

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
URBANO E REGIONAL – PROPUR/UFRGS**

JULIANA KRAEMER MICELLI TEIXEIRA

**SOLO CRIADO É UMA SOLUÇÃO JURÍDICO-URBANÍSTICA
PARA A CIDADE?
Estudo em Porto Alegre/RS (2000-2015)**

Porto Alegre
2020

JULIANA KRAEMER MICELLI TEIXEIRA

**SOLO CRIADO É UMA SOLUÇÃO JURÍDICO-URBANÍSTICA
PARA A CIDADE?**

Estudo em Porto Alegre/RS (2000-2015)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS) como requisito para obtenção do título de Mestre.
Linha de Pesquisa: Planejamento e Espaço Urbano e Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Livia Salomão Piccinini

Porto Alegre
2020

CIP - Catalogação na Publicação

TEIXEIRA, JULIANA KRAEMER MICELLI
SOLO CRIADO É UMA SOLUÇÃO JURÍDICO-URBANÍSTICA PARA
A CIDADE? ESTUDO EM PORTO ALEGRE (2000 - 2015) /
JULIANA KRAEMER MICELLI TEIXEIRA. -- 2020.
189 f.
Orientadora: LÍVIA TERESINHA SALOMÃO PICCININI.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa
de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional,
Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. solo criado. 2. Porto Alegre. 3. expansão da
cidade. 4. fórmula matemática do calculo do solo
criado. 5. habitação de interesse social. I.
PICCININI, LÍVIA TERESINHA SALOMÃO, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Juliana Kraemer Micelli Teixeira

**SOLO CRIADO É UMA SOLUÇÃO JURÍDICO-URBANÍSTICA
PARA A CIDADE?**

Estudo em Porto Alegre/RS (2000-2015)

Orientadora e Presidente da Banca Examinadora
Prof^a. Dr^a. Livia Salomão Piccinini

Aprovado em: 15/07/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria Soares de Almeida (examinadora interna)

Prof^a. Dr^a. Daniela Marzola Fialho (examinadora interna)

Prof. Dr. André Huyer (examinador externo)

Porto Alegre
2020

Dedico esta dissertação aos meus amados pais, Armando e Leila.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento deste trabalho foi uma jornada de aprendizado e imensa dedicação. Foram anos de estudos e superação para tornar possível esse sonho. Para isso foi indispensável a ajuda das pessoas que, aqui, rendo agradecimentos.

Agradeço imensamente ao meu amado pai, Armando, pelo apoio incondicional e por ser meu melhor leitor.

À minha amada mãe, Leila, agradeço por toda paciência (em minhas infinitas ligações telefônicas) e pelo amor incondicional.

Meu profundo agradecimento ao Carlos, meu grande amor, pelo apoio de todos os dias, pela paciência sem fim e por me impulsionar na busca dos meus sonhos.

Aos meus queridos amigos, que são tantos e espalhados pelo mundo, sou grata pelo carinho e pelo companheirismo de cada um. Sem vocês essa caminhada teria sido impossível.

À família IBCMED, na pessoa de seus Diretores, meus amigos queridos Fabiano e Israel, agradeço a amizade fiel, a confiança e a oportunidade de fazer parte desse time especial.

Ao querido amigo, sócio e brilhante advogado Dr. Josué Stelko, agradeço por nossa parceira de sucesso e amizade.

À querida colega Anelise Steigleder, agradeço imensamente o precioso auxílio na preparação deste estudo.

Ao querido Gabriel Zarth, muito obrigada pela engenhosidade na criação dos mapas expostos ao longo do trabalho.

Ao estimado Arquiteto Claudio Paiva, agradeço a generosa ajuda na criação desta dissertação.

Aos técnicos da UDRI e da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre, agradeço por me receberem sempre com atenção e boa vontade.

À Renata Andreoni Cruxen, Renata M. F. de Azevedo, Simone Mazzotti e ao Ricardo Cortez Lopes, gratidão pelo apoio sincero e tão valioso.

