias abissais entre a resultante normativa e os preceitos que originaram esses instrumentos. Expressamente, há um alinhamento em relação à nomenclatura e à definição adotadas em nível federal. De

forma prática, todavia, o que se verifica é a legitimação de um instrumento de histórico amplamente contestável, a inserção de fatores depreciadores da contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, a manutenção de uma forma antidemocrática e pouco transparente de recolhimento dos recursos e a continuidade da discricionariedade do Poder Executivo na destinação dos recursos, além da demasiada regulamentação via decreto municipal.

Quadro com a compilação das principais alterações propostas pelas três minutas de leis aqui apreciadas encontra-se no apêndice D deste documento.

6. CONCLUSÃO

A exploração da trajetória da regulação do uso e ocupação do solo em Curitiba nos permite verificar a alternância entre as prioridades urbanística e arrecadatória na condução da política urbana municipal. Quando definidos os eixos estruturantes do crescimento e adensamento urbano daquele município, proveu-se a infraestrutura necessária à sua consolidação e instituíram-se parâmetros construtivos compatíveis com aquele provimento, de forma a incentivar e otimizar a sua ocupação. Todavia, anos depois, quando iniciada a aplicação de instrumentos baseados no conceito de solo criado, considerou-se que os parâmetros construtivos então instituídos não mais correspondiam ao potencial máximo de ocupação, sendo possível majorá-los, em prol dos retornos financeiros que tal flexibilização poderia proporcionar à municipalidade.

Embora reconhecido naquela época que a ideia de solo criado implicava na instituição de um coeficiente de aproveitamento básico único, a regulamentação dos instrumentos foi intermediada pela interlocução com o empresariado local, que já cultivava um histórico de interferência na política urbana do município. Por esse motivo, apesar de objeções outras que a medida suscitara, a opção da municipalidade foi pela majoração dos coeficientes máximos estabelecidos, sob a justificativa de consistir essa em uma alternativa mais exequível, que não comprometeria a relação entre uso do solo e mercado. Ou seja, embora o poder público municipal manifeste ainda hoje incertezas quanto aos impactos da redução da disparidade entre potenciais de uso e ocupação do solo urbano, os fundamentos básicos da aplicação dos instrumentos nunca foram desconhecidos, sendo a forma de aplicação adotada resultado de uma atitude deliberada.

Talvez menos consciente tenha sido a decisão de se conceder como objeto de transferência um potencial construtivo superior à indenização cabida, em função do entendimento equivocado que há no município quanto ao propósito do instrumento dentro da sua concepção. Seja quando do cálculo do potencial construtivo, seja quando da previsão da sua renovação, a dilatação do benefício sempre foi interpretada como um incentivo adicional à finalidade urbanística pretendida ou um ajuste da remuneração ao proprietário pelos dispêndios necessários ao cumprimento de suas obrigações. Por essa razão, não foram raros os momentos na trajetória do instrumento em que se procurou uma proximidade

entre o potencial construtivo concedido e os recursos necessários à manutenção e preservação do bem. Ainda assim, a despeito da indevida criação de solo adicional e do tratamento diferenciado dado aos proprietários de imóveis urbanos, ainda se nota nessa distorção uma intencionalidade urbanística.

O mesmo não pode ser afirmado quando analisada a trajetória da Cota de Potencial Construtivo. Se sobre os instrumentos de solo criado tradicionalmente instituídos no município já recaem críticas quanto a impropriedades na sua concepção e forma de aplicação, a instituição de outro meio de concessão de potencial construtivo acentuou a flexibilização urbanística e o afastamento dos instrumentos em relação aos preceitos originais. Regulamentada via decreto municipal e conformada a partir da combinação das características que cada instrumento oferece em favor da desburocratização e de maior agilidade na transação, a ferramenta apresenta uma forma de concessão que tende à concentração decisória no nível do Poder Executivo, ao rebaixamento da contrapartida exigida do requerente e à celeridade no trâmite burocrático envolvido. Como resultado, a Cota de Potencial Construtivo tem impactado no desequilíbrio no sistema pré-estabelecido, desvalorizando a Transferência do Direito de Construir e incentivando o desuso da Outorga Onerosa.

Não bastassem os impactos sobre os instrumentos originalmente instituídos, e sobre as finalidades por eles atendidas, o afã de atrair o mercado imobiliário para essa forma alternativa de concessão acabou por proporcionar uma contraprestação inferior à valorização imobiliária auferida, a redução daquilo que é restituído à coletividade e o redirecionamento da política urbana municipal. Embora não se desprezem aqui os esforços empreendidos pelo poder público local na busca por alternativas para o atendimento das demandas que lhe são impostas, o que se questiona é a forma adotada para tanto, com a redução do potencial construtivo a um ativo financeiro, altamente competitivo e disponibilizado a despeito dos impactos urbanísticos e sociais.

No entanto, uma vez estabelecido esse ambiente de predação, ao contrário de iniciativas no sentido de eliminar a concorrência entre instrumentos e retornar às condições originais, o que se viu foi a complexificação do sistema então instituído, com o aumento da flexibilização e a proliferação de formas específicas de concessão. Sob a pretensão de dirimir as assimetrias criadas, desenvolveu-se no município a prática da fixação de fatores depreciadores da contrapartida ou

dilatadores do potencial construtivo concedido, ampliando ainda mais as disparidades territoriais e a apropriação privada de parte da valorização. Todavia, a cada alteração efetuada, desencadeava-se um novo desequilíbrio entre modalidades e instrumentos, suscitando mais uma vez descontentamentos e demandando novas intervenções.

Tal complexificação, por sua vez, foi estrutural para a manutenção desse estado de coisas, uma vez que conferiu à matéria o véu de extrema tecnicidade, ocultando sua face política. Por conseguinte, restringiu-se a participação nos momentos de tomada de decisão àqueles legitimados para tanto, condição que no contexto pretérito correspondeu aos urbanistas da administração municipal, mas na contemporaneidade dá protagonismo àqueles que estão a serviço do setor produtivo. Enquanto a estes foi atribuído o distinto conhecimento da dinâmica imobiliária e a representatividade dos anseios comuns da sociedade, aos outros agentes sociais foi dificultada a sua contribuição, entendida como demasiadamente ideológica e incompatível com o sistema estabelecido. Desta maneira, a reprodução social do discurso dominante e a defesa acrítica das soluções urbanísticas adotadas impuseram-se mais uma vez na trajetória curitibana, deixando à margem outros olhares e projetos de cidade.

Há que se ressaltar, apesar disso, que a despeito da disparidade no poder e na capacidade de interferência, a pressão efetuada pelos segmentos sociais preteridos foi fundamental para o resultado do processo revisório recente. No conteúdo, apesar da flexibilização da Outorga Onerosa e da legitimação da Cota de Potencial Construtivo, houve um enrijecimento no formato de concessão desta última ferramenta e a previsão de aspectos que possivelmente contribuirão para a melhor aplicação dos instrumentos e para o seu aprimoramento. Já no que concerne ao formato de condução, houve a desmobilização da agenda conformada entre poder público local e setor produtivo e a consolidação do Conselho da Cidade como a principal arena pública de deliberação. Se ainda é cedo para avaliar os impactos advindos das mudanças de conteúdo, já é possível atestar que na esfera interlocutória entre Estado e sociedade as recorrentes alterações no formato de condução demonstraram os custos da legitimação pública que marcam as condições democráticas atuais.

Pelas razões acima esmiuçadas, é possível constatar que a resultante legal dos instrumentos de solo criado é um reflexo dos arranjos políticos, institucionais e

sociais que marcam a contemporaneidade curitibana. Se é possível apontar avanços e retrocessos na proposta normativa do Executivo é exatamente pelo fato de esta resultar de um processo socialmente construído, marcado pelos conflitos de interesses e pelo duelo de forças da sociedade da qual emana. Conforme constatado, o caso explorado reforça a condição de que não se deve confiar à produção legislativa a crença social em mudanças, uma vez que tanto esse processo quanto a aplicação dos regramentos estão subordinados à correlação das forças existentes.

Se observado o estudo de caso em sua totalidade, é possível identificar que a interferência legitimada do setor privado, a debilidade na interpretação dos preceitos básicos e a priorização arrecadatória pelo poder público local foram a combinação ótima que conduziu a uma apropriação equivocada dos instrumentos de solo criado. Em outras palavras, ao menos para a experiência curitibana, a análise da aplicação prática do ferramental apontou para um desvirtuamento das finalidades e da forma de concessão sob as quais os instrumentos foram idealizados, apresentando como último impacto o revés da política urbana e a intensificação das disparidades previamente existentes. Assim, conclui-se a presente pesquisa com ressalvas quanto ao fetichismo que se tem em relação aos instrumentos de solo criado, como se estes fossem capazes de alterar, por si só, a desigual produção do espaço que marca a materialidade urbana brasileira.

REFERÊNCIAS

ACP (Associação Comercial do Paraná). Dez entidades unem-se para analisar os impactos da nova Lei de Zoneamento e Uso do solo de Curitiba. **Associação Comercial do Paraná**, Curitiba, 21 jun. 2017. Notícias. Disponível em: <https://acpr.com.br/noticias/principais-temas-que-foram-propostos-pelo-projeto-de-lei-e-vaao-impactar-negativamente-no-desenvolvimento-da-cidade/>. Acesso em 29 jul. 2018.

AGÊNCIA ESTADÃO. Fifa confirma 12 cidades como sedes da Copa de 2014. **ESTADÃO**, São Paulo, 31 mai. 2009. Esportes. Disponível em: <https://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,fifa-confirma-12-cidades-como-sedes-da-copa-de-2014,379964>. Acesso em: 28 mai. 2018.

ALMEIDA, N. Atlético-PR completa três anos na nova Arena: veja números e desafios. **UOL**, São Paulo, 03 set. 2017a. Esporte. Disponível em: <https://esporte.uol.com.br/futebol/ultimas-noticias/2017/09/03/atletico-pr-completa-tres-anos-na-nova-arena-veja-numeros-e-desafios.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

ALMEIDA, N. Atlético-PR apresenta projeto para complexo de entretenimento; assista. **UOL**, São Paulo, 21 mar. 2017b. Esporte. Disponível em: <https://esporte.uol.com.br/futebol/ultimas-noticias/2017/03/21/atletico-pr-apresenta-projeto-para-complexo-de-entretenimento-assista.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

ALVES, M. Conta de R\$ 150 milhões põe futuro da Arena da Baixada sob risco. **ESPN**, São Paulo, 07 out. 2014. Disponível em: http://www.espn.com.br/noticia/445396_conta-de-r-150-milhoes-poe-futuro-da-arena-da-baixada-sob-risco. Acesso em 29 mai. 2018.

ASBEA-PR (Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura do Paraná). Lei de Zoneamento segue em estudo. **Asbea-PR**, Curitiba, 25 jul. 2018. Disponível em: <https://www.asbea-pr.org.br/single-post/2018/07/25/Lei-de-Zoneamento-segue-em-estudo>. Acesso em 29 jul. 2018.

AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao solo criado. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 44-54, 1977.

AZEVEDO NETTO, D. T.; LIMA E MOREIRA, A. C. M.; AMBROSIS, C. NOGUEIRA FILHO, D. V. O “solo criado”. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p 9-11, 1977.

BACELLAR, I.; FURTADO, F.; NEWLANDS, A. A experiência municipal recente com a Transferência do Direito de Construir no Brasil: imprecisões, lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SOLO URBANO, 3, 2017, Curitiba. **Anais...** Zinacantepec, México: Colegio Mexiquense, 2017. CD-ROM.

BANDA B. TCE aponta irregularidades nas obras da Arena e aplica multas a prefeito e ministro. **Banda B**, Curitiba, 1º dez. 2016. Política. Disponível em: <http://www.bandab.com.br/politica/tce-aponta-irregularidades-nas-obras-da-arena-e-aplica-multas-a-prefeito-e-ministro/>. Acesso em 28 mai. 2018.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu? 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

BENÉVOLO, L. **História da Cidade**. 5ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2012.

BIDERMAN, C.; SANDRONI, P.; SMOLKA, M. Large-scale urban interventions: The case of Faria Lima in São Paulo. **Land Lines**, Cambridge-MA, v. 18, n. 2, p. 8-13, 2006.

BOBBIO, N. **Teoria da norma jurídica**. Tradução: Fernando Pavan Baptista. 2ª Ed. Revista. Bauru, SP: EDIPRO, 2003.

BORDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRANDÃO, D. A. S. O fetiche pela lei e a legislação simbólica: uma aposta legislativa legal? *In*: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 124, maio 2014. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14734. Acesso em: 22 jul. 2018.

BRASIL. Projeto de lei 775/1983 (do poder executivo). Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://app.vlex.com/###vid/644665241>. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 07 jan. 2018.

BRASIL. Lei Federal nº 12.836, de 2 de julho de 2013. Altera os arts. 2o, 32 e 33 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12836.htm. Acesso em 07 jan. 2018.

CAMPANA, F. Tribunal de Contas barra repasses da Copa para a Arena do Atlético. **Fábio Campana**, Curitiba, 13 abr. 2012. Disponível em: <http://www.fabiocampana.com.br/2012/04/tribunal-de-contas-barra-repasses-para-a-arena-do-atletico/>. Acesso em 28 mai. 2018.

CAMPOS, W. O. Direito e Ideologia. **Revista Argumenta**, Jacarezinho, n. 14, p. 187-204, 2011.

CIFFONI, A. L. P. S. **Instrumentos de política pública para mudanças no uso e ocupação do solo urbano**: Um estudo em Curitiba. 2011. 278f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011.

CJ ARQUITETURA: revista de arquitetura, planejamento e construção. Memorando. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 3-5, 1977.

CLARK, G. O fetiche das leis. **Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n.45, p. 175-181, 2004.

CNPU (Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana). O Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 26-33, 1977.

CONCITIBA (Conselho da Cidade de Curitiba). Ata da 3ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (mensagem do prefeito nº 34 na Câmara Municipal de Curitiba). Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 27 set. 2018(a). Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

CONCITIBA (Conselho da Cidade de Curitiba). Ata da 1ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional. Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 04 out. 2018(b). Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

CONCITIBA (Conselho da Cidade de Curitiba). Ata da 2ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional. Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 18 out.

2018(c). Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

CONCITIBA (Conselho da Cidade de Curitiba). Ata da 3ª reunião extraordinária para a apreciação do projeto de lei dos instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional. Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 8 nov. 2018(d). Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

CONCITIBA (Conselho da Cidade de Curitiba). Ata da 50ª reunião ordinária do Conselho da Cidade de Curitiba. Conselho da Cidade de Curitiba, Curitiba, 6 dez. 2018(e). Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução recomendada nº 148, de 7 de junho de 2013. Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios.

Disponível

em:

http://www.lex.com.br/legis_26081045_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_148_DE_7_DE_JUNHO_DE_2013.aspx. Acesso em 07 jan. 2018.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Lerner reconhece o erro e retira projeto de mudança de zoneamento. **Correio de Notícias**, Curitiba, edição 198, 17 jan. 1990(a).

Disponível

em:

http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=325538_02&pagfis=257.

Acesso em 12 jan. 2019.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Curitiba, uma cidade ameaçada. **Correio de Notícias**, Curitiba, edição 205, 25 jan. 1990(b). Disponível em:

http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=325538_02&pagfis=385.

Acesso em 12 jan. 2019.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Instituto de Engenharia abre debate sobre o zoneamento. **Correio de Notícias**, Curitiba, edição 203, 26 jan. 1990(c). Disponível em:

http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=325538_02&pagfis=349.

Acesso em 12 jan. 2019.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Solo Criado. **Correio de Notícias**, Curitiba, edição 212, p. B2, 02 fev. 1990(d). Disponível em:

http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=325538_02&pagfis=514.

Acesso em 12 jan. 2019.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Alterar zoneamento vai trazer mais prejuízos que benefícios. **Correio de Notícias**, Curitiba, edição 217, p. A3, 08 fev. 1990(e). Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=325538_02&pagfis=601. Acesso em 12 jan. 2019.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Solo criado: votação tumultua Câmara. **Correio de Notícias**, Curitiba, edição 222, p. A8, 14 fev. 1990(f). Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=325538_02&pagfis=700. Acesso em 12 jan. 2019.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Solo criado entrega o 1º certificado à construtora. **Correio de notícias**, Curitiba, edição 36, p. A3, 27 jun. 1990(g). Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=325538_02&pagfis=2611. Acesso em 23 jan. 2019.

COSTA, J. M. **Solo Criado**. 1ª Ed. São Paulo: Migalhas, 2014.

COSTA, M. L. C.; SANTOS, S. L. As experiências estrangeiras. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 92-96, 1977.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 26, de 19 de janeiro de 2015(a). Regulamenta parcialmente o artigo 5.º, inciso IX, da Lei Municipal nº 9.800, de 3 de janeiro de 2000, no que diz respeito à Área de Proteção Ambiental do Iguaçu, Parques Natural Municipal do Iguaçu, do Centenário da Imigração Japonesa e o Linear do Cajuru e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 75 de 16 de fevereiro de 2000(a). Dá nova redação ao Art. 3º, do decreto nº 13/00. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 15 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 140 de 23 de fevereiro de 2016(a). Regulamenta os artigos 33, 34 e 35 da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, que "Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba"; dispõe sobre os critérios e parâmetros construtivos que visam a regularização de edificações no município de Curitiba. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 16 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 194, de 03 de abril de 2000(b). Regulamenta o art. 15, § 1º, inciso xvii, da lei nº 9800/00, estabelece condições

especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 196, de 03 de abril de 2000(c). Regulamenta a Lei nº 9802/00 que instituiu incentivos para implantação de programas habitacionais de interesse social e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 246 de 21 de maio de 2014(a). Regulamenta o artigo 15, §1º, inciso XVII, da Lei Municipal nº 9.800, de 3 de janeiro de 2000, estabelece condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 247, de 07 de março de 1995. Estabelece condições especiais de aproveitamento do Setor Especial de Áreas Verdes. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto nº 269 de 22 de março de 2016(b). Altera o Decreto Municipal nº 826, de 1º de junho de 2012, que dispõe sobre a concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010, alterada pela Lei Municipal nº 14.219, de 28 de dezembro de 2012, e sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em 30 mai. 2018.