Por último, mas não menos importante, agradeço à professora Livia Salomão Piccinini por me acompanhar nesta caminhada.

“Não fui eu que ordenei a você? Seja forte e corajoso!
Não se apavore nem desanime, pois o Senhor, o seu
Deus, estará com você por onde você andar.”

Josué 1:9 (BÍBLIA SAGRADA)

RESUMO

O presente trabalho refere-se ao instrumento jurídico-urbanístico chamado solo criado (SC) e à sua contribuição no processo de direção da expansão e construção da cidade de Porto Alegre/RS. Esta dissertação abrange o período compreendido entre os anos de 2000 e 2015 e visa identificar as experiências internacionais do SC, sua aparição no Brasil, dando ênfase ao surgimento e desenvolvimento desse instrumento no município brasileiro de Porto Alegre/RS. O presente estudo demonstrará como se deu o desenvolvimento e o manejo do SC em Porto Alegre, apresentando a evolução das formas legislativas que regeram o instituto do solo criado. Serão demonstradas, ainda, a fórmula matemática utilizada para o cálculo dos valores do SC no período entre 2000 e 2015 e a atual fórmula matemática aplicada por Porto Alegre. Por fim, a dissertação responderá à pergunta-título do estudo, ponderando se a utilização do SC valeu a pena ou não para o município de Porto Alegre/RS. O solo criado é um instituto jurídico-urbanístico que busca auxiliar o crescimento mais justo e igualitário da cidade. Seus maiores objetivos são tornar o crescimento urbanístico harmônico por meio da direção da expansão da cidade e gerar os recursos necessários para viabilizar a habitação de interesse social e demais necessidades urbanísticas aplicadas ao município de Porto Alegre.

Palavras-Chave: Solo criado. Instrumento jurídico-urbanístico. Expansão da cidade. Fórmula matemática do cálculo do solo criado. Habitação de interesse social. Construção da cidade de Porto Alegre.

ABSTRACT

The present work refers to the legal-urban instrument called soil created (SC) and its contribution to the process of directing the expansion and construction of the city of Porto Alegre / RS. This dissertation covers the period between the years 2000 and 2015 and aims to identify the international experiences of SC, its appearance in Brazil, while also emphasizing the emergence and development of this instrument in the Brazilian Municipality of Porto Alegre /RS. The dissertation will demonstrate how the development and management of SC in Porto Alegre took place, presenting the evolution of the legislative forms that governed the institute of the created soil. It will also be demonstrated the mathematical formula used to calculate the SC values in the period between 2000 and 2015 and the current mathematical formula applied by Porto Alegre. Finally, the dissertation will answer the question whether the use of SC was worthwhile or not for the Municipality of Porto Alegre /RS. The created soil is a legal-urbanistic institute that seeks to help the fairer and more equal growth of the city. Its main objectives are to make urban growth harmonious through the direction of the city's expense, generating the necessary resources to enable social housing and other urban needs applied to the municipality of Porto Alegre.

Keywords: Soil created. Urban-legal instrument. Expansion of the city. Mathematical formula for calculating the created soil. Social housing. Construction of the city of Porto Alegre.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Exemplo da adição do solo criado	21
Figura 2 - Macrozonas de Porto Alegre.....	27
Figura 3 - Bairros que formam as macrozonas de Porto Alegre.....	28
Figura 4 - Representação do Solo Criado - Desenho de A. S. Bergamin.....	43
Figura 5 - Demonstração conceitual da OODC	100
Figura 6 - Receitas resultantes da alienação do solo criado em Porto Alegre (2001-2015)	115
Figura 7- Valores arrecadados nos leilões (2014-2015).....	120
Figura 8 - Valores arrecadados com a venda do solo criado	136
Figura 9 - Diagrama completo com todas as funções do sistema de MPC	139
Figura 10 - Atuação do sistema de MPC apenas no tocante ao solo criado	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Detalhamento dos passos metodológicos da pesquisa.....	31
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índices de aproveitamento (IA) - Porto Alegre	104
Tabela 2 - Receitas totais arrecadadas por alienação de solo criado em Porto Alegre (2001-2015).....	116
Tabela 3 - Custos da unidade de habitação de interesse social	116
Tabela 4 - Panorama de venda de solo criado na modalidade balcão.....	128
Tabela 5 - Leilões realizados no município de Porto Alegre	134
Tabela 6 - Quantidade de solo criado disponibilizado para venda em cada leilão ..	134
Tabela 7 - Dados dos leilões para venda de solo criado	135

LISTA DE SIGLAS

- AC** - Área Construída
- ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ANPAD** - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
- BRT** - *Bus Rapid Transit*
- CA ou CAB ou IA** - Coeficiente ou Índice de Aproveitamento
- CAE** - Comissão de Assuntos Econômicos
- CEPAM** - Centro de Estudos e Pesquisa da Administração Municipal, órgão do Governo Municipal de São Paulo
- CF/88** - Constituição Federal de 1988
- CMDUA** - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
- CNDU** - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
- CNPJ** - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- COMATHAB** - Conselho Municipal de Acesso à Terra e à Habitação
- COS** - *Coefficient d'Occupacion des Sols*
- CPF** - Cadastro de Pessoa Física
- CTN** - Código Tributário Nacional de Planejamento Municipal
- DEMHAB** - Departamento Municipal de Habitação
- DOPA** - Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre
- EIA** - Estudo de Impacto Ambiental
- EIV** - Estudo de Impacto de Vizinhança
- EVU** - Estudo de Viabilidade Urbanística
- FAR** - *Floor Area Ratio*
- FMD** - Fundo Municipal de Desenvolvimento
- FMHIS** - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
- FMPDU** - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
- FMPU** - Fundo Municipal de Planejamento Urbano
- FP** - Fator de Planejamento
- Funcopa** - Fundo da Copa do Mundo
- Funpromob** - Fundo Especial de Pró-Mobilidade
- GPE-GP** - Gabinete de Planejamento Estratégico do Gabinete do Prefeito
- HIS** - Habitação de Interesse Social
- IA ou CA ou CAB** - Coeficiente ou Índice de Aproveitamento
- IGP-M FGV** - Índice Geral de Preços do Mercado – Fundação Getúlio Vargas
- Inc.** - Inciso

- INSS** - Instituto Nacional do Seguro Social
- IP** - Índice de Aproveitamento
- LC** - Lei Complementar
- LMA** - Limite Máximo de Aproveitamento
- m** - Metro(s)
- m²** - Metro(s) quadrado(s)
- MPC** - Monitoramento de Potencial Construtivo
- MZ** - Macrozona
- NR** - Norma Reguladora
- OODC** - Outorga Onerosa do Direito de Construir
- PDDUA** - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
- PL** - Projeto de Lei
- PLD** - *Plafond Légal de Densité*
- PMPA** - Prefeitura Municipal de Porto Alegre
- PPA** - *Programmi Pluriennali di Attuazione*
- Procempa** - Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre
- PUR** - Planejamento Urbano Regional
- RIA** - Relatório de Impacto Ambiental
- RIMA** - Relatório de Impacto de Meio Ambiente
- RM** - Rendimento Médio
- SC** - Solo Criado
- Secopa** - Secretaria Extraordinária da Copa
- SMF** - Secretaria Municipal de Fazenda
- SMGAE** - Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico
- SMURB** - Secretaria Municipal de Urbanismo
- SPM** - Secretaria de Planejamento Municipal
- SPU** - Secretaria de Planejamento Urbano
- STF** - Supremo Tribunal Federal
- TPC** - Transferência de Potencial Construtivo
- UDRI** - Unidade de Desapropriação e Reserva de Índices
- UEU** - Unidade de Estruturação Urbana
- VMT** - Valor de Mercado do Metro Quadrado de Terreno de Face do Quarteirão
- VR** - Valor de Referência
- VSC** - Valor do Solo Criado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 Tema de pesquisa	22
1.2 Abordagem	22
1.3 Justificativa	23
1.4 Objetivos	23
1.4.1 Objetivos específicos	23
1.5 Porto Alegre	24
1.6 Metodologia	29
1.7 Estrutura da dissertação.....	33
2 REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL	35
2.1 Gestão urbana e planejamento urbano.....	36
2.2 O solo criado e a dinâmica urbana.....	39
2.3 Fundamentos que compõem o preço do solo urbano.....	40
3 O ADVENTO DO SOLO CRIADO: BREVE PANORAMA INTERNACIONAL E SURGIMENTO NO BRASIL	47
3.1 Panorama internacional.....	47
3.1.1 Experiência na Itália	48
3.1.2 A experiência italiana ganha novos contornos	48
3.1.3 A experiência francesa	51
3.1.4 A experiência norte-americana	54
3.1.5 Outras experiências de solo criado: Grã-Bretanha e América Latina	56
3.2 O surgimento do solo criado no Brasil.....	57
4 A POLÍTICA URBANA NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	62
4.1 Direitos fundamentais	64
4.2 Função social da propriedade: breves comentários.....	67
4.2.1 A função social da propriedade no Brasil	70
4.3 Direito de construir	74
4.4 Instrumentos da política urbana	78
4.4.1 As diretrizes da Política Urbana Nacional	80