CURITIBA. Decreto nº 270 de 22 de março de 2016(c). Dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo instituído pela Lei Municipal nº14.219, de 28 de dezembro de 2012, que alterou a Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em 30 mai. 2018.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 295 de 24 de janeiro de 2011(a). Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Implantação de Equipamentos Sociais, e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 16 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 359 de 08 de março de 2012(a). Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre

a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 16 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 380, de 15 de março de 1993. Dispõe sobre unidades de interesse especial de preservação (UIEP) e estabelece critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção, nos termos da lei nº 6337/82. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 15 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 386 de 07 de maio de 2008. Dá nova redação ao "caput" do artigo 2º, do Decreto nº 588/2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 19 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto nº 408, de 22 de julho de 1991(a). Regulamenta a lei nº 6337, de 28 de setembro de 1982 e revoga o Decreto nº 443 de 5 de agosto de 1986. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br>>. Acesso em 29 jul. 2018.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 410, de 26 de outubro de 1982(a). Regulamenta a lei nº 6337, de 28 de setembro de 1982. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 523, de 20 de julho de 1994. Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos das Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEP) - Universidade Federal do Paraná, estabelecidos nos Decretos 380 e 381/93. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 15 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 588 de 04 de junho de 2007. Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação (UIEP) a edificação Casa do Estudante Universitário (CEU) e dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 19 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 625 de 2004. Estabelece condições para a concessão de potencial construtivo, regulamenta a Lei nº 9.803/00 que "dispõe sobre a transferência de potencial construtivo" e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 656 de 08 de julho de 2003. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Habitacional de Interesse Social - Vila Terra Santa e estabelece critérios para sua concessão. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br>>. Acesso em 15 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 689 de 04 de maio de 2009(a). Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Expansão do Atendimento Educacional, da Secretaria Municipal da Educação e dispõe sobre a forma de

transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 16 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto nº 826 de 1º de junho de 2012(b). Dispõe sobre a concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010 e sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em 29 mai. 2018.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 942 de 30 de setembro de 2014(b). Dispõe sobre o valor da cota do potencial construtivo e regra de atualização. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 18 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 949, de 28 de dezembro de 1992. Estabelece critérios para a transferência de potencial construtivo da Zona Central, nos termos do decreto nº 408/91. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.036 de 27 de setembro de 2018(a). Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo (PEG) e dispõe sobre as condições de utilização de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 16 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.105 de 27 de agosto de 2009(b). Altera o artigo 4º, do Decreto nº 689/2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 16 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.141 de 10 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação (UIEP) à sede da Fundação Cultural de Curitiba - FCC, antigo "Palacete Wolff", estabelecida no Decreto nº 814/01. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 15 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.239 de 04 de setembro de 2013(a). Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 16 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.241 de 22 de agosto de 2013(b). Altera a redação dos Anexos I e II do Decreto Municipal n.º 1.850, de 27 de novembro de 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.260 de 28 de agosto de 2012(c). Dispõe sobre o Programa Especial de Governo - Sistema Viário e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 19 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto nº 1.342 de 21 de dezembro de 2016(d). Altera dispositivos do Decreto nº 269, de 22 de março de 2016, que “Altera o Decreto Municipal nº 826, de 1º de junho de 2012, que dispõe sobre a concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010, alterada pela Lei Municipal nº 14.219, de 28 de dezembro de 2012, e sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em 30 mai. 2018.

CURITIBA. Decreto nº 1.343 de 21 de dezembro de 2016(e). Altera dispositivos do Decreto nº 270, de 22 de março de 2016, que “Dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo instituído pela Lei Municipal nº 14.219, de 28 de dezembro de 2012, que alterou a Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em 30 mai. 2018.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.590 de 2011(b). Estabelece condições para a concessão de potencial construtivo, regulamenta a Lei Municipal n.º 9.803, de 3 de janeiro de 2000 que dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo, altera os artigos 19 a 22 do Decreto Municipal n.º 194, de 3 de abril de 2000. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.604 de 14 de dezembro de 2009(c). Dispõe sobre a concessão de incentivos à Casa do Estudante Universitário (CEU) e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 19 jan. 2019.

CURITIBA. Decreto nº 1627 de 25 de outubro de 2012(d). Dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010, e altera o Decreto Municipal n.º 826, de 1.º de junho de 2012. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>. Acesso em 30 mai. 2018.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.850 27 de novembro de 2012(e). Estabelece condições para a concessão e transferência de potencial construtivo, e regulamenta as leis municipais nº 9.803, de 3 de janeiro de 2000 e 12.080, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Lei de Zoneamento 2018(b). Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/inicio/2762>. Acesso em 10 dez. 2018.

CURITIBA. Lei Municipal nº 6.337, de 28 de setembro de 1982(b). Institui incentivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 6.819 de 13 de janeiro de 1986(a). Autoriza a criação de estímulos à preservação e formação de áreas verdes, dispõe sobre o Setor Especial de Áreas Verdes, revoga a lei nº 4.857/74, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 6.822, de 23 de janeiro de 1986(b). Dispõe sobre a utilização do potencial construtivo de áreas doadas ao município para a finalidade que especifica. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 7.420, de 16 de março de 1990. Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a comissão de política habitacional. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 7.841, de 19 de dezembro de 1991(b). Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9.800, de 03 de janeiro de 2000(d). Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Curitiba, revoga as leis nº 4199/72, 5234/75, 5263/75, 5490/76, 6204/81, 6769/85, 7068/87 e 7622/91, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 15 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9.801, de 03 de janeiro de 2000(e). Dispõe sobre os Instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9.802, de 03 de janeiro de 2000(f). Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social, e revoga a Lei nº 7.841/91. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 14 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9.803, de 03 de janeiro de 2000(g). Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9.804, de 03 de janeiro de 2000(h). Cria o sistema de unidades de conservação do município de Curitiba e estabelece critérios e procedimentos para implantação de novas unidades de conservação. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 12.080, de 19 de dezembro de 2006. Cria a Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal (RPPNM). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Lei municipal nº 13.620, de 04 de novembro de 2010. Institui potencial construtivo relativo ao estádio Joaquim Américo Guimarães. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em 28 mai. 2018.

CURITIBA. Lei Municipal nº 13.899, de 9 de dezembro de 2011(c). Altera dispositivos da Lei Municipal nº 12.080, de 19 de dezembro de 2006, que cria a Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal (RPPNM), e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 14.219, de 28 de dezembro de 2012(f). Altera dispositivos da lei nº 13.620, de 4 de novembro de 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 19 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 14.587, de 15 de janeiro de 2015(b). Reestrutura o programa das Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal (RPPNM) no município de Curitiba, revoga as leis nº 12.080, de 19 de dezembro de 2006 e lei nº 13.899, de 9 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015(c). Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do estatuto da cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 22 jan. 2019.

CURITIBA. Lei Municipal nº 14.794, de 22 de março de 2016(f). Dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural do município de Curitiba, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Curitiba (CMPC), institui o Fundo de Proteção ao Patrimônio Cultural (Funpac) e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em 10 jan. 2019.

CURITIBA. Mensagem nº 33 de 27 de outubro de 2016(g). Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&pro_id=316062&pesquisa=. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

CURITIBA. Mensagem nº 60 de 21 de dezembro de 2018(c). Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&pro_id=374082&pesquisa=null. Acesso em 04 de janeiro de 2019.

CURITIBA. Minuta do projeto de lei que dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências. Curitiba: Conselho da Cidade de Curitiba, 2018(d). Minuta de projeto de lei. Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

CURITIBA. Minuta do projeto de lei que dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências: fatores de correção. Curitiba: Conselho da Cidade de Curitiba, 2018(e). Documentos complementares à minuta de projeto de lei. Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

CURITIBA. Minuta do projeto de lei que dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do

Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências: avaliação do acréscimo de potencial. Curitiba: Conselho da Cidade de Curitiba, 2018(f). Documentos complementares à minuta de projeto de lei. Fornecido pela secretaria executiva do conselho por e-mail mediante solicitação.

CURITIBA (Agência de Notícias da Prefeitura). Audiência pública no Barigui fecha primeira fase de debates. Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, Curitiba, 03 out. 2017. Lei de Zoneamento. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/audiencia-publica-no-barigui-fecha-primeira-fase-de-debates/43640>. Acesso em 29 set. 2018.

CURITIBA (Agência de Notícias da Prefeitura). Conselho da Cidade aprova metodologia de revisão dos Planos Setoriais. Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, Curitiba, 23 mar. 2018(g). Concitiba. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/conselho-da-cidade-aprova-metodologia-de-revisao-dos-planos-setoriais/45474>. Acesso em 10 dez. 2018.

CURITIBA (Agência de Notícias da Prefeitura). Ippuc apresenta proposta de Lei de Zoneamento à Comissão da Câmara. Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, Curitiba, 07 jul. 2018(h). Uso do Solo. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/ippuc-apresenta-proposta-de-lei-de-zoneamento-a-comissao-da-camara/46395>. Acesso em 29 jul. 2018.

CYMBALISTA, R; SANTORO, P. Outorga Onerosa do direito de construir: entre a regulação e a arrecadação. Colaboração: Fernanda Furtado e Vera Rezende. In: SEMINÁRIO PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade São Judas, 2006.

DEÁK, C. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DEÁK, C. **Em busca das categorias da produção do espaço**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Annablume, 2016.

DUDEQUE, I. T. **Nenhum dia sem uma linha**: uma história do urbanismo em Curitiba. 1ª Ed. São Paulo: Studio Nobel, 2010.

FAGUNDES, M. S. Aspectos jurídicos do solo criado. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 55-60, 1977.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5ª Ed. São Paulo: Globo, 2012.

FELCHACKA, E. Obras na Arena da Baixada: números não batem. **Tribuna**, Curitiba, 02 mai. 2012. Esportes. Disponível em: <http://www.tribunapr.com.br/esportes/obras-na-arena-da-baixada-numeros-nao-batem/>. Acesso em 28 mai. 2018.

FERRAZ, L. Prefeitura oficializa decreto que quita dívidas do Atlético com a Fomento Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 09 jan. 2017. Esportes. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/prefeitura-oficializa-decreto-que-quita-dividas-do-atletico-com-a-fomento-parana-53j4q0s6d4yqnfiexy4fg3vi3>. Acesso em: 28 mai. 2018.

FERRAZ, L. Justiça quer que Atlético pague a maior parte das contas da Arena. **Tribuna**, Curitiba, 13 abr. 2018. Esportes. Disponível em: <http://www.tribunapr.com.br/esportes/atletico/justica-quer-que-atletico-pague-maior-parte-das-contas-da-arena/>. Acesso em 28 mai. 2018.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. São Paulo, 23 dez. 2003. **Cidades para quem?** Política, urbanismo e habitação. Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dos-instrumentos-urbansticos-na-construo-de-cidades-democrcticas-e-socialmente-justas?rq=instrumentos>. Acesso em: 13 jan. 2018.

FERREIRA, J. S. W. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 185-213.

FERREIRA, J. S. W. **Memorial circunstanciado para concurso de titulação**. 2017(a). 232f. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017(a). Disponibilizado pelo autor.

FERREIRA, J. S. W. O urbano no contexto do subdesenvolvimento. **Revista CULT**, São Paulo, p. 31-35, 10 mai. 2017(b).

FILHO, J. Curitiba apresentará pré-projeto de novo estádio e cria grupo pra gerir assunto. **Tribuna**, Curitiba, 10 mai. 2017. Disponível em:

<http://www.tribunapr.com.br/esportes/coritiba/coritiba-apresentara-pre-projeto-de-novo-estadio-e-cria-grupo-para-gerir-assunto/>. Acesso em 28 mai. 2018.

FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. *In*: SCHICCHI, M. C; BENFATTI, D. (Org.). **Urbanismo**: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. 1ª Ed. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p. 185-198.

FURTADO, F. **Instrumentos para a recuperação de mais-valias na América Latina**: debilidade na implementação, ambiguidade na interpretação. *In*: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XI, n. 1 e 2, 1997, p. 163-205.

FURTADO, F.; ARAÚJO, J. T. Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SOLO URBANO, 3, 2017, Curitiba. **Anais...** Zinacantepec, México: Colegio Mexiquense, 2017. CD-ROM.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, F.; RABELLO, S.; BACELLAR, I. **Transferência do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

FURTADO, F.; REZENDE, V. F.; OLIVEIRA, M. T. C.; YORGENSEN JUNIOR, P. BACELLAR, I. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Belém. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2007.

GAZETA DO POVO. Em entrevista, ministro do Esporte elogia estrutura da Arena da Baixada. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 28 abr. 2009. Esportes. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/em-entrevista-ministro-do-esporte-elogia-estrutura-da-arena-da-baixada-bjtkd008k7tgd3jfh3fwhy6m>. Acesso em 27 mai. 2018.

GAZETA DO POVO. Atlético-PR diz que já há construtoras de olho em reforma da Arena. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11 ago. 2010. Esportes. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/futebol/noticia/2010/08/atletico-pr-diz-que-ja-ha-construtoras-de-olho-em-reforma-da-arena.html>. Acesso em 29 mai. 2018.

GAZETA DO POVO. Prefeitura se surpreende com decisão de Richa em aumentar repasse à Arena da Baixada. **Gazeta do Povo**, 18 out. 2015. Esportes.

Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/prefeitura-se-surpreende-com-decisao-de-richa-em-aumentar-repasse-a-arena-da-baixada-dgsl75vq8afak90a4rjhmdty9>. Acesso em 28 mai. 2018.

GAZETA DO POVO. Dívida do Atlético para pagar a Arena cresce mais de R\$ 30 milhões/ano. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 24 abr. 2018. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/arquibancada-virtual/divida-atletico-arena/>. Acesso em 28 mai. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAZIA, G. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2012, p. 53-70.

GRECO FILHO, V. Sobre a constitucionalidade do solo criado. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 99-101, 1977.

GUIMARÃES, I. B. B. **Transferência do Direito de Construir**: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade. 2007. 174f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

HORI, J. Efeitos econômicos da implantação do solo criado. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 61-72, 1977.

IANKILEVICH, D. A derrota da maracutaia. **Correio de Notícias**, Curitiba, edição 198, p. A4, 17 jan. 1990. Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=325538_02&pagfis=252. Acesso em 12 jan. 2019.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). **Perfil da produção imobiliária formal em Curitiba**. 1ª Ed. Curitiba: Ippuc, 2018.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). **Plano Diretor 2004**: O planejamento urbano de Curitiba. 1ª Ed. Curitiba: Ippuc, 2004.

LESSA, F. Incertezas sobre a Arena da Baixada alimentam novos planos em Curitiba. **Globo Esporte**, Curitiba, 12 jul. 2010. Futebol. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2010/07/incertezas->

sobre-arena-da-baixada-alimentam-novos-planos-em-curitiba.html. Acesso em 28 mai. 2018.

LYRA FILHO, R. **O que é direito**. 11ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. 7ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, E. Planejamento urbano no Brasil: as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Orgs). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARTINEZ, J. TCE suspende decretos de Fruet que extinguiriam dívida do Atlético. **Paraná Portal**, 17 jan. 2017. Esportes. Disponível em: <https://paranaportal.uol.com.br/esportes/tce-suspende-decretos-de-fruet-que-extinguiriam-divida-do-atletico/>. Acesso em 28 mai. 2018.

MARTINS, R. Comprometimento do patrimônio do Atlético impede incorporação pela Funcap. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 18 dez. 2013. Esportes. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/comprometimento-do-patrimonio-do-atletico-impede-incorporacao-pela-funcap-53uxxu58kxhc8dprkqvz2lw0e>. Acesso em 28 mai. 2018.

MARTINS, R. Justiça determina que Atlético passe parte da Arena para a prefeitura. **Gazeta do Povo**, 07 jul. 2015. Esportes. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/justica-determina-que-atletico-passe-parte-da-arena-para-a-prefeitura-7kp7bt2th3w9g43u4j5m576v9>. Acesso em 28 mai. 2018.

MARTINS, R. Atlético pode acionar a prefeitura na Justiça por causa da reforma da Arena. **Tribuna**, Curitiba, 22 jun. 2017. Esportes. Disponível em: <http://www.tribunapr.com.br/esportes/atletico/atletico-pode-acionar-prefeitura-na-justica-por-causa-da-reforma-da-arena/>. Acesso em 28 mai. 2018.

MATTOSO, C; ALVES, M. Rombo de mais de R\$ 15 milhões da Copa deve estourar no Atlético-PR. **ESPN**, São Paulo, 19 mar. 2015. Disponível em:

http://www.espn.com.br/noticia/492643_rombo-de-mais-de-r-15-milhoes-da-copa-deve-estourar-no-atletico-pr. Acesso em 29 mai. 2018.

MOBILIZA CURITIBA. Painel de Pressão: Queremos mais tempo para participar do zoneamento! **Mobiliza Curitiba**, Curitiba, 04 mai. 2016. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2016/05/04/painel-de-pressao-queremos-mais-tempo-para-participar-do-zoneamento/>. Acesso em 29 jul. 2018.

MOREIRA, G. Arena da Baixada causa dívidas preocupantes ao Atlético-PR. **Terra**, Curitiba, 19 mar. 2015. Esportes. Disponível em: <https://www.terra.com.br/esportes/futebol/estaduais/campeonato-paranaense/arena-da-baixada-causa-dividas-preocupantes-ao-atletico-pr,4ac1c18c4733c410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>. Acesso em 28 mai. 2018.

NASCIMENTO, C. A Copa e o “potencial construtivo”. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 21 ago. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/colunistas/celso-nascimento/a-copa-e-o-potencial-construtivo-20b1uffz91j45zxmhrx0ifke>. Acesso em 28 mai. 2018.

NASCIMENTO, J. É o fetichismo jurídico uma perversão social? **Revista Crítica do Direito**, São Paulo, v. 1, n. 34, 2012.

NEVES, M. **Constitucionalização simbólica**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

OLIVEIRA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. 1ª Ed. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

PARANÁ (Estado); CURITIBA (Município); CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE. Termo de compromisso de 28 de outubro de 2008.

PARANÁ (Estado); CURITIBA (Município); CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE. Termo de Convênio nº 19.275 de 20 de setembro de 2010. Disponível em: <http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/05/Convenio-ESTADO-ATLETICO-MUNICIPIO.pdf>. Acesso em 28 mai. 2018.

PARANÁ (Estado); CURITIBA (Município); CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE. Termo aditivo de Convênio nº 19.275/03 de 28 de maio de 2012. Diário Oficial do Município de Curitiba, Curitiba, 14 jun. 2012, nº 44, p. 37.

PASSOS, M. M. **Solo criado**: aspectos polêmicos. 2011. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

PIVA, Nayadi. Greca vai revisar Zoneamento de Curitiba proposto por Fruet. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 13 jan. 2017. Vida e cidadania. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/greca-vai-revisar-zoneamento-de-curitiba-proposto-por-fruet-5i608jdny1vwm2jimjsxmngor/>. Acesso em 30 set. 2018.

POLUCHA, R. S. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17, São Paulo. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2017.

PUGLIESI, A. Atlético só indicou dois imóveis para pagar desapropriações. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 08 nov. 2014. Esportes. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/atletico-so-indicou-dois-imoveis-para-pagar-desapropriacoes-efxzbc4cf0js6qy8r0lk3mdzi>. Acesso em 28 mai. 2018.

PUGLIESI, A. Atlético diz à Prefeitura que não pagará mais por desapropriações. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 12 jan. 2015. Esportes. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/atletico-diz-a-prefeitura-que-nao-pagara-mais-por-desapropriacoes-eisih0wmant5invy9ud9rtcge>. Acesso em 28 mai. 2018.

PUGLIESI, A. Prefeitura de Curitiba prepara oferta ao Atlético sobre dívida da Arena da Copa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 04 ago. 2017(a). Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/memoria-futebol-clube/prefeitura-curitiba-atletico-arena/>. Acesso em 28 mai. 2018.

PUGLIESI, A. Atlético responde prefeitura e crê em reviravolta sobre dívida da Arena da Copa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 09 ago. 2017(b). Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/memoria-futebol-clube/atletico-pr-divida-prefeitura-arena-copa/>. Acesso em 28 mai. 2018.

REZENDE, V. F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN JR., P. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. Colaboração: Isabela Bacellar. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 51-71, 2009.

RIBEIRO, A. VICELLI, C. E. Secretário para Assuntos da Copa sugeriu calote dos empréstimos à Arena. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 17 mar. 2012. Esportes.

Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/copa/2014/secretario-para-assuntos-da-copa-sugeriu-calote-dos-emprestimos-a-arena-2r8sjjn2m24cvo0neppo0qcsu>. Acesso em 28 mai. 2018.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2012.

ROCE (Representante do órgão de controle externo). [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (41 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

ROYER, L. O. O Estatuto da Cidade e o fetiche da lei. **Correio da Cidadania**, São Paulo, 01 jun. 2002.