4.4.2 A busca por uma cidade sustentável	84
4.4.3 A outorga onerosa do direito de construir.....	84
4.4.4 Pressupostos para a outorga onerosa do direito de construir	89
4.4.5 Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir	90
5 O SOLO CRIADO EM PORTO ALEGRE	96
5.1 Os tipos de solo criado	101
5.2 A fórmula de cálculo do valor do solo criado.....	106
5.3 O solo criado e suas formas de receitas – os fundos municipais	109
6 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ALIENAÇÃO – MODALIDADES DE VENDA DE SOLO CRIADO EM PORTO ALEGRE: BALCÃO E LEILÃO	122
6.1 Venda direta de solo criado modalidade balcão	123
6.2 Venda de solo criado por meio de procedimento licitatório na modalidade leilão	129
6.3 Nova forma de aplicação do processo licitatório na modalidade leilão	130
6.4 Valores de venda do solo criado atualizados pelo índice CUB Sinduscon-RS	136
7 SISTEMA DE MONITORAMENTO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO	138
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
8.1 Conclusões históricas sobre o solo criado em Porto Alegre.....	142
8.2 Da fórmula de cálculo do valor do solo criado em Porto Alegre	144
8.3 Participação efetiva do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social na gerência dos recursos obtidos com a venda do solo criado	147
8.4 A adoção do solo criado em Porto Alegre valeu a pena?	148
ANEXO 1 - Lei italiana nº 10 – Legge Bucalossi	159
ANEXO 2 - Reportagem “La legge Bucalossi sul regime dei suoli”	166
ANEXO 3 - Texto integral da Carta do Embu	168
ANEXO 4 - Artigo 53-A do PDDUA (2010) de Porto Alegre	170
ANEXO 5 - Quadro do Anexo 06 do PDDUA (2010) de Porto Alegre – Tabela de Índice de Aproveitamento do PDDUA (2010)	171
ANEXO 6 - Artigos 182 e 183 da CF/88	172
ANEXO 7 - E-mail da equipe de Projetos DEMHAB.....	173
ANEXO 8 - Excerto de reportagem do Jornal do Comércio (14/5/2016)	174
ANEXO 9 – Qualificação da parte adquirente	175
ANEXO 10 - Ficha de aquisição de solo criado de pequeno adensamento	176
ANEXO 11- Ficha de aquisição de solo criado não adensável.....	177

ANEXO 12 - Requerimento de solicitação de autorização de aquisição de solo criado de pequeno adensamento ou não adensável	178
ANEXO 13 - Exemplo de Termo de Alienação de Solo Criado de Pequeno Adensamento.....	179
ANEXO 14 - Entrevista do Jornal do Comércio com Maria Alice Michelucci (24/11/2014).....	181
ANEXO 15 - Ata da votação CMDUA valores do solo criado (22/8/2017)	182
ANEXO 16 - Receitas e despesas Funpromob – documentos da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre	186
ANEXO 17 - Reportagem sobre sistema de MPC (9/10/2014)	187
ANEXO 18 - Reportagem: Venda de solo criado passa por mudanças	188