R1ONG (Representante 1 das organizações não governamentais). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (26 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R2ONG (Representante 2 das organizações não governamentais). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (56 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R1P (Representante 1 dos proprietários). [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (81 min., compartilhado com o representante 2 dos proprietários). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R2P (Representante 2 dos proprietários). [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (81 min., compartilhado com a representante 1 dos proprietários). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R3P (Representante 3 dos proprietários). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (83 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R1PE (Representante 1 do Poder Executivo). [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (77 min., compartilhado com

o representante 2 do poder executivo). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R2PE (Representante 2 do Poder Executivo). [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (77 min., compartilhado com a representante 1 do poder executivo). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R3PE (Representante 3 do Poder Executivo). [nov. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (79 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R4PE (Representante 4 do Poder Executivo). [out. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (156 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R5PE (Representante 5 do Poder Executivo). [dez. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (28 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R6PE (Representante 6 do Poder Executivo). [nov. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (75 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R1PL (Representante 1 do Poder Legislativo). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (46 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R2PL (Representante 2 do Poder Legislativo). Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (25 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R1SP (Representante 1 do setor produtivo). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (73 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R2SP (Representante 2 do setor produtivo). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min., compartilhado com o representante 3 do setor produtivo). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R3SP (Representante 3 do setor produtivo). Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min., compartilhado com o

representante 2 do setor produtivo). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R4SP (Representante 4 do setor produtivo). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (69 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R5SP (Representante 5 do setor produtivo). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (95 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

R6SP (Representante 6 do setor produtivo). [set. 2018]. Entrevistadora: Mônica Máximo da Silva. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (90 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no apêndice F desta dissertação.

SAMPAIO JR, P. A. **A natureza da burguesia brasileira em Florestan Fernandes**. 2001. Dossiê Brasil (biblioteca). Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/01dossiebrasil/bib/sam1-brg/index.html. Acesso em 13 jan. 2018.

SANCHEZ, F. E. G. **Cidade espetáculo**: política, planejamento e city marketing. 1ª Ed. Curitiba: Palavra, 1997.

SANCHEZ, F. E. G. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégia e escalas de ação política. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, n. 16, p. 31-49, 2001.

SANTORO, P. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia da rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Prefeitura Municipal). Trechos da lei que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 22, 1977.

SCHRAMM, F. P. Revisão da Lei de Zoneamento precisa de participação popular. **Brasil de Fato**, Curitiba, 20 mai. 2016. Paraná. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/05/20/revisao-da-lei-de-zoneamento-precisa-de-participacao-popular/>. Acesso em 29 jul. 2018.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, M. M.; POLUCHA, R. S.; CIFFONI, A. L. P. S. Flexibilização nos instrumentos de solo criado: o caso das Cotas de Potencial Construtivo em Curitiba. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SOLO URBANO, 3, 2017. Curitiba. Zinacantepec, México: Colegio Mexiquense, 2017. (CD Rom)

SOUZA, L. M. C. Natureza jurídica da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, São Paulo, v. 8, n. 1, p 193-224, 2016.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

STF (Superior Tribunal Federal). **Recurso extraordinário 226.942-7 Santa Catarina**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Coordenadoria de Análise de Jurisprudência, 2009.

TASSINARI, C.; JACOB NETO, E. A força do direito e o sentido comum teórico dos juristas: o problema do ensino jurídico. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 23, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 48-69.

TCE/PR (Coordenadoria de Comunicação Social). Prefeitura esclarece uso de potencial construtivo em estádio da Copa. **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, 12 jul. 2011. Notícias. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/prefeitura-esclarece-uso-de-potencial-construtivo-em-estadio-da-copa/505/N>. Acesso em 29 mai. 2018.

TCE/PR (Coordenadoria de Comunicação Social). Uso de potencial construtivo para obras da Copa é dinheiro público, decide o TCE. **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, 01 nov. 2012. Notícias. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/uso-de-potencial-construtivo-para-obras-da-copa-e-dinheiro-publico-decide-o-tce/1509/N>. Acesso em 29 mai. 2018.

TCE/PR (Diretoria de Comunicação Social). TCE recomenda que novos recursos não sejam liberados à "Arena da Baixada". **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, 13 fev. 2014. Notícias. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-recomenda-que-novos-recursos-nao-sejam-liberados-a-arena-da-baixada/2356/N>. Acesso em 28 mai. 2018.

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). Conselheiras do Concitiba questionam Ippuc sobre reuniões paralelas no processo de revisão do

Zoneamento. **Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos**, Curitiba, 20 jul. 2018(a). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/conselheiras-do-concitiba-questionam-ippuc-sobre-reunioes-paralelas-no-processo-de-revisao-do-zoneamento/22872>. Acesso em: 30 set. 2018.

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). Proposta de Zoneamento de Curitiba chega à Câmara enquanto IPPUC realiza reuniões paralelas com empresários. **Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos**, Curitiba, 1º ago. 2018(b). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/proposta-de-zoneamento-de-curitiba-chega-a-camara-enquanto-ippuc-realiza-reunioes-paralelas-com-empresarios/22875>. Acesso em: 30 set. 2018.

TERRA DE DIREITOS (Assessoria de Comunicação). Tramitação da Lei de Zoneamento de Curitiba pode ser suspensa por não passar por conselho fiscalizador. **Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos**, Curitiba, 21 ago. 2018(c). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/tramitacao-da-lei-de-zoneamento-de-curitiba-pode-ser-suspensa-por-nao-passar-por-conselho-fiscalizador/22883>. Acesso em: 30 set. 2018.

TOLEDO, F. L. O “espaço flutuante”. **CJ Arquitetura**: revista de arquitetura, planejamento e construção, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 97-98, 1977.

YOUNG, I. M. O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 9, p. 169-203, 2012.

WARAT, L. A. Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. **Revista Sequência**, Santa Catarina, v. 3, n. 5, p. 48-57, 1982.

WILDERODE, D. V. Operações interligadas: engessando a perna de pau. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (orgs.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. Publicações Pólis, 29. São Paulo: Pólis, 1997, p 43-55.

BASES DE DADOS CONSULTADAS

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Certidões de potencial construtivo adicional emitidos em Curitiba. Curitiba: IPPUC, 2007. Relatório técnico. Fornecido pelo instituto mediante solicitação.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Shape do eixo do sistema viário. Curitiba: IPPUC, 2018. Base cartográfica.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Shape do perímetro da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde. Curitiba: IPPUC, 2011. Base cartográfica.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Shape do preço da terra. Curitiba: IPPUC, 2013. Base cartográfica.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Shape do zoneamento. Curitiba: IPPUC, 2015. Base cartográfica.

ITCG (Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná). Shape de divisa do município. Curitiba: IPPUC, 2014. Base cartográfica.

SMU (Secretaria Municipal de Urbanismo). Certidões de potencial construtivo adicional emitidos em Curitiba. Curitiba: Secretaria Municipal de Urbanismo, 2018. Relatório técnico. Fornecido pela secretaria mediante solicitação.

SMF (Secretaria Municipal de Finanças). Valores-base para cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI). Curitiba: Secretaria Municipal de Finanças, 2015. Relatório técnico. Fornecido pela secretaria mediante solicitação.

ANEXO A – Capítulos II e III da Mensagem nº 33

CAPÍTULO II

DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 524. A outorga onerosa do direito de construir é a concessão emitida pelo Município para o proprietário de um imóvel edificar acima dos índices urbanísticos básicos estabelecidos nesta lei, mediante contrapartida financeira, propiciando maior adensamento em áreas dotadas de infraestrutura e captando recursos financeiros que serão aplicados no ordenamento e direcionamento da ocupação urbana, nas seguintes finalidades:

- I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária;
- II - promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental natural e cultural;
- III - criação de espaços de uso público de lazer e áreas verdes;
- IV - implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários;
- V - estruturação de sistema viário e de transporte público coletivo.

Art. 525. Com o objetivo de monitorar e buscar o equilíbrio na aplicação deste instrumento será instituído um Grupo Gestor, coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, com a participação de Secretarias e demais órgãos afins, regulamentado em legislação específica.

Art. 526. Para obter a permissão de edificar nos termos desta lei, o interessado deve comprovar a transferência de recursos em dinheiro, no montante calculado, ao Fundo Municipal de Outorga Onerosa do Direito de Construir, a ser regulamentado em legislação específica.

Art. 527. O recurso arrecadado deverá ser distribuído na proporção mínima de:

- I - 40% (quarenta por cento) ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS;
- II - 5% (cinco por cento) ao Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA;
- III - 5% (cinco por cento) ao Fundo Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural - FUNPAC;
- IV - 10% (dez por cento) ao Município, para implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, estruturação de sistema viário e de transporte público coletivo;
- V - 40% (quarenta por cento) a ser destinado, a critério do Chefe do Poder Executivo Municipal, dentre as destinações previstas nos incisos I a IV.

Parágrafo único. O Chefe do Poder Executivo Municipal definirá anualmente, por proposta do Grupo Gestor, a distribuição do percentual fixado no inciso V.

Art. 528. Os Quadros I a LXVIII do Anexo I estabelecerão os acréscimos aos índices urbanísticos básicos e as zonas e setores passíveis de aplicação da outorga onerosa do direito de construir para os seguintes parâmetros urbanísticos:

I - coeficiente de aproveitamento máximo;

II - altura máxima;

III - densidade máxima.

Parágrafo único. Além do disposto nos Quadros I a LXVIII do Anexo I, os lotes em que se opera a outorga onerosa do direito de construir devem atender aos demais parâmetros da legislação de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Art. 529. A outorga onerosa do direito de construir proporcionará o acréscimo aos parâmetros urbanísticos básicos para os usos habitacionais previstos nesta lei.

Art. 530. Não será concedida a isenção de cobrança da outorga onerosa do direito de construir para novas edificações, exceto habitações de interesse social.

Art. 531. Formalizado o pagamento, a permissão para construir nos termos desta lei será incorporada ao lote.

Parágrafo único. No caso de o requerente não usufruir da permissão concedida, não haverá devolução da importância paga.

Art. 532. Os cálculos para a cobrança da outorga onerosa do direito de construir nas aplicações relacionadas no art. 527, incisos I a V, devem considerar o valor de mercado do metro quadrado do lote onde se opera a outorga.

Parágrafo único. O valor de mercado do metro quadrado do lote em que se opera a outorga onerosa do direito de construir será avaliado pela Secretaria Municipal de Finanças, obedecendo às Normas Brasileiras editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, que regem os procedimentos na área de Engenharia de Avaliações.

Art. 533. No cálculo da cobrança para o aumento de coeficiente de aproveitamento em edificações destinadas ao uso habitacional, adota-se a seguinte fórmula:

onde:

Vp: valor a pagar

A: área acrescida ao coeficiente básico permitido por esta lei.

Ca: coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se opera a outorga

Vm : valor de mercado do metro quadrado do lote em que se opera a outorga

R: redutor equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do valor de mercado da fração ideal de solo acrescida

Parágrafo único. Entende-se por fração ideal de solo a relação entre a área acrescida (A) e o coeficiente de aproveitamento básico (Ca) da zona ou setor onde se opera a outorga onerosa do direito de construir.

Art. 534. No cálculo da cobrança para o aumento de pavimentos em edificações destinadas ao uso habitacional, sem acréscimo de coeficiente de aproveitamento, adota-se a seguinte fórmula:

onde:

Vp: valor a pagar

A: área construída nos pavimentos acrescidos à altura básica permitida por esta lei

Ca: coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se opera a outorga

Vm: valor de mercado do metro quadrado do lote em que se opera a outorga

R: redutor equivalente a 15% (quinze por cento) do valor de mercado da fração ideal de solo acrescida

Parágrafo único. Entende-se por fração ideal de solo a relação entre a área acrescida (A) e o coeficiente de aproveitamento básico (Ca) da zona ou setor onde se opera a outorga onerosa do direito de construir.

Art. 535. Quando incidirem ambas as condições previstas nos arts. 533 e 534, coeficiente ou altura máxima, deverá prevalecer a que resultar maior valor em prol do Município.

Art. 536. No cálculo da cobrança para o aumento exclusivo de densidade em edificações destinadas ao uso habitacional, adota-se a seguinte fórmula:

onde:

Vp: valor a pagar

L: área do lote

Ca: coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se opera a outorga

Vm: valor de mercado do metro quadrado do lote em que se opera a outorga

Ud: número de unidades habitacionais acrescidas

R: redutor equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do valor de mercado da fração ideal de solo acrescida

Parágrafo único. Entende-se por fração ideal de solo a relação entre a área do lote (L) e o coeficiente de aproveitamento básico (Ca) da zona ou setor onde se opera a outorga onerosa do direito de construir.

§ 1º Para as zonas ou setores onde está estabelecida uma densidade máxima, aplica-se a fórmula prevista no caput para as unidades habitacionais que ultrapassem essa densidade.

§ 2º Para as zonas ou setores onde está estabelecida uma densidade mínima a ser atingida, aplica-se a fórmula prevista no caput para as unidades habitacionais não edificadas.

§ 3º A aquisição de coeficiente de aproveitamento dará direito ao aumento de densidade na proporção de 10 (dez) unidades habitacionais para cada 0,1 (zero vírgula um) de coeficiente acrescido, atendido o máximo definido para a zona ou setor.

§ 4º A aquisição de pavimento não dará direito a acréscimo de densidade.

§ 5º O acréscimo de 50 (cinquenta) unidades habitacionais por meio de outorga onerosa do direito de construir possibilitará o acréscimo de 1 (um) pavimento, atendida a altura máxima definida para a zona ou setor.

Art. 537. A construção deático se dará mediante aquisição de potencial construtivo referente a 100% (cem por cento) de sua área construída, aplicando-se a fórmula de cálculo prevista no art. 533.

Art. 538. A construção de área de estacionamento privativo habitacional acima do mínimo exigido pela legislação específica se dará mediante aquisição de potencial construtivo, aplicando-se a área excedente na fórmula de cálculo prevista no art. 533.

CAPÍTULO III

DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 539. A transferência do direito de construir, também denominada transferência de potencial construtivo, é a autorização expedida pelo Município ao proprietário do imóvel urbano, privado ou público, para edificar em outro local ou alienar mediante escritura pública o potencial construtivo de determinado lote.

Art. 540. Será autorizada a transferência do direito de construir, para um ou mais lotes, quando o proprietário ficar impedido de utilizar em seu imóvel, total ou parcialmente, o potencial construtivo definido nesta lei, nos seguintes casos:

I - limitações relacionadas à preservação do patrimônio cultural;

II - limitações relacionadas à preservação do patrimônio ambiental natural.

Art. 541. Também será admitida a transferência do direito de construir a que se refere o caput quando o proprietário doar ao Município o seu imóvel, ou parte dele, para as seguintes finalidades:

I - promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental cultural;

II - implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, e espaços de uso público e lazer;

III - estruturação do sistema viário básico e transporte público coletivo;

IV - promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental natural;

V - proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos;

VI - programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Art. 542. Com o objetivo de monitorar e buscar o equilíbrio na aplicação deste instrumento será instituído um Grupo Gestor, coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, com a participação de Secretarias e demais órgãos afins, regulamentado em legislação específica.

Art. 543. Os Quadros I a LXVIII do Anexo I estabelecerão os acréscimos aos índices urbanísticos básicos e as zonas e setores passíveis de aplicação da transferência do direito de construir no que diz respeito a:

I - coeficiente de aproveitamento máximo;

II - altura máxima.

§ 1º Os índices urbanísticos básicos que poderão sofrer acréscimo e as áreas passíveis de recepção da transferência do direito de construir são as constantes nos Quadros I a LXVIII do Anexo I.

§ 2º O potencial construtivo a ser absorvido pelo lote estará limitado aos parâmetros urbanísticos máximos previstos para zona ou setor em que o lote receptor estiver localizado.

Art. 544. A transferência do direito de construir proporcionará o acréscimo de índices urbanísticos básicos para os usos não habitacionais previstos nesta lei.

Art. 545. O potencial construtivo gerado em razão das restrições elencadas no inciso I do art. 540, e dos incisos I a III, do art. 541, poderá ser transferido para as Zonas Residenciais 4.

Art. 546. O potencial construtivo gerado em razão das restrições elencadas no inciso II do art. 540, e dos incisos IV a VI, do art. 541, poderá ser transferido para todas as zonas e setores, exceto as Zonas Residenciais 4.

§ 1º A transferência de potencial a que se refere o caput somente poderá ocorrer para as zonas ou setores que admitam aquisição de potencial construtivo.

§ 2º O Grupo Gestor poderá alterar as zonas e setores receptores, descritas nos arts. 545 e 546, em circunstâncias de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de potencial construtivo a transferir.

Art. 547. O potencial construtivo de um terreno é determinado em metros quadrados de área computável, e resulta da aplicação da seguinte fórmula:

onde:

Pc: potencial construtivo

Ca: coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se localiza o terreno

A: área total do terreno

Art. 548. O potencial construtivo transferível é determinado em metros quadrados de área computável, e resulta da aplicação da seguinte fórmula:

onde:

Pt: potencial construtivo transferível

Pc: potencial construtivo do imóvel que cede o direito de construir

Vmc: valor de mercado do metro quadrado do imóvel que cede o direito de construir

Vmr: valor de mercado metro quadrado do imóvel que recebe o direito de construir

Cr: coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se localiza o imóvel que recebe o direito de construir

Cc: coeficiente de aproveitamento básico da zona ou setor em que se localiza o imóvel que cede o direito de construir

Parágrafo único. Os valores de mercado dos imóveis que transferem ou recebe o direito de construir o direito de construir serão avaliados pela Secretaria Municipal de Finanças, obedecendo às Normas Brasileiras editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, que regem os procedimentos na área de Engenharia de Avaliações.

Art. 549. A transferência do direito de construir será efetuada por autorização especial expedida pela Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU, ouvidos os órgãos e entidades competentes, compreendendo:

I - certidão onde a transferência é garantida ao proprietário, obedecidas as condições desta lei e demais diplomas legais;

II - autorização especial para a utilização do potencial construtivo transferido, previamente à emissão de alvará de construção, especificando os parâmetros máximos de coeficiente de aproveitamento, número de pavimentos, uso, porte e densidade passíveis de transferência, obedecidas as condições desta lei e demais diplomas legais.

Art. 550. A transferência do direito de construir será averbada no registro imobiliário competente, à margem da matrícula do imóvel que cede o potencial construtivo.

Parágrafo único. A averbação deverá conter, além do disposto no caput deste artigo, as condições de proteção, preservação e conservação do bem de valor cultural ou natural, e outras condições quando aplicáveis.

ANEXO B – 1ª Minuta de Lei Específica

PROJETO DE LEI Nº XX.XXX

Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências.

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

CAPITULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art.1º. O Município de Curitiba poderá conceder potencial construtivo adicional, a ser acrescido ao potencial construtivo básico estabelecido pela Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, em áreas selecionadas do território municipal e segundo os objetivos do planejamento urbano, dentro das diretrizes e procedimentos estabelecidos por esta Lei e pela Lei Nº 14.771, de 2015, de Revisão do Plano Diretor.

Parágrafo único. A operacionalização dos procedimentos administrativos estabelecidos nesta Lei será regulamentada por ato do Poder Executivo Municipal.

Art.2º. A aquisição de potencial construtivo adicional poderá ser feita por Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo, segundo as regras e limitações estabelecidas nesta Lei.

CAPITULO II

DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Seção I

Do Conceito e Utilização

Art.3º. A Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC é a concessão emitida pelo Município, nos termos desta Lei, para o proprietário de um imóvel edificar acima dos índices urbanísticos básicos estabelecidos, mediante contrapartida financeira, de modo a propiciar maior adensamento em áreas dotadas de infraestrutura e captar recursos financeiros que serão aplicados no ordenamento e direcionamento da ocupação urbana.

§1º Este instrumento urbanístico será utilizado para aumentar a área construída, o número de pavimentos e o porte de uso não habitacional em edificações nos eixos, zonas e setores especiais em que o instrumento for permitido.

§2º Este instrumento também poderá ser utilizado para atender programas de regularização de edificações habitacionais e não habitacionais, tal como autorizado no Título III, Capítulo I, Seções III e IV da Lei Municipal nº 14.771/2015 – Plano Diretor.

Art.4º. Os recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC serão utilizados para as seguintes finalidades:

- I - Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- II - Execução de programas de regularização fundiária;
- III - Promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental, tanto natural como cultural;
- IV - Implantação e melhoramento de espaços de uso público de lazer e áreas verdes;
- V - Implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários;
- VI - Implantação e melhoramento de sistema viário e de transporte público coletivo.

Art.5º. Com o objetivo de monitorar e buscar o equilíbrio na aplicação deste instrumento, será instituído um Grupo de Acompanhamento, coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC.

Parágrafo único. O Grupo de Acompanhamento mencionado no **caput** será constituído por 8 (oito) membros, sendo 6 membros (seis) recomendados pelo Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA representando cada um dos 6 (seis) segmentos ali representados, e 2 (dois) membros de livre nomeação do Executivo Municipal.

Art.6º. Para obter a permissão de edificar nos termos desta Lei, o interessado deve comprovar a transferência de recursos em dinheiro, no montante calculado, ao Fundo Municipal pertinente, regulamentado em legislação específica.

Art.7º. O recurso arrecadado deverá ser distribuído a cada finalidade, na proporção mínima de:

- I - 40% (quarenta por cento) a programas de habitação de interesse social e regularização fundiária;
- II - 5% (cinco por cento) a programas de promoção, proteção e preservação do patrimônio natural;
- III - 5% (cinco por cento) a programas de promoção, proteção e preservação do patrimônio cultural;
- IV - 10% (dez por cento) a programas de implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários, sistema viário básico e transporte público coletivo;
- V - 40% (quarenta por cento) a ser direcionado, a critério do Poder Executivo Municipal, dentre as destinações previstas nos incisos I a IV, tomando por base os resultados dos processos de consulta pública e participação cidadã organizados por cada Administração Regional.

§1º O Poder Executivo Municipal definirá anualmente a distribuição do percentual fixado no inciso V.

§2º O Município poderá utilizar esses recursos para indenizar desapropriações motivadas pelos investimentos mencionados nos incisos deste artigo.

Art.8º. Os Quadros I a IV e o Anexo I, em anexo, partes integrantes desta Lei, estabelecem os acréscimos aos índices urbanísticos básicos para cada eixo, zona e setor especial onde

poderá ser utilizada a Outorga Onerosa do Direito de Construir, para os seguintes parâmetros urbanísticos e situação:

- I - Coeficiente de aproveitamento máximo;
- II - Altura máxima;
- III - Ático;
- IV - Uso;
- V - Porte.

Parágrafo único. Além do disposto no Anexo I e nos Quadros I a IV, partes integrantes desta Lei, os lotes em que se opera a Outorga Onerosa devem atender aos demais parâmetros da legislação de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Art.9º. Não será concedida a isenção de cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir para novas edificações, exceto em empreendimentos inclusivos de habitação de interesse social, empreendimentos de habitação coletiva realizados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB ou em parceria com ela, e equipamentos públicos de caráter social.

Art. 10. Formalizado o pagamento, a permissão para construir nos termos desta Lei será incorporada ao lote.

Art. 11. A concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir terá validade de 2 (dois) anos a partir da data de formalização do pagamento.

§1º. No caso de o requerente não usufruir da permissão concedida, não haverá devolução da importância paga.

§2º. Vencido o prazo da permissão concedida, o requerente poderá renovar o prazo por mais 1 (um) ano, mediante o pagamento de uma taxa de renovação correspondente a 5% (cinco por cento) do valor pago, sendo essa arrecadação distribuída na mesma proporção dos incisos do artigo 7º.

Seção II

Do Cálculo do Valor a ser Cobrado

Art. 12. Na determinação do valor da contrapartida financeira correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir, deverá ser considerado o valor do metro quadrado de terreno correspondente ao logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

Parágrafo único. O valor unitário do metro quadrado referido no **caput** deste artigo será informado pela Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Finanças – SMF, com base nos valores adotados para apuração da Base de Cálculo do Imposto de Transmissão ‘inter vivos’ de Bens Imóveis – ITBI, em conformidade com a regulamentação.

Art. 13. No cálculo da cobrança para o aumento de coeficiente de aproveitamento, adota-se a seguinte fórmula:

$$Vp=(ACa) \times Vu \times Fa$$

Onde:

Vp = Valor a pagar.

A = Área acrescida ao coeficiente básico.

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico do eixo, zona ou setor especial em que se opera a outorga.

Vu = Valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

Fa = Fator de ajuste.

§1º. O fator de ajuste mencionado na fórmula deste artigo poderá variar entre 0,20 (zero vírgula vinte) e 0,80 (zero vírgula oitenta), conforme a localização do lote e a finalidade urbanística pretendida, concedendo descontos maiores nas áreas onde houver prioridade de ocupação e adensamento, sendo seu valor final regulamentado por ato do Poder Executivo Municipal.

§2º. Nos casos de regularização de edificações situadas em Setor Especial de Habitação de Interesse Social, bem como em áreas oriundas de processo de regularização fundiária e de loteamentos de interesse social, o fator de ajuste poderá variar de 0,05 (zero vírgula zero cinco) a 0,30 (zero vírgula trinta), aplicado sobre o valor do lote padrão do eixo, zona ou setor especial onde estiver localizada a edificação a ser regularizada, sendo seu valor final regulamentado por ato do Poder Executivo Municipal.

§3º. Nos casos de regularização de edificações nos termos da Lei 14.771 de 2015, Seção III, da Regularização Simplificada, o montante de Outorga Onerosa do Direito de Construir a ser adquirido será estabelecido pelo Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, enquanto não houver regulamentação sobre a matéria.

Art. 14. No cálculo da cobrança para o aumento de pavimentos sem acréscimo de coeficiente de aproveitamento, adota-se a seguinte fórmula:

$$Vp=(ACa) \times Vu \times Fa$$

Onde:

Vp = Valor a pagar.

A = Área construída nos pavimentos superiores à altura básica.

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico do eixo, zona ou setor especial em que se opera a outorga.

Vu = Valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

Fa = Fator de ajuste.

§1º. O fator de ajuste mencionado na fórmula deste artigo poderá variar entre 0,20 (zero vírgula vinte) e 0,80 (zero vírgula oitenta), conforme a localização do lote e a finalidade

urbanística pretendida, concedendo descontos maiores nas áreas onde houver prioridade de ocupação e adensamento, sendo seu valor final regulamentado por ato do Poder Executivo Municipal.

§2º. Nos casos de regularização de edificações situadas em Setor Especial de Habitação de Interesse Social, bem como em áreas oriundas de processo de regularização fundiária e de loteamentos de interesse social, o fator de ajuste poderá variar de 0,05 (zero vírgula zero cinco) a 0,30 (zero vírgula trinta), aplicado sobre o valor do lote padrão do eixo, zona ou setor especial onde estiver localizada a edificação a ser regularizada, sendo seu valor final regulamentado por ato do Poder Executivo Municipal.

§3º. Nos casos de regularização de edificações nos termos da Lei 14.771 de 2015, Seção III, da Regularização Simplificada, o montante de Outorga Onerosa do Direito de Construir a ser adquirido será estabelecido pelo Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, enquanto não houver regulamentação sobre a matéria.

Art. 15. Quando incidirem ambas as condições previstas nos artigos 13 e 14, deverá prevalecer a fórmula de cálculo que resultar em maior valor em prol do Município.

Art. 16. A regularização e ampliação de ático até o limite de 2/3 (dois terços) do pavimento imediatamente inferior será feita mediante aquisição de Outorga Onerosa do Direito de Construir referente à área acrescida, aplicando-se a seguinte fórmula:

$$V_p = A \times V_u \times F_a$$

Onde:

V_p = Valor a pagar.

A = Área acrescida do ático.

V_u = Valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

F_a = Fator de ajuste.

§1º. O fator de ajuste mencionado na fórmula deste artigo poderá variar entre 1,00 (um) e 1,30 (um vírgula trinta), conforme a localização do lote e a finalidade urbanística pretendida, sendo seu valor final regulamentado por ato do Poder Executivo Municipal.

§2º. Nos casos de regularização de edificações situadas em Setor Especial de Habitação de Interesse Social, bem como em áreas oriundas de processo de regularização fundiária e de loteamentos de interesse social, o fator de ajuste poderá variar de 0,05 (zero vírgula zero cinco) a 0,30 (zero vírgula trinta), aplicado sobre o valor do lote padrão do eixo, zona ou setor especial onde estiver localizada a edificação a ser regularizada, sendo seu valor final regulamentado por ato do Poder Executivo Municipal.

§3º. Nos casos de regularização de edificações nos termos da Lei 14.771 de 2015, Seção III, da Regularização Simplificada, o montante de Outorga Onerosa do Direito de Construir a

ser adquirido será estabelecido pelo Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, enquanto não houver regulamentação sobre a matéria.

CAPÍTULO III

DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Seção I

Do Conceito e Utilização

Art. 17. A Transferência do Direito de Construir – TDC, também denominada transferência de potencial construtivo, é a autorização expedida pelo Município ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, para edificar em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o potencial construtivo de determinado lote, utilizando esse potencial para que o beneficiário edifique acima dos parâmetros urbanísticos básicos estabelecidos no zoneamento.

Art. 18. Será autorizada a Transferência do Direito de Construir para um ou mais lotes, quando o imóvel ficar impedido de utilizar em sua própria localização, total ou parcialmente, o seu potencial construtivo próprio, devido às seguintes situações:

- I - Limitações relacionadas à preservação do patrimônio ambiental, tanto natural como cultural;
- II - Promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental, tanto natural como cultural;
- III - Implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários, e espaços de uso público e lazer;
- IV - Implantação e melhoramento de sistema viário básico e transporte público coletivo.
- V - Proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos;
- VI - Programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Art. 19. O Grupo de Acompanhamento estabelecido no artigo 5º e seu parágrafo único também fará o acompanhamento da aplicação deste instrumento.

Art. 20. Os Quadros I a IV e o Anexo I, em anexo, partes integrantes desta Lei, estabelecem os acréscimos aos índices urbanísticos básicos para cada eixo, zona e setor especial onde poderá ser utilizada a Transferência do Direito de Construir, para os seguintes parâmetros urbanísticos e situação:

- I - Coeficiente de aproveitamento;
- II - Altura máxima;
- III - Uso;
- IV - Porte.

Parágrafo único. O potencial construtivo a ser absorvido pelo lote estará limitado aos parâmetros urbanísticos máximos previstos para o eixo, zona ou setor especial em que o lote receptor estiver localizado.

Seção II

Do Cálculo do Potencial Construtivo a ser Transferido

Art. 21. O potencial construtivo de um terreno é determinado em metros quadrados de área computável e resulta da aplicação da seguinte fórmula:

$$Pc = Ca \times A$$

Onde:

Pc = potencial construtivo

Ca = coeficiente de aproveitamento básico do terreno

A = área total do terreno

Art. 22. O potencial construtivo a ser recebido pelo imóvel destinatário é determinado em metros quadrados de área computável e resulta da aplicação da seguinte fórmula:

$$Pc = Ptr \times (Vur/Vuc) \times (Cc/Cr) \times Fc \times Fa$$

Onde:

Pc = potencial construtivo do imóvel que cede o potencial a ser transferido.

Ptr = potencial construtivo a ser acrescido ao imóvel que recebe o adicional.

Vur = valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que recebe o direito de construir possui a testada principal.

Vuc = valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que cede o direito de construir possui a testada principal.

Cc = coeficiente de aproveitamento básico do imóvel que cede o direito de construir.

Cr = coeficiente de aproveitamento básico do imóvel que recebe o direito de construir.

Fc = Fator de correção conforme a origem do potencial e o tipo de acréscimo, se em volume total construído ou apenas em número de pavimentos sem volume adicional.

Fa = Fator de ajuste conforme a localização do lote que recebe a transferência e a finalidade urbanística pretendida.

§1º. Os valores unitários do metro quadrado referidos no **caput** deste artigo serão informados pela Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Finanças – SMF, com base nos valores adotados para apuração da Base de Cálculo do Imposto de Transmissão “inter vivos” de Bens Imóveis – ITBI, em conformidade com a regulamentação.

§2º. O fator de correção (Fc) mencionado na fórmula deste artigo poderá variar entre 0,15 (zero vírgula quinze) e 0,75 (zero vírgula setenta e cinco), segundo a origem do potencial e a finalidade urbanística da transferência, sendo seu valor final regulamentado por ato do Poder Executivo Municipal.

§3º. O fator de ajuste (Fa) mencionado na fórmula deste artigo poderá variar entre 0,20 (zero vírgula vinte) e 0,80 (zero vírgula oitenta), concedendo descontos maiores nas áreas onde houver prioridade de ocupação e adensamento, sendo seu valor final regulamentado por ato do Poder Executivo Municipal.

§4º Para fins de cálculo do potencial, nas áreas onde o coeficiente de aproveitamento que cede o potencial for menor que 1 (um), o valor a ser considerado na fórmula é 1 (um).

Art. 23. A Transferência do Direito de Construir será efetuada por autorização especial expedida pela Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU, ouvidos os órgãos e entidades competentes, compreendendo:

I - Certidão onde a concessão de potencial transferível é garantida ao proprietário, obedecidas as condições desta Lei e demais diplomas legais;

II - Autorização para a utilização do potencial construtivo a ser transferido, previamente à emissão de alvará de construção, especificando os parâmetros máximos de coeficiente de aproveitamento, número de pavimentos, uso e porte passíveis de transferência, obedecidas as condições desta Lei e demais diplomas legais.

Art. 24. A Transferência do Direito de Construir será averbada no registro imobiliário competente, à margem da matrícula do imóvel que cede o potencial construtivo.

Parágrafo único. A averbação deverá conter, além do disposto no **caput** deste artigo, as condições de proteção, preservação e conservação do bem de origem da Transferência do Direito de Construir, e outras condições quando aplicáveis.

CAPÍTULO IV

DA CONCESSÃO DE COTAS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO – CPC

Art. 25. O Município de Curitiba concederá, nos termos desta Lei, incentivo específico para a implantação dos seguintes investimentos:

I - Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

II - Execução de programas de regularização fundiária;

III - Promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental, tanto natural como cultural;

IV - Implantação e melhoramento de espaços de uso público de lazer e áreas verdes;

V - Implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários;

VI - Implantação e melhoramento de sistema viário e de transporte público coletivo.

Parágrafo único. O incentivo de que trata o **caput** deste artigo consistirá na concessão de cotas de potencial construtivo, por transferência de potencial ou outorga onerosa, mediante a aquisição dessas cotas a serem fixadas de acordo com a necessidade do investimento.

Art. 26. O montante total do potencial construtivo transferível ao programa de investimento será fixado anualmente por ato do Poder Executivo Municipal, de acordo com a finalidade a que se destina, até o máximo de 50.000 (cinquenta mil) cotas de 1,00 m² (um metro quadrado) por ano, podendo chegar a 90.000 (noventa mil) cotas em caso de fatos fortuitos e emergenciais.

Parágrafo único. O Quadro V, em anexo, parte integrante desta Lei, indica os índices de conversão do potencial adicional desejado em cotas de potencial construtivo para cada eixo, zona ou setor especial onde poderá ser utilizado este instrumento, que deverá ser utilizado

pela Secretaria Municipal do Urbanismo – SMU para fixar o número de cotas a ser concedido em cada caso.

Art. 27. Os Quadros I a IV e o Anexo I, em anexo, partes integrantes desta Lei, estabelecem os acréscimos aos índices urbanísticos básicos para cada eixo, zona e setor especial onde poderá ser utilizada a Cota de Potencial Construtivo, para os seguintes parâmetros urbanísticos e situação:

- I - Coeficiente de aproveitamento;
- II - Altura máxima;
- III - Uso;
- IV - Porte.

Art. 28. O valor unitário de cada cota será equivalente a 100% (cem por cento) do valor do CUB – Custo Unitário Básico, padrão N-R8, estabelecido para o mês de janeiro de cada ano.

Art. 29. Os recursos auferidos com a concessão de cotas de potencial construtivo serão depositados em conta específica vinculada ao programa de investimento e somente poderão ser aplicados nas finalidades dispostas nos incisos I a VI do artigo 25.

§ 1º. A definição dos investimentos mencionados no **caput** deste artigo advirá principalmente dos processos de consulta pública e participação cidadã organizados por cada Administração Regional.

§ 2º. O Município também poderá utilizar esses recursos para indenizar desapropriações motivadas pelos investimentos mencionados no **caput** deste artigo.

Art. 30. Os Quadros I a IV, o Anexo I e o mapa anexos, partes integrantes desta Lei, indicam os eixos, zonas e setores especiais onde podem ser utilizadas as cotas de potencial construtivo adicional adquiridas.

Art. 31. A concessão das cotas de potencial construtivo para a edificação com parâmetros diferenciados terá validade de 2 (dois) anos a partir da data de formalização do pagamento.

§1º. No caso de o requerente não usufruir da concessão, não haverá devolução da importância paga.

§2º. Vencido o prazo da concessão, o requerente poderá renovar o prazo de validade por mais 1 (um) ano, mediante o pagamento de uma taxa de renovação correspondente a 5% (cinco por cento) do valor pago, sendo essa arrecadação depositada na mesma conta mencionada no artigo 29.

Art. 32. A critério do Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, esse instrumento poderá ser admitido para a regularização de edificações nas condições estabelecidas na Lei 14.771 de 2015, Seção III, da Regularização Simplificada, o qual fixará o número de cotas necessárias para a regularização pretendida, enquanto não houver regulamentação sobre a matéria.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 33. A aquisição de potencial construtivo adicional poderá ocorrer pelo uso cumulativo dos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Transferência do Direito de Construir e da concessão de Cotas de Potencial Construtivo, em benefício de um mesmo imóvel recebedor, até o volume máximo total adquirível definido para o eixo, zona ou setor especial, conforme indicado nos Quadros I a IV, em anexo, parte integrante desta Lei.

§1º. A aquisição de potencial construtivo adicional até o equivalente ao coeficiente de aproveitamento 0,5 (zero vírgula cinco) será feito exclusivamente por meio de Outorga Onerosa do Direito de Construir e, para o que exceder esse valor até o máximo adquirível permitido, poderá ser feita com qualquer dos instrumentos mencionados no **caput**.

§2º. Ficam excluídas da restrição indicada no §1º as transferências de saldos constantes em certidões já emitidas.

Art. 34. Os casos omissos serão submetidos à análise do Conselho Municipal de Urbanismo – CMU através de decisão motivada e considerando os princípios adotados pelo Plano Diretor aprovado pela Lei nº 14.771, de 2015, e pela presente Lei.

Art. 35. Os parâmetros de uso e ocupação do solo e as demais normas fixadas pelas Leis nº 9.802 e nº 9.803, de 2000, terão 1 (um) ano de prazo de validade, contados a partir da data de vigências desta Lei, renovável uma única vez por igual período, para:

I - Projetos já licenciados;

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

Parágrafo único. As informações constantes nas consultas de construção expedidas anteriormente à data de vigência desta Lei terão validade de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da data de sua expedição.

Art. 36. Esta Lei entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação, devendo ser regulamentada por ato do Poder Executivo Municipal.

Art. 37. Ficam revogadas as leis nº 9.802 e 9.803, de 2000, e as demais disposições em contrário.

PALÁCIO 29 DE MARÇO, em XX de XXXX de 2018.