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como tema o solo criado (doravante denominado SC), a partir da sua institucionalização como instrumento urbanístico. O presente estudo visa responder à pergunta-título – “Solo criado é uma solução jurídico-urbanística para a cidade?” – e identificar as raízes históricas da formação/criação do SC no mundo, no Brasil e particularmente na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul entre 2000 e 2015. Serão apresentados os caminhos do desenvolvimento do conceito, as formas legislativas adotadas, os objetivos admitidos nas cidades e como o instrumento foi adaptado para ser aplicado no Brasil. Pretende-se analisar a relação do instrumento com a função social da propriedade, para, assim, identificar o papel designado pela legislação e o que ocorre com o uso dessa ferramenta na cidade.

O estudo do SC é particular. Trata-se de uma ferramenta de planejamento urbano e de política urbana que integra o conjunto de ferramentas do Estatuto da Cidade como um dos ordenadores, indutores e financiadores da cidade. Surgido na Itália em 1971 e na França em 1975, aparece no Brasil em 1976, com a Carta do Embu. Desde então, foi paulatinamente sendo incorporado às legislações de várias cidades. Cabe destacar que não serão tratadas neste trabalho as questões morfológicas atinentes ao SC.

A escolha do tema e a linha de investigação da pesquisa se devem à formação da autora e à sua curiosidade pelas questões relacionadas ao SC. O interesse foi reforçado ao acompanhar as reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) realizadas na Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. A partir delas, foi possível notar os grupos formados por diferentes entidades do mercado da construção civil, da sociedade organizada, da população de Porto Alegre e órgãos de classe. Esses grupos, com interesses diversos, questionavam os valores operados no SC e a fórmula do seu cálculo pela Secretaria Municipal da Fazenda no período entre 2000 e 2015. Essa discussão despertou ainda mais o interesse por esse tema rico e desafiador. A pesquisa se justifica também pela constatação da existência de poucas informações, obras bibliográficas específicas e atuais que guiem as interpretações e o entendimento sobre a ferramenta. Esta dissertação visa lançar um pouco mais de luz sobre esse instrumento jurídico-urbanístico e controverso. Um exemplo disso são as discussões sobre a fórmula matemática para o cálculo do valor

do SC, ou seja, sobre a metodologia utilizada em Porto Alegre para o cálculo dos valores do m² do SC nas diferentes localizações (bairros e regiões da cidade). Considerando que na sua origem e base o SC foi instituído para conseguir recursos primordialmente para a habitação popular, a transparência sobre esse tema favorecerá aqueles que têm menos. Por si só esse objetivo justifica esta dissertação. Não há julgamento de valor no sentido de afirmar que esses recursos estejam sendo mal aplicados, o que se deseja é colocar as informações reunidas ao alcance de todos aqueles que possam ser interessados e iniciar uma reflexão sobre o tema.

Em Porto Alegre, o SC teve uma aparição singela no Plano Diretor de 1979 (Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979). Na época, o que controlava o índice de SC possível de ser vendido era a densidade dos bairros da cidade. Oito anos após, em 1987, o SC passou a ser instituído por meio do Fundo Municipal para o Desenvolvimento Urbano (VIZZOTTO, 2008). A análise dos acontecimentos ao longo do tempo permite compreender que o SC foi incorporado efetivamente à legislação municipal de Porto Alegre no ano de 1994, por meio da Lei Complementar 315/94, regulamentada, posteriormente, no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de 1999. O artigo que presentemente institui a Outorga Onerosa do Direito de Construir¹ tem previsão legal no artigo 28 e seguintes do Estatuto da Cidade². No município de Porto Alegre, a previsão legal do solo criado está referida no artigo 53 do PDDUA (2010)³. Cabe destacar, ainda, que a diferença entre SC e direito de construir estará mais bem esclarecida no Capítulo 3 deste estudo, que trata da política urbana no Brasil.