Rafael Valdomiro Greca de Macedo
Prefeito Municipal

ANEXO C – Documento anexo à 1ª Minuta de Lei Específica: fatores de correção

Fator correção desconto TDC CPC

Regras comuns para TODOS os usos para os quais se admita acréscimo de potencial

Transações em OODC

Localização	+Coefic	Só +Pavim
Todas	0,75	0,15

Transações em TDC

Origem	+Coefic	Só +Pavim
UIP	0,55	0,15
RPPNM	0,65	0,15
Outra	0,75	0,15

Transações em CPC

1,25	EE, ENC, ZC
1,00	Demais eixos, ZCC
0,80	ZR4, ZR3T, Vias Set/Colet
0,40	Demais casos

Exemplo: para dispor de +500 m² em ZC, seria preciso comprar $500 \times 1,25 = 625$ cotas de 1m². Já em ZR-4, o acréscimo de +500 m² requeriria de $500 \times 0,80 = 400$ cotas de 1m².

Desconto adicional para OODC e CPC

Esses descontos seriam concedidos além dos fatores mencionados nas respectivas fórmulas

0,2 (ie, 80%)	Prioritário. Casos: * habit ZC e ZR4 Pontas EE * ã-hab em EE Pontas
0,5 (ie, 50%)	Desejável. Casos: * ã-hab Conec e Vias Set/Colet * hab coletiva ZR3
0,8 (ie, 20%)	Todos os demais casos

ANEXO D – Documento anexo à 1ª Minuta de Lei Específica: avaliação do acréscimo de potencial

Acréscimo potencial - avaliação

Caso 1:

Meta: Acrescer 400 m² habitacionais em terreno de 600 m² em ZR4 de promoção com Vu de 1.330,00.

OODC

Lei 9.802/2000

Vp=	(Area acrescida/Coeficiente)*Vu*0,75				
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção
400	2	1.330	0,75		0,20
Vp=	39.900,00			199.500,00	

PEG

Decretos 73/2018 e 993/2014

Vp=	(Área*Conversor)*Cota*Fator						
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção	Prop	Ajuste de promoção
400		769,40	0,80	1.443,00	0,20	769,40	0,20
Vp=	92.352,00			49.241,60		246.208,00	

TDC

Lei 9.803/200 e Decreto 1.850/2012

Pc=	Ptr*(Vr/Vc)*(Cc/Cr)*Fator					
Ptr	Vr	Vc	Cc	Cr	Fator	
400	1.330	1.127	2	2	0,55	Transf de UIP em ZR4
Pc=	260					196.042,00 ???
400	1.330	525	1	2	0,55	Transf de UIP em ZR2
Pc=	279					98.021,00 ??
400	1.330	1.250	2	2	0,75	Transf de outra origem em ZR4
Pc=	319					267.330,00 ??
						??= supondo venda pelo preço Vu com desconto de 33%

Caso 2:

Meta: Acrescer 800 m² habitacionais em terreno de 1500 m² em ZC com Vu de 3.666,00.

OODC

Lei 9.802/2000

Vp=	(Area acrescida/Coeficiente)*Vu*0,75				
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção
800	5	3.666	0,75		0,20
Vp=	439.920,00				87.984,00

PEG

Decretos 73/2018 e 993/2014

Vp=	(Área*Conversor)*Cota*Fator						
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção	Prop	Ajuste de promoção
800		769,40	1,25	1.443,00	0,20	769,40	0,20
Vp=	769.400,00			288.600,00		153.880,00	

TDC

Lei 9.803/200 e Decreto 1.850/2012

Pc=	Ptr*(Vr/Vc)*(Cc/Cr)*Fator					
Ptr	Vr	Vc	Cc	Cr	Fator	
800	3.666	2.464	5	5	0,55	Transf de UIP em ZC
Pc=	655					1.080.736,80 ??
800	3.666	525	1	5	0,55	Transf de UIP em ZR2
Pc=	614					216.147,36 ??
800	3.666	1.350	5	5	0,75	Transf de outra origem em ZC
Pc=	1.629					1.473.732,00 ??
						??= supondo venda pelo preço Vu com desconto de 33%

Caso 3:

Meta: Acrescer 150 m² habitacionais em terreno de 400 m² em ZR3 com Vu de 1.190,00.

OODC**Lei 9.802/2000**

Vp=	(Area acrescida/Coeficiente)*Vu*0,75				
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção
150	1	1.190	0,75		0,80
Vp=	133.875,00			107.100,00	

PEG**Decretos 73/2018 e 993/2014**

Vp=	(Área*Conversor)*Cota*Fator						
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção	Prop	Ajuste de promoção
150		769,40	0,40	1.443,00	0,80	769,40	0,20
Vp=	69.264,00			46.164,00		36.931,20	

TDC**Lei 9.803/200 e Decreto 1.850/2012**

Pc=	Ptr*(Vr/Vc)*(Cc/Cr)*Fator					
Ptr	Vr	Vc	Cc	Cr	Fator	
150	1.190	784	1	1	0,55	Transf de UIP em ZR3
Pc=	125					65.777,25 ??
150	1.190	2.464	5	1	0,55	Transf de UIP em ZC
Pc=	199					328.886,25 ??
150	1.190	472	1	1	0,75	Transf de outra origem em ZR3
Pc=	284					89.696,25 ??
						??= supondo venda pelo preço Vu com desconto de 33%

Caso 4:

Meta: Acrescer 200 m² comerciais em terreno de 500 m² em Via Coletora de ZR2 com Vu de 1.127,00.

OODC**Lei 9.802/2000**

Vp=	(Area acrescida/Coeficiente)*Vu*0,75				
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção
200	1	1.127	0,75		0,50
Vp=	169.050,00			84.525,00	

PEG**Decretos 73/2018 e 993/2014**

Vp=	(Área*Conversor)*Cota*Fator						
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção	Prop	Ajuste de promoção
200		769,40	0,40	1.443,00	0,50	769,40	0,20
Vp=	61.552,00			30.776,00		57.720,00	

TDC**Lei 9.803/200 e Decreto 1.850/2012**

Pc=	Ptr*(Vr/Vc)*(Cc/Cr)*Fator					
Ptr	Vr	Vc	Cc	Cr	Fator	
200	1.127	784	1	1	0,55	Transf de UIP em ZR3
Pc=	158					83.059,90 ??
150	1.127	2.464	5	1	0,55	Transf de UIP em ZC
Pc=	189					311.474,63 ??
150	1.127	472	1	1	0,75	Transf de outra origem em ZR3
Pc=	269					84.947,63 ??
						??= supondo venda pelo preço Vu com desconto de 33%

Caso 5:

Meta: Acrescer 1.000 m² em terreno de 3.000 m² em Eixo Estrutural (não preferencial) com Vu de 2.824,00.

OODC**Lei 9.802/2000**

Vp=	(Área acrescida/Coeficiente)*Vu*0,75				
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção
1.000	5	2.824	0,75		0,80
Vp=	338.880,00			423.600,00	

PEG**Decretos 73/2018 e 993/2014**

Vp=	(Área*Conversor)*Cota*Fator						
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção	Prop	Ajuste de promoção
1.000		769,40	1,25	1.443,00	0,80	769,40	0,20
Vp=	769.400,00			961.750,00		1.443.000,00	

TDC**Lei 9.803/200 e Decreto 1.850/2012**

Pc=	Ptr*(Vr/Vc)*(Cc/Cr)*Fator						
Ptr	Vr	Vc	Cc	Cr	Fator		
1.000	2.824	784	1	1	0,55	Transf de UIP em ZR3	
Pc=	1.981					1.040.644,00	??
1.000	2.824	2.464	5	1	0,55	Transf de UIP em ZC	
Pc=	3.152					5.203.220,00	??
1.000	2.824	472	1	1	0,75	Transf de outra origem em ZR3	
Pc=	4.487					1.419.060,00	??
						??= supondo venda pelo preço Vu com desconto de 33%	

Caso 6:

Meta: Acrescer 250 m² em terreno de 700 m² em ZR3-T com Vu de 1.245,00.

OODC**Lei 9.802/2000**

Vp=	(Área acrescida/Coeficiente)*Vu*0,75				
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção
250	1	1.245	0,75		0,80
Vp=	233.437,50			186.750,00	

PEG**Decretos 73/2018 e 993/2014**

Vp=	(Área*Conversor)*Cota*Fator						
Área	Coefic	Vu	Fator	Prop	Ajuste de promoção	Prop	Ajuste de promoção
250		769,40	0,40	1.443,00	0,80	769,40	0,20
Vp=	76.940,00			115.440,00		61.552,00	

TDC**Lei 9.803/200 e Decreto 1.850/2012**

Pc=	Ptr*(Vr/Vc)*(Cc/Cr)*Fator						
Ptr	Vr	Vc	Cc	Cr	Fator		
250	1.245	784	1	1	0,55	Transf de UIP em ZR3	
Pc=	218					114.695,63	??
250	1.245	2464	5	1	0,55	Transf de UIP em ZC	
Pc=	347					573.478,13	??
250	1.245	472	1	1	0,75	Transf de outra origem em ZR3	
Pc=	495					156.403,13	??
						??= supondo venda pelo preço Vu com desconto de 33%	

ANEXO E – 2ª Minuta de Lei Específica

Proposição: 005.00177.2018

Detalhes Proposição – Texto

Ementa:

Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências.

Texto:

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

CAPITULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º O Município de Curitiba poderá conceder potencial construtivo adicional, a ser acrescido ao potencial construtivo básico estabelecido pela Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, em áreas selecionadas do território municipal e segundo os objetivos do planejamento urbano, dentro das diretrizes e procedimentos estabelecidos por esta Lei e pela Lei n 14.771, de 2015, de Revisão do Plano Diretor.

Parágrafo único. A operacionalização dos procedimentos administrativos estabelecidos nesta Lei será regulamentada por ato do Poder Executivo Municipal.

Art. 2º A aquisição de potencial construtivo adicional, até o máximo permitido segundo cada tipo de zoneamento, conforme o estabelecido nos Quadros I a IV, em anexo, parte integrante desta Lei, poderá ser feita por Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo, segundo as regras e limitações estabelecidas nesta Lei.

CAPITULO II

DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Seção I

Do Conceito e Utilização

Art. 3º A Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC é a concessão emitida pelo Município, nos termos desta Lei, para o proprietário de um imóvel edificar acima dos índices urbanísticos básicos estabelecidos, mediante contrapartida financeira, de modo a propiciar a

recuperação da valorização fundiária dos lotes privados pelo poder público e sua redistribuição com o objetivo de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, incluindo o ordenamento de sua ocupação urbana e a otimização do adensamento em áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos e comunitários.

Parágrafo único. Este instrumento poderá ser utilizado para atender programas de regularização de edificações habitacionais e não habitacionais, tal como autorizado no Título III, Capítulo I, Seções III e IV da Lei Municipal nº 14.771, de 2015 – Plano Diretor.

Art. 4º Os recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC serão utilizados para as seguintes finalidades:

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

II - execução de programas de regularização fundiária;

III - promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental, tanto natural como cultural;

IV- implantação e melhoramento de espaços de uso público de lazer e áreas verdes;

V - implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários.

Art. 5º Para obter a permissão de edificar nos termos desta Lei, o interessado deve comprovar a transferência de recursos em dinheiro, no montante calculado, ao Fundo Municipal pertinente, regulamentado em legislação específica.

Art. 6º O recurso arrecadado deverá ser distribuído a cada finalidade, na proporção mínima de:

I - 70% (setenta por cento) a programas de habitação de interesse social e regularização fundiária;

II - 10% (dez por cento) a programas de promoção, proteção e preservação do patrimônio natural e cultural;

III - 10% (dez por cento) a programas de implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários;

IV - 10% (dez por cento) a ser direcionado, a critério do Poder Executivo Municipal, dentre as destinações previstas nos incisos I a III, tomando por base os resultados dos processos de consulta pública e participação cidadã referentes às atividades de elaboração da lei orçamentária anual e o respectivo plano de investimentos.

§ 1º O Poder Executivo Municipal definirá anualmente a aplicação dos recursos correspondentes ao inciso IV.

§ 2º O Município poderá utilizar esses recursos para indenizar desapropriações motivadas pelos investimentos mencionados nos incisos deste artigo.

Art. 7º Os Quadros I a IV e o Anexo I, partes integrantes desta Lei, estabelecem os acréscimos aos índices urbanísticos básicos para cada eixo, zona e setor especial onde poderá ser utilizada a Outorga Onerosa do Direito de Construir, para os seguintes parâmetros urbanísticos e situação:

I - coeficiente de aproveitamento máximo;

II - altura máxima;

III - alteração de uso;

IV - porte de usos não habitacionais.

Parágrafo único. Além do disposto no Anexo I e nos Quadros I a IV, partes integrantes desta Lei, os lotes em que se opera a Outorga Onerosa devem atender aos demais parâmetros da legislação de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Art. 8º Será concedida a isenção de cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir para novas edificações em empreendimentos inclusivos de habitação de interesse social, empreendimentos de habitação coletiva realizados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB ou em parceria com ela, bem como equipamentos públicos de caráter social nos termos definidos na lei de zoneamento.

Art. 9º A concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC terá validade de 2 anos a partir da data de expedição do alvará, podendo esse prazo ser flexibilizado para até 4 anos segundo a natureza e o porte do projeto.

§ 1º No caso de o requerente não usufruir da permissão concedida, não haverá devolução da importância paga.

§ 2º Em até 60 (sessenta) dias após vencer o prazo da permissão concedida, o requerente poderá renovar o prazo por mais 1 (um) ano, mediante o pagamento de uma taxa de renovação correspondente a 3% (três por cento) do valor pago, a ser recolhida ao Fundo de que trata o art. 5º desta lei.

Seção II

Do Cálculo do Valor a Pagar

Art. 10. Na determinação do valor da contrapartida financeira correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, deverá ser considerado o valor atualizado do metro quadrado de terreno correspondente ao logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

Parágrafo único. O valor unitário do metro quadrado referido no **caput** deste artigo será informado pela Secretaria Municipal de Finanças - SMF, em conformidade com a regulamentação desta Lei.

Art. 11. No cálculo do valor a ser pago, será adotada a seguinte fórmula:

Onde:

Vp = Valor a pagar.

A = Área a crescer.

Ca = Coeficiente de aproveitamento básico do eixo, zona ou setor especial em que se opera a outorga.

Vu = Valor unitário do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel em que se opera a outorga possua a testada principal.

Fc = Fator de correção, igual a 0,75 nos casos de aumento de coeficiente de aproveitamento, alteração de uso e aumento do porte de uso não habitacional, e 0,15 nos casos de aumento do número de pavimentos sem acréscimo de área construída.

§ 1º Quando incidirem ambas as condições mencionadas acima para o fator de correção, deverá prevalecer a fórmula de cálculo que resultar em maior valor em prol do Município.

§ 2º Nos casos de regularização de edificações nos termos da Lei nº 14.771, de 2015, Seção III, da Regularização Simplificada, o montante de Outorga Onerosa do Direito de Construir a ser adquirido será estabelecido pelo Conselho Municipal de Urbanismo – CMU, enquanto não houver regulamentação sobre a matéria.

CAPÍTULO III DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Seção I

Do Conceito e Utilização

Art. 12. A Transferência do Direito de Construir – TDC, também denominada transferência de potencial construtivo, é a autorização expedida pelo Município ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, para edificar em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o potencial construtivo de determinado lote, utilizando esse potencial para que o beneficiário edifique acima dos parâmetros urbanísticos básicos estabelecidos no zoneamento.

Art. 13. Será autorizada a Transferência do Direito de Construir – TDC para um ou mais lotes, quando o imóvel ficar impedido de utilizar em sua própria localização, total ou parcialmente, o seu potencial construtivo próprio, devido às seguintes situações:

- I - limitações, promoção e proteção relacionadas à preservação do patrimônio ambiental natural;
- II - limitações, promoção e proteção relacionadas à preservação do patrimônio ambiental cultural;
- III - implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários, e espaços de uso público e lazer;
- IV - implantação e melhoramento de sistema viário básico e transporte público coletivo;
- V - proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos;
- VI - programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Parágrafo único. Nos casos de terrenos afetados por alargamento de via, o potencial construtivo da área afetada será transferido para a parte remanescente do terreno, no que couber, sendo autorizada a transferência para outro imóvel do montante que não couber nessa área remanescente.

Art. 14. Os Quadros I a IV e o Anexo I, partes integrantes desta Lei, estabelecem os acréscimos aos índices urbanísticos básicos para cada eixo, zona e setor especial para onde poderá ser utilizada a Transferência do Direito de Construir, os seguintes parâmetros urbanísticos e situação:

I - coeficiente de aproveitamento;

II - altura máxima;

III - alteração de uso;

IV - porte de uso não habitacionais

Parágrafo único. A transferência de potencial construtivo com origem nos incisos I e V do art. 13 desta lei será aplicada somente para o aumento de porte de usos não habitacionais.

Seção II

Do Cálculo do Potencial Construtivo a ser Transferido

Art. 15. O potencial construtivo de um terreno é determinado em metros quadrados de área computável e resulta da aplicação da seguinte fórmula:

$$P = Ca \times A$$

Onde:

P = potencial construtivo

Ca = coeficiente de aproveitamento básico do terreno

A = área total do terreno

Art. 16. O potencial construtivo a ser cedido ao imóvel destinatário é determinado em metros quadrados de área computável e resulta da aplicação da seguinte fórmula:

Onde:

Pc = potencial construtivo do imóvel que cede o potencial a ser transferido.

Ptr = potencial construtivo a ser acrescido ao imóvel que recebe o adicional.

Vur = valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que recebe a transferência possua a testada principal.

Vuc = valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que cede o direito de construir possua a testada principal.

Cc = coeficiente de aproveitamento básico do imóvel que cede o direito de construir.

Cr = coeficiente de aproveitamento básico do imóvel que recebe a transferência.

§ 1º Os valores unitários atualizados do metro quadrado referidos no **caput** deste artigo serão informados pela Secretaria Municipal de Finanças – SMF, em conformidade com a regulamentação desta Lei.

§ 2º Para fins de cálculo da transferência do potencial, nas áreas onde o coeficiente de aproveitamento que cede o potencial for menor que 1 (um), o valor a ser considerado na fórmula é 1 (um).

Art. 17. Sobre o montante do potencial construtivo a ser transferido incidirá uma contribuição especial de 3% (três por cento) em benefício do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, calculada com base no valor do metro quadrado do logradouro para o qual o imóvel que cede o direito de construir possua a testada principal.

Art. 18. A Transferência do Direito de Construir – TDC será efetuada por autorização especial expedida pela Secretaria Municipal do Urbanismo – SMU, ouvidos os órgãos e entidades competentes, compreendendo:

I - certidão onde a concessão de potencial transferível é garantida ao proprietário, obedecidas as condições desta Lei e demais diplomas legais;

II - autorização para a utilização do potencial construtivo a ser transferido, previamente à emissão de alvará de construção, especificando os parâmetros máximos de coeficiente de aproveitamento, número de pavimentos, uso e porte passíveis de transferência, obedecidas as condições desta Lei e demais diplomas legais.

Art. 19. A Transferência do Direito de Construir será averbada no registro imobiliário competente, à margem da matrícula do imóvel que cede o potencial construtivo.

Parágrafo único. A averbação deverá conter, além do disposto no **caput** deste artigo, as condições de proteção, preservação e conservação do bem de origem da Transferência do Direito de Construir, e outras condições quando aplicáveis.

CAPÍTULO IV

DA CONCESSÃO DE COTAS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO – CPC

Seção I

Do Conceito e Utilização

Art. 20. O Município de Curitiba fará a concessão onerosa, nos termos desta Lei, de cotas de potencial construtivo para os seguintes investimentos:

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

II - execução de programas de regularização fundiária;

III - promoção, proteção e preservação do patrimônio ambiental, tanto natural como cultural;

IV - implantação e melhoramento de espaços de uso público de lazer e áreas verdes;

V - implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários;

VI - implantação e melhoramento de sistema viário e de transporte público coletivo.

Parágrafo único. A aquisição das cotas de potencial construtivo mencionadas no **caput** será definida de acordo com a necessidade do investimento.

Art. 21. O montante total do potencial construtivo transferível ao programa de investimento será fixado anualmente por ato do Poder Executivo Municipal, de acordo com a finalidade a que se destina, até o máximo de 50.000 (cinquenta mil) cotas, podendo chegar a 90.000 (noventa mil) cotas em caso de fatos fortuitos e emergenciais.

Art. 22. O valor das cotas de potencial construtivo será definido anualmente em boletim próprio resultante de estudos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, dentro do Grupo de Acompanhamento instituído no artigo 31, a ser aprovado por ato do Poder Executivo Municipal.

§ 1º Esses estudos tomarão em conta os valores das transações imobiliárias realizadas no ano precedente e o dinamismo do mercado imobiliário em geral, apoiados por informações pertinentes da Câmara de Valores Imobiliários – CVI no que couber, resultando em uma listagem de valores-padrão do solo urbano para fins de aquisição de Cotas de Potencial Construtivo – CPC, variando segundo o compartimento urbano de zoneamento, bairro e sistema viário.

§ 2º O boletim de valoração das cotas de potencial construtivo terá vigência até que um novo boletim, com estudos atualizados, seja aprovado e posto em vigência por ato do Poder Executivo Municipal.

Seção II

Do Cálculo do Valor a Pagar

Art. 23. Para o cálculo do valor das cotas a serem concedidas, será utilizada a seguinte fórmula:

$$V_p = (A/C) \times V_{up} \times F_c \times F_a$$

Onde:

V_p = Valor a pagar

A = Área a ser acrescida

C = Coeficiente de aproveitamento básico

V_{up} = Valor do metro quadrado de terreno para fins de aquisição de Cotas de Potencial Construtivo – CPC, constante no boletim anual de valoração das cotas.

F_c = Fator de correção, igual a 0,75 nos casos de aumento de coeficiente de aproveitamento, alteração de uso e aumento de porte de uso não habitacional, e 0,15 nos casos de aumento do número de pavimentos sem acréscimo de área construída.

F_a = Fator de atratividade de CPC, a ser fixado por ato do Poder Executivo Municipal, podendo variar entre 0,9 (zero vírgula nove) e 1,3 (um vírgula três), conforme a dinâmica de movimentação do mercado imobiliário e da concessão de outorgas onerosas.

Art. 24. Os Quadros I a IV e o Anexo I, partes integrantes desta Lei, estabelecem os acréscimos aos índices urbanísticos básicos para cada eixo, zona e setor especial onde poderá ser utilizada a

Cota de Potencial Construtivo, para os seguintes parâmetros urbanísticos e situação:

I - coeficiente de aproveitamento;

II - altura máxima;

III - alteração de uso;

IV - porte de uso não habitacional.

Art. 25. Será admitida a regularização e ampliação de ático até o limite de 2/3 (dois terços) do maior pavimento da edificação ou do pavimento imediatamente inferior, o que for maior, mediante aquisição de Cotas de Potencial Construtivo referente à área acrescida, aplicando-se a seguinte fórmula:

$$V_p = A \times V_{up}$$

Onde:

V_p = Valor a pagar

A = Área acrescida do ático, excedente de 1/3 do pavimento maior referido no **caput**.

V_{up} = Valor do metro quadrado de terreno para fins de CPC constante do boletim de valoração das cotas.

Art. 26. Os recursos auferidos com a concessão de cotas de potencial construtivo serão depositados em conta específica vinculada ao programa de investimento e somente poderão ser aplicados nas finalidades dispostas nos incisos I a VI do art. 20 desta lei.

§ 1º A definição dos investimentos mencionados no **caput** deste artigo advirá principalmente dos processos de consulta pública e participação cidadã referentes às atividades de elaboração da lei orçamentária anual e o respectivo plano de investimentos

§ 2º O Município também poderá utilizar esses recursos para indenizar desapropriações motivadas pelos investimentos mencionados no **caput** deste artigo.

Art. 27. A concessão das cotas de potencial construtivo terá validade de 2 (dois) anos a partir da data de expedição do alvará, podendo esse prazo ser flexibilizado para até 4 (quatro) anos segundo a natureza e o porte do projeto.

§ 1º No caso de o requerente não usufruir da concessão, não haverá devolução da importância paga.

§ 2º Em até 60 (sessenta) dias após vencer o prazo da concessão, o requerente poderá renovar o prazo de validade por mais 1 (um) ano, mediante o pagamento de uma taxa de renovação correspondente a 3% (três por cento) do valor pago, sendo essa arrecadação depositada na mesma conta mencionada no art. 26 desta lei.

Art. 28. A aquisição de Cotas de Potencial Construtivo – CPC para regularização simplificada e de imóveis comunitários, estabelecida na Lei nº 14.771, de 2015, Seções III e IV, será fixada por ato do Poder Executivo Municipal e deverá atender ao que segue:

I - para a regularização simplificada de qualquer imóvel situado no Setor Especial de Habitação de Interesse Social, bem como em áreas oriundas de processo de regularização fundiária e de loteamento de interesse social, o fator de conversão poderá variar de 0,01 (zero vírgula zero um) e 0,02 (zero vírgula zero dois), sendo o valor mínimo a pagar o equivalente a $\frac{1}{2}$ (meia) cota;

II - para a regularização simplificada dos demais imóveis de usos comunitários, será aplicado um desconto variável de 25% (vinte e cinco por cento) até 75% (setenta e cinco por cento), segundo a dimensão, o uso e a localização da edificação;

III - para a regularização simplificada dos demais imóveis, o fator de conversão variará entre 0,8 (zero vírgula oito) e 1,3 (um vírgula três), segundo a dimensão, o uso e localização da edificação.

§ 1º Os valores do fator de conversão mencionados nos incisos deste artigo serão aplicados na fórmula indicada no art. 23 desta lei.

§ 2º Para imóveis situados no Setor Especial de Habitação de Interesse Social, bem como em áreas oriundas de processo de regularização fundiária e de loteamento de interesse social, com área igual ou inferior a 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), será admitida a concessão de, no mínimo, meia cota para usos habitacionais e uma cota para usos não habitacionais.

§ 3º Os recursos arrecadados com processos de regularização simplificada serão aplicados no

Fundo Curitiba Mais Humana e, na sua ausência, no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 29. Os recursos auferidos com a aplicação dos instrumentos de aquisição de potencial construtivo adicional somente poderão ser utilizados em investimentos e outras despesas de capital.

Art. 30. Sobre os valores calculados para a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Cotas de Potencial Construtivo incidirá um Índice de Prioridade Urbanística de modo a privilegiar a ocupação em compartimentos da cidade com usos preferenciais, segundo as diretrizes principais definidas no Plano Diretor e a evolução recente dessa ocupação.

§ 1º Visando a estimular a priorização do uso habitacional na Zona Central – ZC e nas Zonas Residenciais 4 – ZR4 lindeiras aos segmentos incentivados dos Eixos Estruturais, situados entre os terminais Cabral e Santa Cândida, na parte Norte, e Portão e Pinheirinho, na parte Sul, bem como os usos não habitacionais nesses mesmos segmentos dos Eixos Estruturais, será aplicado um índice de prioridade urbanística de 0,2 (zero vírgula dois) até que esses compartimentos urbanos estejam ocupados e adensados na forma do Plano Diretor e Zoneamento.

§ 2º Visando a acelerar a ocupação do Eixo Conector Leste 3 – ECL3 e dos Eixos de Adensamento – EA com quaisquer dos usos permitidos, será aplicado um índice de prioridade urbanística de 0,5 (zero vírgula cinco) até que esses compartimentos estejam ocupados e adensados conforme o preconizado no Plano Diretor e Zoneamento.

§ 3º Atingidos os objetivos urbanísticos de ocupação e adensamento previstos para os compartimentos mencionados nos §§ 1º e 2º, podem cessar esses estímulos, deslocando-os para outras áreas que ensejem tal prioridade.

Art. 31. Com o objetivo de monitorar e buscar o equilíbrio na aplicação dos instrumentos de aquisição de potencial construtivo adicional definidos nesta Lei, será instituído um Grupo de Acompanhamento, com a seguinte composição:

I - 1 representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, que coordenará as atividades desse Grupo;

II - 1 representante da Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU;

III - 1 representante da Secretaria Municipal de Finanças – SMF;

IV - 1 representante da Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB;

V - 1 representante do segmento de Setor Produtivo do Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA;

VI - 1 representante do segmento de Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa do Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA;

VII - 1 representante do segmento de ONG, Trabalhadores e Movimentos Populares do Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA;

VIII - 1 representante da Câmara de Valores Imobiliários – CVI.

§ 1º As recomendações exaradas por esse Grupo serão feitas por maioria simples, cabendo à coordenação o voto de desempate.

§ 2º Todos os representantes terão um suplente que substituirá o titular nos casos de ausência ou qualquer outro impedimento.

Art. 32. Os casos omissos serão submetidos à análise do Conselho Municipal de Urbanismo – CMU através de decisão motivada e considerando os princípios adotados pelo Plano Diretor aprovado pela Lei nº 14.771, de 2015, e pela presente Lei.

Art. 33. Os parâmetros de uso e ocupação do solo e as demais normas fixadas pelas Leis nºs 9.802 e 9.803, de 2000, terão 1 (um) ano de prazo de validade, contados a partir da data de vigência desta Lei, renovável uma única vez por igual período, para:

I - projetos já licenciados;

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

Parágrafo único. As informações constantes nas consultas de construção expedidas anteriormente à data de vigência desta lei terão validade de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da data de sua expedição.

Art. 34. Esta lei entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de sua publicação, devendo ser regulamentada por ato do Poder Executivo Municipal.

Art. 35. Ficam revogadas as Leis nºs 9.802 e 9.803, de 3 de janeiro de 2000.

Justificativa ou Mensagem:

Curitiba, 18 de dezembro de 2018.

MENSAGEM Nº 060

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Excelentíssimos Senhores Vereadores:

Segue à apreciação dessa Colenda Casa de Leis projeto de lei que **“Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências”**.

O projeto de lei ora encaminhado atende a determinação da Lei Complementar Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, que aprovou a revisão do Plano Diretor de Curitiba, mais especificamente ao art. 150, que dispõe que a regulamentação dos instrumentos de política urbana se dará por lei específica.

Em breve histórico, convém reportar que o Município de Curitiba se antecipou ao Governo Federal quando, já nos anos 70, praticou a Transferência do Direito de Construir nos casos em que um terreno era atingido por novo alinhamento ou pela necessidade de implantação de sistema viário. E assim o fez, respeitando o direito de propriedade privada, mas garantindo, sobretudo, o prosseguimento dos planos de ocupação urbana sem onerar os cofres públicos.

Nesse sentido, o Município oferecia ao proprietário a possibilidade de ceder sem ônus as frações de solo atingidas, mantendo seu potencial edificável original a ser utilizado na porção remanescente do terreno. Esse instrumento também foi amplamente utilizado

para a proteção das áreas verdes, garantindo à cidade uma generosa cobertura de bosques e parques com renome internacional.

Na mesma linha, a Lei Municipal nº 6.337, de 1982, sobre preservação do patrimônio histórico, já mencionava o instrumento urbanístico de transferência do potencial construtivo, como ferramenta de gestão.

Ressalte-se que, no final dos anos 80, a criatividade do planejamento urbano municipal propôs uma fórmula inovadora para a captação de recursos financeiros para o investimento em programas habitacionais de interesse social, mediante a estratégia de concessão de “solo criado”, pela qual o proprietário interessado em aumentar seu potencial edificável nas então Zonas Residenciais 4 (ZR-4) entregava uma contrapartida financeira pelo direito de construir acima dos parâmetros básicos estabelecidos pela Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

Essa estratégia permitiu capitalizar a Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHABCT, dando abertura a diversos programas, tais como a implantação do Bairro Novo. Por sua vez, a estratégia da cessão de áreas atingidas por projetos viários trouxe inestimável economia para os investimentos na cidade. Ambas as estratégias foram reconhecidas pelo Estatuto da Cidade em 2001 que, amparando-as por meio dessa Lei Complementar Federal, abriu para todo o Brasil a utilização desses institutos urbanísticos inovadores.

Atualmente, aludidos institutos estão em vigor por meio, respectivamente, das Leis nºs 9.802 e 9.803, ambas de 3 de janeiro de 2000. Esses instrumentos vêm funcionando com êxito reconhecido pela própria indústria imobiliária, que é sua principal consumidora. É evidente que eles funcionam na medida em que exista dinamismo nessa indústria para atender o mercado em todos os seus segmentos, tanto na segmentação setorial como socioeconômica e territorial.

Forçoso mencionar, outrossim, o Decreto Municipal sob nº 380, de 1993, que criou as Unidades de Interesse Especial de Preservação – UIEPs, e, também, previu a possibilidade de aquisição de cotas de potencial construtivo como ferramenta de gestão para arrecadação de recursos para financiar a restauração dessas unidades de interesse público, estendendo em seguida seu uso para a regularização fundiária de assentamentos informais, como o Terra Santa.

Veja-se que a necessidade de arrecadação pontual e extraordinária para financiar a restauração das UIEPs, conforme mencionado acima, determinou o surgimento de um novo instrumento, especificamente no Município de Curitiba: *a aquisição, pelo setor imobiliário, de cotas de potencial construtivo*. Esse instrumento foi renovado para atender uma demanda do Ministério Público, em 2009, para a implantação de uma rede de creches e, posteriormente, de outros equipamentos públicos, o que ampliou a oferta de estratégias de

captação de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, mas também trouxe uma concorrência com os dois instrumentos federais, nem sempre em benefício dos cofres municipais.

Esse novo instrumento traz uma agilidade operacional que estimula sua utilização pelo setor privado. Nesse cenário com tantos procedimentos e regras concorrenciais, é difícil identificar um equilíbrio ideal entre eles para se alcançar de forma adequada os objetivos precípuos de ordenamento urbano e promoção do desenvolvimento territorial com captura da mais valia adicionada pelos investimentos públicos, sejam estes municipais, estaduais ou federais.

Impende destacar, ainda, que o atual panorama de recessão econômica trouxe forte impacto negativo na produção imobiliária, associado ao crescimento cada vez mais marginal da população curitibana. Estudos qualificados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES prevêm uma estabilização quantitativa da população capitalina em torno aos dois milhões de habitantes, mas com envelhecimento progressivo da média de idade.

Esse cenário tem a vantagem de diminuir a demanda por novas redes de equipamentos e infraestrutura, oferecendo a possibilidade de completar a necessidade de bairros carentes, mas traz igualmente a pressão de adequação dessa mesma infraestrutura e rede de equipamentos a uma demanda demográfica de mais idade, onde algumas creches talvez tenham que se transformar em centros de acolhimento e convivência de idosos, enquanto calçadas, parques e praças tenham que ser redesenhadas e requalificadas para atender às necessidades precípuas desse segmento etário, sem falar na adequação do sistema de transporte e mobilidade.

Esse novo horizonte vai exigir um cuidado diferenciado para o qual será necessário assegurar recursos financeiros que terão a concorrência de investimentos obrigatórios com educação, saúde, previdência e segurança, dificilmente reduzíveis. É nesse contexto que se propõe um Projeto de Lei que moderniza a utilização dos instrumentos urbanísticos acima mencionados, busca reduzir o máximo possível a concorrência entre eles, e abrir o mercado para a livre decisão dos investidores quanto à sua utilização, ao mesmo tempo em que agiliza os procedimentos internos para não onerar em tempo os processos administrativos dessa concessão de potencial construtivo adicional.

Atualmente, vigem em paralelo diversos estímulos e incentivos que dificultam a rápida obtenção dos objetivos urbanísticos do planejamento, pela grande concorrência entre eles. Essa falta de priorização explícita fragiliza a Visão de Futuro e, com a recessão econômica, atrasa ainda mais o horizonte de consecução desses objetivos. A presente proposta busca reforçar a coerência e a convergência desses estímulos em poucas prioridades, de modo a deixar muito claro onde exatamente é preciso completar a ocupação

sustentável da cidade, aproveitando a disponibilidade de infraestrutura e equipamentos, sempre à luz da Visão de Futuro adotada pela revisão do Plano Diretor em 2015.

Destarte, a proposta a ser examinada tem por base manter o foco nas seguintes prioridades, já comentadas na revisão da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo:

I - Apoiar e reforçar a tendência de uso habitacional na Zona Central (ZC), dando um desconto atraente para a aquisição de potencial construtivo adicional para esse uso naquele compartimento do zoneamento; esse desconto está representado pela introdução no texto legal de um índice de prioridade urbanística;

II - Promover a implantação de usos não habitacionais nos trechos de ponta dos Eixos Estruturais Norte e Sul, apoiando a concentração desses usos no sentido de se conseguir certa centralidade em apoio à região norte da cidade (Boa Vista/Santa Cândida) e outra para a região sul, próxima à Linha Verde (Capão Raso/Pinheirinho), igualmente com vantagens financeiras para essa opção, beneficiando-se do mesmo índice de prioridade urbanística;

III - Da mesma forma, apoiar a ocupação das zonas residenciais de média densidade (ZR-4) nas laterais dos trechos de ponta dos Eixos Estruturais, favorecendo uma demanda relacionada com o fortalecimento dos usos não habitacionais a serem instalados nos Eixos Estruturais;

IV - Favorecer a implantação progressiva de usos não habitacionais em outros eixos estruturantes da cidade – tal como proposto na Visão de Futuro da revisão do Plano Diretor – bem como nas Vias Classificadas atravessando zonas residenciais e de uso misto, com prioridade para a Conectora Leste 3 e os Eixos de Adensamento, que recebem igualmente uma vantagem financeira.

Por derradeiro, no afã de continuar o processo de simplificação da legislação do zoneamento de uso e ocupação do solo, procedeu-se a uma redução da quantidade de fatores de conversão e ajuste nas regras atuais de outorga onerosa, transferência e cotas do Programa Especial de Governo, promovendo a sua convergência em direção às prioridades comentadas acima.

Destaque-se que a experiência recente com a concessão de cotas de potencial construtivo em paralelo à outorga onerosa convencional permitiu um acesso mais rápido a recursos financeiros para o atendimento de demandas cidadãos e de casos fortuitos e imprevistos.

A considerar que a única desvantagem desse terceiro instrumento era a concorrência predatória devido ao valor da cota, está sendo proposto um ajuste, denominado no texto de fator de atratividade de cota, que mantém os instrumentos com um alinhamento adequado em relação aos objetivos, todos eles abertos aos interesses da indústria imobiliária e de proprietários de unidades culturais e naturais protegidas, com

valores que, mesmo diferenciados, mantêm a prioridade geral dos objetivos de planejamento urbano de médio e longo prazo. A criação de um grupo de acompanhamento que vai estudar a elaboração anual de um boletim com valores padrão de solo baseados na evolução recente do mercado imobiliário aproxima a cota de potencial construtivo da valoração da outorga, ficando marginalmente acima desta, de modo a dar ao mercado imobiliário a opção de ter um instrumento mais rápido, mas um pouco mais caro.

Certo da importância do projeto de lei em tela, solicito que o mesmo seja apreciado por essa Casa Legislativa. Na oportunidade, reitero os meus protestos de admiração e apreço aos dignos componentes dessa Câmara Municipal.