O SC trata da área edificável na qual o direito de construir passará a ser exercido acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB ou CA)⁴ estabelecido pelo Plano Diretor. Dito de outra forma: o proprietário de um terreno hipotético em Porto Alegre, conforme o Plano Diretor, pode construir, no máximo, 300m² de edificação. Usando o SC, o proprietário passa a adquirir, junto aos estoques da prefeitura municipal, o direito de construir mais 80m² nesse mesmo terreno. Assim,

¹ OODC é como juridicamente se denomina o solo criado.

² Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

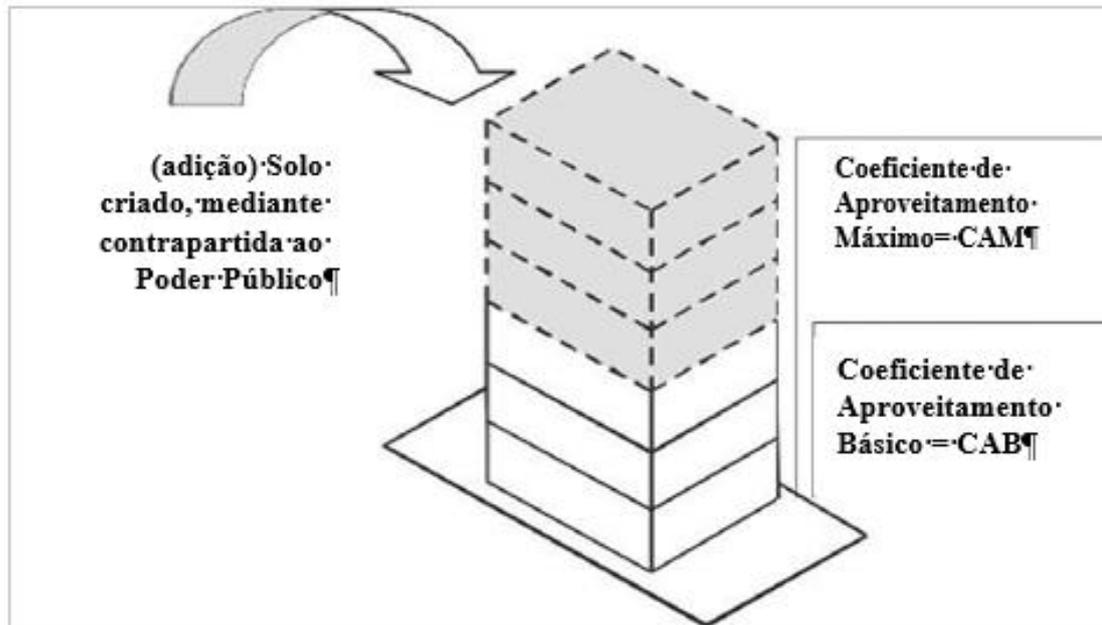
³ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental Lei Complementar nº 434/99, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667/11, incluindo a Lei Complementar nº 646/10

⁴ O Coeficiente de Aproveitamento (CAB ou CA) ou Índice de Aproveitamento (IA) é um número que, multiplicado pela área de um terreno, indica a quantidade total de metros quadrados passíveis de serem construídos. Em princípio, o índice básico é 1 (um); acima disso, seria SC. No entanto, há várias interpretações a respeito.

passa-se de 300m² para 380m² de construção; libera-se mais área construída e mais pavimentos podem ser construídos. Se nessa região e para esse terreno hipotético, o máximo permitido eram três pavimentos e 300m² de construção, agora, são quatro pavimentos e 380m² de construção. Para o construtor, é de fato muito atrativo; todavia, para os que moram no entorno desse terreno não parece ser tão bom assim. Eles terão que conviver com uma realidade pior: terão um vizinho muito mais alto, mais sombras aparecerão, haverá mais pessoas e mais veículos por metro quadrado. Essas são algumas das desvantagens da criação de mais solo. Apesar disso, o instrumento do SC pode ser bom se direcionarem os recursos obtidos para a criação de habitações de interesse social. Habitações simples, porém de qualidade: terrenos altos, secos, construções fortes, duráveis, sem umidade e com ótima insolação nos dormitórios; rua pavimentada, rede de água potável, rede de esgoto e toda infraestrutura básica que torna a vida melhor e mais fácil. Sempre que os recursos da venda do SC forem nessa direção, valerá a pena.