Rafael Valdomiro Greca de Macedo

Prefeito de Curitiba

A Sua Excelência o Senhor

Vereador Sérgio R. B. Balaguer

Presidente da Câmara Municipal de Curitiba

Curitiba – PR

APÊNDICE A – Quadro com a relação das normativas regulamentadoras da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba

Tipo norma	Nº norma	Instrumento referenciado	Modalidade	Ementa	Motivação
Decreto	380/1993	TDC	UIEP	Dispõe sobre Unidades de Interesse Especial de Preservação - UIEP e estabelece critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção, nos termos da lei nº 6337/82.	Regras de utilização
Decreto	381/1993	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a Catedral Metropolitana de Curitiba, a sede da Sociedade Garibaldi e o edifício central da Universidade Federal do Paraná na Praça Santos Andrade e dá outras providências.	Definição
Decreto	381/1993	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a Catedral Metropolitana de Curitiba, a sede da Sociedade Garibaldi e o edifício central da Universidade Federal do Paraná na Praça Santos Andrade e dá outras providências.	Definição
Decreto	381/1993	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a Catedral Metropolitana de Curitiba, a sede da Sociedade Garibaldi e o edifício central da Universidade Federal do Paraná na Praça Santos Andrade e dá outras providências.	Definição
Decreto	425/1993	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP Catedral Metropolitana de Curitiba - estabelecidos nos Decretos nº 380 e 381/93.	Forma de concessão
Decreto	660/1993	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos das Unidades de Interesse Especial de Preservação UIEP - Sociedade Garibaldi - estabelecidos nos decretos nº 380/93 e 381/93.	Forma de concessão
Decreto	523/1994	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos das Unidades de Interesse Especial de Preservação - UIEP - Universidade Federal do Paraná, estabelecidos nos Decretos 380 e 381/93.	Forma de concessão
Decreto	234/1996	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP o Reservatório do Alto São Francisco e dá outras providências	Definição
Decreto	235/1996	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP - Reservatório do Alto São Francisco, estabelecidos no decreto nº 234/96	Forma de concessão
Decreto	939/1996		UIEP	Altera anexo 235/96	Alteração normativa
Decreto	997/1997	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP – o edifício do Ministério Público do Estado do Paraná e dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da UIEP.	Definição e forma de concessão
Decreto	1152/1997	TDC	UIEP	Dá nova redação ao art. 9º e altera os anexos i, ii e iii do decreto nº 997/97	Alteração normativa
Decreto	879/1999		UIEP	Define Unidade Interesse Especial Preservação UIEP Colégio Estadual Doutor Xavier da Silva	Definição

Tipo norma	Nº norma	Instrumento referenciado	Modalidade	Ementa	Motivação
Decreto	881/1999	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a sede da União Paranaense dos Estudantes.	Definição
Decreto	13/2000		UIEP	Dispõe Forma Concessão Incentivos Unidade Interesse Especial Preservação UIEP Sede União Paranaense Estudantes UPE 881/99	Forma de concessão
Decreto	75/2000		UIEP	Dá nova redação ao Art. 3º, do decreto nº 13/00	Alteração normativa
Decreto	662/2001	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a sede da Sociedade Operária Beneficente "Treze de Maio".	Definição
Decreto	814/2001	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a sede da Fundação Cultural de Curitiba, antigo "Palacete Wolff".	Definição
Decreto	815/2001	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP à sede da Sociedade Operária Beneficente "Treze de Maio", estabelecida no decreto nº 662/01.	Forma de concessão
Decreto	1141/2001	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP à sede da Fundação Cultural de Curitiba - FCC, antigo "Palacete Wolff", estabelecida no decreto nº 814/01.	Forma de concessão
Decreto	1142/2001	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP à sede da Sociedade Operária Beneficente "Treze de Maio", estabelecida no decreto nº 662/01.	Forma de concessão
Decreto	83/2002	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a Sede do Museu Paranaense, antigo Paço Municipal	Definição
Decreto	99/2002	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP à Sede do Museu Paranaense, antigo Paço Municipal, estabelecida pelo decreto nº 83/02	Forma de concessão
Decreto	478/2002		UIEP	Altera os §§ 1º E 2º, do art. 8º, do decreto nº 99/02.	Alteração normativa
Decreto	660/2002	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a sede do Museu Alfredo Andersen.	Definição
Decreto	722/2002	TDC	UIEP	Altera o art. 1º, do decreto nº 99/02.	Alteração normativa (acréscimo cotas)
Decreto	799/2002	TDC	UIEP	Altera o art. 1º, do decreto nº 1.142/01	Alteração normativa (acréscimo cotas)
Decreto	651/2003	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP à sede da Sociedade Operária Beneficente "Treze de maio", estabelecida no decreto nº 662/01.	Forma de concessão (com acréscimo de potencial anterior)

Tipo norma	Nº norma	Instrumento referenciado	Modalidade	Ementa	Motivação
Decreto	652/2003	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP à sede da Fundação Cultural de Curitiba, antigo "Palacete Wolff", estabelecida no decreto nº 814/01.	Forma de concessão
Decreto	656/2003	TDC	PHIS	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao programa Habitacional de Interesse Social - Vila Terra Santa e estabelece critérios para sua concessão.	Definição e forma de concessão
Decreto	1034/2003	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a edificação Capela Santa Maria.	Definição
Decreto	203/2004	TDC	UIEP	Dispõe sobre a transferência do potencial construtivo relativo ao edifício sede do museu paranaense, para a edificação Capela Santa Maria e dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da Unidade Especial de Preservação à Capela Santa Maria, estabelecida no decreto nº 1.034/03.	Transferência de potencial entre beneficiários
Decreto	665/2004	TDC	PHIS	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao programa Habitacional de Interesse Social - Vila Terra Santa e estabelece critérios para sua concessão.	Forma de concessão
Decreto	1636/2005	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP sede do Museu Paranaense, antigo Paço Municipal - estabelecida no Decreto no 83/02.	Forma de concessão
Decreto	563/2006	TDC	UIEP	Dispõe sobre o acréscimo e a forma de concessão de incentivos do potencial construtivo relativo à edificação Capela Santa Maria, estabelecida no decreto nº 1.034/03.	Alteração normativa (acréscimo cotas)
Decreto	820/2006	TDC	PHIS	Dispõe sobre a atualização da concessão de incentivo para atender ao programa Habitacional de Interesse Social - Vila Terra Santa e dos critérios para sua concessão.	Acréscimo e forma de concessão
Decreto	588/2007	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a edificação - Casa do Estudante Universitário - CEU e dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Decreto	1443/2007	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a edificação - Museu Metropolitano de Arte de Curitiba - MUMA e dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Decreto	386/2008	TDC	UIEP	Dá nova redação ao "caput" do Artigo 2º, do decreto nº 588/2007	Alteração normativa (acréscimo cotas)
Decreto	1116/2008	TDC	UIEP	Dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP, o edifício do Ministério Público do Estado do Paraná, estabelecida no decreto nº 997/1997.	Forma de concessão
Decreto	689/2009	TDC	PEAE	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao programa expansão do atendimento educacional, da Secretaria Municipal da Educação e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Decreto	734/2009	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a edificação - edifício Palácio do Rio Branco	Definição

Tipo norma	Nº norma	Instrumento referenciado	Modalidade	Ementa	Motivação
Decreto	1105/2009		PEAE	Altera o artigo 4º, do decreto nº 689/2009.	Alteração normativa
Decreto	1604/2009	TDC	UIEP	Dispõe sobre a concessão de incentivos a Casa do Estudante Universitário - CEU e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Forma de concessão (com acréscimo de potencial anterior)
Decreto	581/2010	TDC	PEAE	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao programa expansão do atendimento educacional, da Secretaria Municipal da Educação e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Decreto	1533/2010	TDC	UIEP	Dispõe sobre a concessão de incentivos à Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Luz dos Pinhais na forma de transferência de potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Lei	13620/2010	TDC	PECM	Institui potencial construtivo relativo ao estádio Joaquim Américo Guimarães.	Definição e forma de concessão
Decreto	206/2011	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a edificação do Palácio 29 de março	Definição
Decreto	295/2011	TDC	PIES	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao programa de implantação de equipamentos sociais, e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo	Definição e forma de concessão
Decreto	886/2011	TDC	PIES	Dá nova redação ao "caput" do artigo 2.º do Decreto Municipal n.º 295/2011	Alteração normativa (acrécimo cotas)
Decreto	887/2011		UIEP	Dispõe sobre a transferência do saldo do recurso arrecadado para restauro da UIEP - Capela Santa Maria, para conclusão da obra de restauro da UIEP - Museu Metropolitano de Arte de Curitiba - MUMA	Transferência de potencial entre beneficiários
Decreto	1353/2011	TDC	PIES	Dá nova redação ao "caput" do Artigo 2º, do decreto nº 295/2011	Alteração normativa (acrécimo cotas)
Decreto	1686/2011	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a edificação - Igreja do Senhor Bom Jesus do Portão	Definição
Decreto	291/2012	TDC	UIEP	Dispõe sobre o acréscimo da quantidade de cotas estabelecida no Decreto Municipal nº 1.533/2010	Alteração normativa (acrécimo de cotas)
Decreto	359/2012	TDC	PEG (sistema viário)	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Forma de concessão
Decreto	826/2012	TDC	PECM	Dispõe sobre a concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010 e sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Forma de concessão
Decreto	1175/2012	TDC	PIES	Dispõe sobre o Programa de Implantação de Equipamentos Sociais e dá outras providências	Regras de utilização

Tipo norma	Nº norma	Instrumento referenciado	Modalidade	Ementa	Motivação
Decreto	1260/2012	TDC	PEG (sistema viário)	Dispõe sobre o Programa Especial de Governo - Sistema Viário e dá outras providências.	Regras de utilização
Decreto	1274/2012	TDC	UIEP	Dispõe sobre a concessão de incentivos da UIEP "Igreja do Senhor Bom Jesus do Portão" estabelecida no Decreto 1.686, de 31 de outubro de 2011 e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Decreto	1275/2012	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação o "Edifício do Antigo Quartel da 5ª Região Militar" - Quartel da Riachuelo, estabelece a concessão de incentivo construtivo e a forma de transferência de potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Decreto	1672/2012	TDC	PECM	Dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010, e altera o Decreto Municipal n.º 826, de 1.º de junho de 2012.	Forma de concessão
Decreto	2007/2012	TDC	PEG (sistema viário)	Altera a redação do caput do artigo 2º do Decreto Municipal nº 359, de 8 de março de 2012.	Alteração normativa (acréscimo cotas)
Decreto	2020/2012	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação a Igreja Nossa Senhora da Glória, estabelece a concessão do potencial construtivo e a forma de transferência do potencial construtivo	Definição e forma de concessão
Decreto	2029/2012	TDC	UIEP	Altera redação do caput do artigo 1.º, do Decreto Municipal n.º 291 de 27 de março de 2012.	Alteração normativa (acréscimo cotas)
Lei	14219/2012		PECM	Altera dispositivos da lei nº 13.620, de 4 de novembro de 2010.	Alteração normativa (acréscimo cotas)
Decreto	760/2013	TDC	UIEP	Altera a redação do caput do artigo 3.º do Decreto Municipal n.º 1.275, de 30 de agosto de 2012	Alteração normativa (acréscimo de cotas)
Decreto	985/2013		PECM	Dispõe sobre a forma de pagamento das cotas oriundas da concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010.	Forma de concessão
Decreto	1239/2013	TDC	PEG (equipamentos e espaços públicos de lazer e áreas verdes)	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Decreto	192/2014		UIEP	Altera a redação do caput do artigo 3.º e parágrafo único, do Decreto Municipal n.º 1.275, de 30 de agosto de 2012	Alteração normativa (acréscimo cotas)
Decreto	847/2014	TDC	UIEP	Dispõe sobre o acréscimo da quantidade de cotas estabelecida no Decreto Municipal n.º 1.116, de 28 de outubro de 2008, e demais alterações	Acréscimo e forma de concessão
Decreto	942/2014	TDC e OODC	PECM	Dispõe sobre o valor da cota do Potencial Construtivo e regra de atualização	Regras de utilização

Tipo norma	Nº norma	Instrumento referenciado	Modalidade	Ementa	Motivação
Decreto	993/2014	TDC	PEG (equipamentos e espaços públicos de lazer e áreas verdes)	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo - PEG e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Definição e forma de concessão
Decreto	30/2016	TDC	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP o Complexo Cultural Solar do Barão	Definição
Decreto	140/2016	OODC	Regularização de edificações	Regulamenta os artigos 33, 34 e 35 da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, que "Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba"; dispõe sobre os critérios e parâmetros construtivos que visam a regularização das edificações no Município de Curitiba	Regras de utilização
Decreto	269/2016	TDC	PECM	Altera o Decreto Municipal nº 826, de 1º de junho de 2012, que dispõe sobre a concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010, alterada pela Lei Municipal nº 14.219, de 28 de dezembro de 2012, e sobre a forma de transferência de potencial construtivo	Alteração normativa
Decreto	270/2016	TDC	PECM	Dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo instituído pela Lei Municipal nº 14.219, de 28 de dezembro de 2012, que alterou a Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010.	Forma de concessão
Decreto	1169/2016	Concessão de recursos para restauro / conservação	UIEP	Define como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP a edificação denominada "Belvedere".	Definição
Decreto	1286/2016		Regularização de edificações	Acresce o parágrafo 5º ao artigo 7º e dá nova redação aos artigos 9º e 12 do Decreto Municipal n.º 140, de 23 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre os critérios e parâmetros que visam a regularização de edificações no Município de Curitiba.	Alteração normativa
Decreto	1342/2016	TDC	PECM	Altera dispositivos do Decreto nº 269, de 22 de março de 2016, que "Altera o Decreto Municipal nº 826, de 1º de junho de 2012, que dispõe sobre a concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010, alterada pela Lei Municipal nº 14.219, de 28 de dezembro de 2012, e sobre a forma de transferência de potencial construtivo."	Alteração normativa
Decreto	1343/2016	TDC	PECM	Altera dispositivos do Decreto nº 270, de 22 de março de 2016, que "Dispõe sobre a forma de transferência do potencial construtivo instituído pela Lei Municipal nº 14.219, de 28 de dezembro de 2012, que alterou a Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010."	Alteração normativa
Decreto	239/2017		PECM	Revoga os Decretos Municipais n.ºs 1.342, de 21 de dezembro de 2016 e 1.343, de 21 de dezembro de 2016.	Alteração normativa
Decreto	644/2017		Regularização de edificações	Revoga os Decretos Municipais nºs 1.286, de 14 de dezembro de 2016, e 1.392, de 27 de dezembro de 2016	Alteração Normativa

Tipo norma	Nº norma	Instrumento referenciado	Modalidade	Ementa	Motivação
Decreto	988/2017	TDC	UIEP	Dispõe sobre a Transferência de parte do Potencial Construtivo da edificação Catedral Metropolitana de Curitiba, para a edificação Igreja Nossa Senhora da Glória, estabelecida como Unidade de Interesse Especial de Preservação – UIEP, através do Decreto Municipal n.º 2.020, de 26 de dezembro de 2012.	Transferência de potencial entre beneficiários
Decreto	1194/2017		UIEP	Dispõe sobre a Transferência de parte do Potencial Construtivo da edificação Ministério Público do Estado do Paraná, para a edificação denominada “Belvedere”, estabelecida como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP através do Decreto Municipal n.º 1.169, de 25 de novembro de 2016.	Transferência de potencial entre destinações
Decreto	1229/2017	TDC	UIEP	Altera o Decreto Municipal n° 380, de 15 de março de 1993.	Alteração normativa
Decreto	57/2018	TDC	UIEP	Dispõe sobre a Transferência de parte do Potencial Construtivo da edificação Catedral Metropolitana de Curitiba, para a edificação Igreja Nossa Senhora da Glória, estabelecida como Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP através do Decreto Municipal nº 2.020, de 26 de dezembro de 2012	Transferência de potencial entre destinações
Decreto	73/2018		PEG (equipamentos e espaços públicos de lazer e áreas verdes)	Dá nova redação ao caput do artigo 2º do Decreto Municipal n.º 993, de 8 de outubro de 2014.	Alteração normativa (acréscimo de cotas)
Decreto	74/2018	TDC		Dispõe sobre o valor da cota de Potencial Construtivo.	Regras de utilização
Decreto	636/2018	TDC	UIEP	Estabelece a concessão de incentivo construtivo e a forma de transferência de potencial construtivo da Unidade de Interesse Especial de Preservação - “Belvedere”.	Alteração normativa (acréscimo de cotas)
Decreto	1036/2018	OODC	PEG (equipamentos, espaços públicos de lazer e áreas verdes e sistema viário)	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo - PEG e dispõe sobre as condições de utilização de outorga onerosa do direito de construir.	Definição e forma de concessão

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: UIEP – Unidade de Interesse Especial de Preservação; PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social; PEAE – Programa de Expansão do Atendimento Educacional; PIES – Programa de Implantação de Equipamentos Sociais; PEG – Programa Especial de Governo; PECM – Programa Especial Copa do Mundo; Para o PECM, considerado apenas o estoque referente à primeira parcela, uma vez que a emissão da segunda está condicionada à liquidação da primeira; Não considerada a regularização simplificada de edificações por não envolver o estabelecimento de estoque.

APÊNDICE B – Quadro com os índices de conversão para o cálculo do número de cotas a ser adquirido por normativa regulamentadora

Decreto	Uso residencial					Uso não residencial					Observação
	CA 5	CA 4	CA 2	CA 1 a 2	CA até 1 (incluindo)	CA 5	CA 4	CA 2	CA 1 a 2	CA até 1 (incluindo)	
425/1993	0,52	-	1,3	1,95	2,6	0,52	-	1,3	1,95	2,6	Usos não especificados
660/1993	0,52	-	1,3	1,95	2,6	0,52	-	1,3	1,95	2,6	Usos não especificados
523/1994	1	-	2,5	3,75	5	1	-	2,5	3,75	5	Usos não especificados
235/1996	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	Usos não especificados
997/1997	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	Usos não especificados
1152/1997	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	Usos não especificados.
815/2001	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3 ou 0,4	1,25	1,25	-	0,6	0,3 ou 0,4	Usos não especificados
1141/2001	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	
1142/2001	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3 ou 0,4	1,25	1,25	-	0,6	0,3 ou 0,4	Usos não especificados
99/2002	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	
651/2003	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	
652/2003	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	
656/2003	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	
203/2004	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	
665/2004	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	
1636/2005	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
563/2006	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
820/2006	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
588/2007	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
1443/2007	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
1116/2008	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
689/2009	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
1604/2009	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
581/2010	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
1533/2010	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
295/2011	1,25	1,25	0,6	0,4	0,3	1	0,75	1	1	0,75 ou 1	
291/2012	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
359/2012	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
826/2012	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
1274/2012	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
1275/2012	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
2007/2012	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
2020/2012	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
985/2013	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
1239/2013	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
847/2014	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
993/2014	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
636/2018	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	
1036/2018	1,25	1,25	0,8	0,5	0,4	1,25	1,25	1	1	1	

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: a autora (2019).

APÊNDICE C – Quadro com o estoque de cotas por beneficiário, ano, tipo de concessão e preço unitário da cota

Mod.	Beneficiário	Estoque	Tipo	Ano	Preço	Observação
UIEP	Catedral Metropolitana de Curitiba	6.850	Concessão original	1993	10 UPFs	
UIEP	Catedral Metropolitana de Curitiba	-183	Transferência cedida	2017	10 UPFs	Cedido para Igreja Nossa Senhora da Glória
UIEP	Catedral Metropolitana de Curitiba	-324	Transferência cedida	2018	10 UPFs	Cedido para Igreja Nossa Senhora da Glória
UIEP	Sociedade Garibaldi	3.100	Concessão original	1993	10 UPFs	
UIEP	Universidade Federal do Paraná	5.200	Concessão original	1994	20 UPFs	
UIEP	Reservatório do Alto São Francisco	2.450	Concessão original	1996	R\$ 200,00	
UIEP	Ministério Público do Estado do Paraná	10.200	Concessão original	1997	R\$ 200,00	
UIEP	Colégio Estadual Doutor Xavier da Silva	-	-	1999	R\$ -	
UIEP	União Paranaense de Estudantes	-	-	1999	R\$ -	
UIEP	Edifício sede da Fundação Cultural de Curitiba - FCC	2.900	Concessão original	2001	R\$ 200,00	
UIEP	Edifício sede da Fundação Cultural de Curitiba - FCC	3.325	?	2003	R\$ 200,00	O decreto não deixa claro se a normativa é modificativa ou aditiva
UIEP	Sociedade Operária Beneficente "Treze de Maio"	1.360	Concessão original	2001	R\$ 200,00	
UIEP	Sociedade Operária Beneficente "Treze de Maio"	283	Acréscimo de cotas	2002	R\$ 200,00	
UIEP	Sociedade Operária Beneficente "Treze de Maio"	250	Acréscimo de cotas	2003	R\$ 200,00	
UIEP	Museu Alfredo Andersen	-	-	2002	R\$ -	
UIEP	Museu Paranaense	7.500	Concessão original	2002	R\$ 200,00	
UIEP	Museu Paranaense	5.000	Acréscimo de cotas	2002	R\$ 200,00	
UIEP	Museu Paranaense	-12.500	Transferência cedida	2004	R\$ 200,00	Cedido para Capela Santa Maria
UIEP	Capela Santa Maria	12.500	Transferência recebida	2004	R\$ 200,00	Recebido do Museu Paranaense
UIEP	Capela Santa Maria	6.557	Acréscimo de cotas	2006	R\$ 200,00	
UIEP	Capela Santa Maria	?	Transferência cedida	2011	R\$ -	Cedido para MUMA. Sem definição do montante transferido
PHIS	Vila Terra Santa	12.400	Concessão original	2.003	R\$ 200,00	
PHIS	Vila Terra Santa	9.000	Acréscimo de cotas	2.006	R\$ 200,00	
UIEP	Casa do Estudante Universitário - CEU	10.000	Concessão original	2007	R\$ 200,00	
UIEP	Casa do Estudante Universitário - CEU	8.390	Acréscimo de cotas	2008	R\$ 200,00	
UIEP	Casa do Estudante Universitário - CEU	4.275	Acréscimo de cotas	2009	R\$ 350,00	

Mod.	Beneficiário	Estoque	Tipo	Ano	Preço	Observação
UIEP	Museu Metropolitano de Arte de Curitiba - MUMA	15.611	Concessão original	2007	R\$ 200,00	
UIEP	Museu Metropolitano de Arte de Curitiba - MUMA	?	Transferência recebida	2011	R\$ -	Recebido de Capela Santa Maria. Sem definição do montante transferido
UIEP	Ministério Público do Estado do Paraná	13.385	Concessão original menor remanescente com outro valor	2008	R\$ 200,00	Potencial renovado
UIEP	Ministério Público do Estado do Paraná	115	Remanescente da concessão original	2014	R\$ 655,40	Potencial renovado
UIEP	Ministério Público do Estado do Paraná	322	Acréscimo de cotas	2014	R\$ 655,40	Potencial renovado
UIEP	Ministério Público do Estado do Paraná	-1.503	Transferência cedida	2017	R\$ 655,40	Cedido para Belvedere
UIEP	Palácio Rio Branco	-	-	2009	R\$ -	
PEAE		28.600	Concessão original	2.009	R\$ 350,00	
PEAE		28.572	Acréscimo de cotas	2.010	R\$ 350,00	
UIEP	Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Luz dos Pinhais	11.430	Concessão original	2010	R\$ 350,00	
UIEP	Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Luz dos Pinhais	2.000	Acréscimo de cotas	2012	R\$ 500,00	
UIEP	Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Luz dos Pinhais	3.066	Acréscimo de cotas	2012	R\$ 500,00	
UIEP	Igreja do Senhor Bom Jesus do Portão	4.034	Concessão original	2012	R\$ 500,00	
UIEP	Palácio 29 de março	-	-	2011	R\$ -	
PIES	Administração Regional Tatuquara	33.750	Concessão original	2.011	R\$ 400,00	
PIES	Administração Regional Tatuquara	16.250	Acréscimo de cotas	2.011	R\$ 400,00	
PIES	Administração Regional Tatuquara	50.000	Acréscimo de cotas	2.011	R\$ 400,00	
UIEP	Antigo Quartel da 5ª Região Militar	10.047	Concessão original	2012	R\$ 500,00	
UIEP	Antigo Quartel da 5ª Região Militar	609	Acréscimo de cotas	2013	R\$ 500,00	
UIEP	Antigo Quartel da 5ª Região Militar	2.332	?	2014	R\$ 618,27	O decreto não deixa claro se a normativa é modificativa ou aditiva
UIEP	Igreja Nossa Senhora da Glória	1.220	Concessão original	2012	R\$ 500,00	
UIEP	Igreja Nossa Senhora da Glória	183	Transferência recebida	2017	R\$ 714,43	Recebido da Catedral Metropolitana de Curitiba
UIEP	Igreja Nossa Senhora da Glória	324	Transferência recebida	2018	R\$ 714,43	Recebido da Catedral Metropolitana de Curitiba

Mod.	Beneficiário	Estoque	Tipo	Ano	Preço	Observação
PECM	Estádio Joaquim Américo Guimarães	41.047	Concessão original (primeira parcela)	2.012	R\$ 500,00	O estoque corresponde à primeira parcela, descontado o saldo remanescente atualizado em 2016
PECM	Estádio Joaquim Américo Guimarães	120.000	Concessão original (segunda parcela)	2.012	R\$ 500,00	O estoque corresponde à segunda parcela, a ser disponibilizado para concessão somente após liquidada a primeira parcela e a ser distribuído nos 12 anos seguintes.
PECM	Estádio Joaquim Américo Guimarães	18.953	Saldo remanescente da primeira parcela da concessão original atualizado	2.016	R\$ 699,30	O estoque corresponde ao saldo remanescente da primeira parcela atualizado
PECM	Estádio Joaquim Américo Guimarães	182.411	Segunda parcela corrigida	2.016	R\$ 699,30	O estoque corresponde à segunda parcela corrigida em a partir do acréscimo de cotas. Permanece as condicionantes de disponibilização após liquidada a primeira parcela e distribuição nos 12 anos após o início da concessão.
PEG		30.000	Concessão original	2.012	R\$ 500,00	Sistema viário
PEG		48.000	Acréscimo de cotas	2.012	R\$ 500,00	Sistema viário
PEG		25.000	Concessão original	2.013	R\$ 618,27	Equipamentos e espaços públicos de lazer e áreas verdes
PEG		45.000	Acréscimo de cotas	2.014	R\$ 665,40	Equipamentos e espaços públicos de lazer e áreas verdes
PEG		15.000	Acréscimo de cotas	2.018	R\$ 618,27	Equipamentos e espaços públicos de lazer e áreas verdes
UIEP	Belvedere	1.503	Transferência recebida	2017	R\$ 714,43	Recebido de Ministério Público do Paraná
UIEP	Belvedere	500	Acréscimo de cotas	2018	R\$ 769,48	
UIEP	Complexo cultural Solar do Barão	-	-	2016	R\$ -	
PEG		52.000	Concessão original	2.018	R\$ 769,48	Equipamentos, espaços públicos de lazer, áreas verdes e sistema viário

Fonte: Curitiba (legislação municipal).

Elaboração: a autora (2019).

Nota: UIEP – Unidade de Interesse Especial de Preservação; PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social; PEAE – Programa de Expansão do Atendimento Educacional; PIES – Programa de Implantação de Equipamentos Sociais; PEG – Programa Especial de Governo; PECM – Programa Especial Copa do Mundo; Para o PECM, considerado apenas o estoque referente à primeira parcela, uma vez que a emissão da segunda está condicionada à liquidação da primeira; Não considerada a regularização simplificada de edificações por não envolver o estabelecimento de estoque.

APÊNDICE D – Quadro comparativo das propostas revisórias dos instrumentos de concessão de potencial construtivo

	Mensagem 33	
	OODC	TDC
Estoque	-	-
Monitoramento	Grupo Gestor, coordenado pelo Ippuc, com a participação de secretarias e demais órgãos afins	
Distribuição dos recursos	I - 40% para habitação de interesse social; II - 5% para o patrimônio natural; III - 5% para o patrimônio cultural; IV - 10% para equipamentos públicos urbanos e comunitários, estruturação de sistema viário e de transporte público coletivo; V - 40% discricionário.	-
Parâmetros extrapoláveis	Coeficiente de aproveitamento, altura e densidade	Coeficiente de aproveitamento e altura
Fórmula de cálculo da contrapartida	$V_p = (A/Ca) \times V_m \times R$	-
Fatores de correção (Fc ou R)	0,75 para acréscimo de CA e densidade; 0,15 para acréscimo de pavimentos	-
Fatores de ajustes (Fa)	-	-
Fatores de conversão (F)	-	-
Índice de prioridade urbanística (Ipu)	-	-
Definição dos fatores	Previamente definidos, em lei	-
Fórmula de cálculo do potencial construtivo	-	$P_c = Ca \times A$
Fórmula de cálculo do potencial transferível	-	$P_{tr} = P_c \times (V_{mc}/V_{mr}) \times (C_r/C_c)$
Base de cálculo da contrapartida	Valor de mercado do m² do lote	
Prazo de validação para o usufruto do potencial concedido	-	-
Segmentação de usos	Há	Há

	Primeira proposta específica		
	OODC	TDC	CPC
Estoque anula	-	-	50.000 cotas de 1,00 m², podendo chegar a 90.000 cotas em caso de fatos fortuitos e emergenciais.
Monitoramento	Grupo de Acompanhamento, coordenado pelo Ippuc, constituído por 6 do Concitiba e 2 de livre nomeação do poder executivo		
Distribuição dos recursos	I - 40% para habitação de interesse social; II - 5% para o patrimônio natural; III - 5% para o patrimônio cultural; IV - 10% para equipamentos públicos urbanos e comunitários, estruturação de sistema viário e de transporte público coletivo; V - 40% discricionário.	-	-
Parâmetros extrapoláveis	Coeficiente de aproveitamento, altura, ático, uso, porte não habitacional e regularização de edificações	Coeficiente de aproveitamento, altura, uso e porte não habitacional	Coeficiente de aproveitamento, altura, uso e porte não habitacional
Fórmula de cálculo da contrapartida	$Vp = (A/Ca) \times Vu \times Fa \times Fc$	-	$CUB \times F \times Fc$
Fatores de correção (Fc ou R)	0,75 para acréscimo de CA; 0,15 para acréscimo de pavimentos	0,15 a 0,75, a depender da origem do potencial e da finalidade urbanística	-
Fatores de ajustes (Fa)	Geral: 0,2 a 0,8; Interesse social: 0,05 a 0,3; Ático: 1 a 1,3	0,2 a 0,8, a depender da prioridade urbanística pretendida	0,2 a 0,8, a depender da prioridade urbanística pretendida
Fatores de conversão (F)	-	-	Uso habitacional: CA igual ou inferior a 1 - 0,4; CA entre 1 e 2 - 0,5; CA igual a 2 - 0,8; e CA igual a 4 ou 5 - 1,25. Uso não habitacional: CA igual ou inferior a 2 - 1; CA igual a 4 ou 5 - 1,25.
Índice de prioridade urbanística (Ipu)	-	-	-
Definição dos fatores	Definidos parcialmente em lei e parcialmente em decreto municipal	Definidos parcialmente em lei e parcialmente em decreto municipal	Definidos parcialmente em lei e parcialmente em decreto municipal
Fórmula de cálculo do potencial construtivo	-	$Pc = Ca \times A$	-
Fórmula de cálculo do potencial transferível	-	$Pc = Ptr \times (Vur/Vuc) \times (Cc/Cr) \times Fc \times Fa$	-
Base de cálculo da contrapartida	ITBI		CUB, padrão N-R8, data base em janeiro
Prazo de válida para o usufruto do potencial concedido	2 anos, prorrogável por mais 1		2 anos, prorrogável por mais 1
Segmentação de usos	Não há	Não há	Não há

	Segunda proposta específica		
	OODC	TDC	CPC
Estoque anual	-	-	50.000 cotas de 1,00 m², podendo chegar a 90.000 cotas em caso de fatos fortuitos e emergenciais.
Monitoramento	Grupo de Acompanhamento, constituído por 1 representante do Ippuc, 1 representante da SMU, 1 representante da SMF, 1 representante da Cohab, 1 representante do segmento setor produtivo no Concitiba, 1 representante do segmento das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa do Concitiba, 1 representante do segmento das ONGs, trabalhadores e movimentos populares no Concitiba, 1 representante da CVI		
Distribuição dos recursos	I - 70% para habitação de interesse social; II - 10% para o patrimônio natural e cultural; III - 10% para equipamentos públicos urbanos e comunitários; V - 10% discricionário.	-	-
Parâmetros extrapoláveis	Coeficiente de aproveitamento, altura, uso e porte não habitacional	Coeficiente de aproveitamento, altura, uso e porte não habitacional	Coeficiente de aproveitamento, altura, ático, uso, porte não habitacional e regularização de edificações
Fórmula de cálculo da contrapartida	$Vp = (A/Ca) \times Vu \times Fc \times Ipu$	-	$Vp = (A/Ca) \times Vup \times Fc \times Fa$
Fatores de correção (Fc ou R)	0,75 para acréscimo de CA; 0,15 para acréscimo no número de pavimentos	-	0,75 para acréscimo de CA; 0,15 para acréscimo no número de pavimentos
Fatores de ajustes (Fa)	-	-	0,9 a 1,3, a depender da dinâmica imobiliária e da concessão de outorgas onerosas.
Fatores de conversão (F)	-	-	-
Índice de prioridade urbanística (Ipu)	0,2 ou 0,5, a depender da prioridade urbanística pretendida	-	0,2 ou 0,5, a depender da prioridade urbanística pretendida
Definição dos fatores	Definidos parcialmente em lei e parcialmente em decreto municipal	-	Definidos parcialmente em lei e parcialmente em decreto municipal
Fórmula de cálculo do potencial construtivo	-	$Pc = Ca \times A$	-
Fórmula de cálculo do potencial transferível	-	$Pc = Ptr \times (Vur/Vuc) \times (Cc/Cr)$	-
Base de cálculo da contrapartida	Valor de mercado do m² do lote		Boletim anual desenvolvido no âmbito do grupo de acompanhamento
Prazo de válida para o usufruto do potencial concedido	2 a 4 anos, a depender da natureza e do porte do projeto, prorrogável por mais 1	-	2 a 4 anos, a depender da natureza e do porte do projeto, prorrogável por mais 1
Segmentação de usos	Não há	Há, para o patrimônio ambiental natural	Não há

Fontes: Curitiba (2016g; 2018c, 2018d; 2018e; 2018f).

Elaboração: a autora (2019).

APÊNDICE E – Termo de consentimento livre e esclarecido

O(a) Sr(a) _____,
 RG nº _____, representando nessa ocasião

 (instituição que representa), sob a função de _____
 (função que desempenha na instituição) está sendo convidado(a) a participar do estudo “A experiência da aplicação do solo criado em Curitiba: entre a fundamentação e a prática”. O objetivo deste estudo é analisar a trajetória da regulamentação e da aplicação dos instrumentos baseados no mecanismo do solo criado em Curitiba – a saber, da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Transferência do Direito de Construir e da Cota de Potencial Construtivo –, correlacionando essa experiência à concepção original que fundamentou a idealização de tais instrumentos a nível nacional.

Para tanto, a partir do estudo da evolução normativa desses instrumentos no município, serão realizadas entrevistas com os diversos atores sociais envolvidos na sua regulamentação e aplicação, como representantes do poder público municipal, executivo e legislativo, de órgãos externos de controle e do setor produtivo relacionado à indústria da construção civil. O objetivo é identificar, entre outros, as intenções manifestas quando da concepção desses instrumentos, o trâmite burocrático envolvido na aquisição de potencial construtivo adicional, as justificativas que motivaram as reivindicações efetuadas por parte da sociedade civil organizada e as condicionantes que implicam na maior ou menor atratividade de um ou outro instrumento. Tais entrevistas serão conduzidas individualmente pela pesquisadora principal e, caso autorizado previamente pelo(a) participante, terão seu áudio gravado para verificações que assegurem a fidelidade do trabalho final às informações prestadas. As gravações de áudio não serão divulgadas.

Em vista de eventual desconforto com algum dos pontos abordados ou de riscos de identificação indireta por meio das informações compartilhadas, o(a) participante pode optar por não responder quaisquer perguntas feitas durante a entrevista e decidir, mesmo após a entrevista, quais informações não poderão ser divulgadas na pesquisa.

As informações coletadas serão utilizadas somente para esta pesquisa e a identidade do(a) participante será preservada em todas as suas etapas e em qualquer publicação a ela relacionada. Sem o consentimento escrito do(a) participante, nenhum dado que possa identificá-lo(a) será divulgado. Além disso, é garantida a liberdade de retirada de consentimento a qualquer momento, durante o período de elaboração da pesquisa.

Trata-se de pesquisa documental cujos resultados podem auxiliar na avaliação dos instrumentos urbanísticos em aplicação nas municipalidades brasileiras, não havendo benefício direto ao(à) participante.

Não haverá despesas pessoais para o(a) participante, nem compensação financeira relacionada à sua participação.

Em caso de dano pessoal comprovadamente causado pelos procedimentos deste estudo, o(a) participante tem direito de solicitar indenizações legalmente estabelecidas.

Esta pesquisa está sendo realizada no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sendo a mestranda Mônica Máximo da Silva (nº USP 10242058) a pesquisadora principal, sob a orientação do Prof Dr Eduardo Alberto Cusce Nobre. Em qualquer etapa do estudo, você poderá ter acesso à pesquisadora principal para esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio do email monicamsilva@usp.br ou do telefone (41) 999852004.

Acredito ter sido suficientemente esclarecido(a) a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim sobre o estudo “A experiência da aplicação do solo criado em Curitiba: entre a fundamentação e a prática”. Ficaram claros para mim quais são os propósitos da entrevista, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que minha participação é isenta de despesas, benefícios diretos e compensações. Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem qualquer penalidade ou prejuízo.

Autorizo a gravação em áudio da entrevista, que não será divulgada: () SIM () NÃO

Data ____/____/____

Assinatura do participante/representante legal

Data ____/____/____

Assinatura da testemunha*

* Para casos de voluntários analfabetos, semi-analfabetos ou portadores de deficiência auditiva ou visual

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste participante ou de seu representante legal para a participação neste estudo.

Data ____/____/____

Assinatura do responsável pelo estudo

Uma via deste documento deve ficar com o participante e outra em posse do pesquisador.

APÊNDICE F – Formulário e transcrição das entrevistas

A proposta das entrevistas desta dissertação foi submetida à Plataforma Brasil, sendo posteriormente remetida à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista, que deu seu parecer favorável em 30 de agosto de 2018 (parecer nº 2.856.419). O parecer consubstanciado daquele comitê, bem como os termos de consentimento livre e esclarecido assinados pelos entrevistados, encontram-se em posse da pesquisadora, podendo ser consultados a qualquer momento mediante solicitação.

O formulário utilizado como base e a transcrição das entrevistas na íntegra encontram-se digitalizados no CD-ROM abaixo disponibilizado.