A legislação admite que o proprietário (pessoa física ou jurídica) possa adquirir SC junto ao município. Utiliza-se para isso uma das duas modalidades de aquisição existentes: (i) licença para construir acima do previsto, através da compra feita em balcão, ou (ii) leilão, de acordo com as condições fixadas pelo Plano Diretor para a respectiva macrozona onde está localizado o terreno da pessoa física ou jurídica. Essas possibilidades de construir acima do coeficiente de aproveitamento são regidas pelo PDDUA (2010), que estabelece a disponibilidade e os limites do SC para cada uma das macrozonas de Porto Alegre, conforme Figura 1, trazendo uma imagem demonstrativa de exemplo de adição do solo criado:

Figura 1 - Exemplo da adição do solo criado



Fonte: Saboya (2008).

Esta dissertação investiga, dentre outros elementos mencionados, a apresentação do histórico nacional e internacional do SC, os objetivos do instrumento jurídico-urbanístico e dados específicos que demonstram os processos que orientam sua utilização na cidade.

Partindo dessa análise histórica do SC nas cidades, será abordada e analisada a legislação existente em Porto Alegre relacionada ao SC, apresentando a evolução da legislação. A abordagem inicia pelo Estatuto da Cidade, lei federal de julho de 2001, a partir da qual construíram-se as modernas leis municipais que regulamentam as atuais demandas do referido município. A ferramenta de planejamento urbano SC está descrita no Estatuto da Cidade, em seu capítulo II, artigo 4º, V, “n”, que trata sobre os Instrumentos Jurídicos da Política Urbana, integrando o conjunto dos instrumentos chamados de Ordenadores/Indutores Financeiros.

A pesquisa, conforme apontado nos objetivos gerais, busca também compreender os mecanismos e princípios empregados em Porto Alegre na formulação do valor do SC. Especial atenção será dada à formação do preço do SC que será adquirido pelo particular e a fórmula matemática que gera esse valor.

Também serão abordadas as macrozonas (MZ) de Porto Alegre que tiveram SC comercializado por meio de venda pública durante o período compreendido entre

2000 e 2015 e os valores arrecadados. Esses valores serão convertidos em metros quadrados de habitação popular para simples ilustração. Os dados coletados apontam quais MZ mais se destacaram nesse processo de compra na modalidade leilão, expondo as maiores metragens (m²) de SC negociadas.

No tocante ao controle, serão apresentadas informações sobre o Sistema de Monitoramento de Potencial Construtivo (MPC), que gerencia a gestão de estoque, titularidade e troca de titularidade do SC na cidade de Porto Alegre. Por fim, busca-se esclarecer o processo de aquisição de SC nas modalidades de venda pública e venda em balcão.

1.1 Tema de pesquisa

O SC é identificado como tema de pesquisa. Há falta de informações sobre a sua gestão e poucos conhecem como funciona o instrumento jurídico-urbanístico do SC. Esta dissertação não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas visa esclarecer pontos importantes. São muitos os interesses envolvidos na compra e na venda do SC. Os textos acessados, assim como as discussões assistidas nas reuniões do CMDUA de Porto Alegre ao longo de aproximadamente um ano, entre 2017-2018, mostraram os interesses envolvidos na questão.

Se o planejamento do uso do SC é importante, não menos essencial é a sua gestão pela administração pública municipal. O efetivo controle das operações de venda e a gestão dos recursos daí advindos podem contribuir para a melhoria das condições gerais da cidade. Os recursos oriundos da venda do SC têm designação específica e, segundo a legislação vigente em Porto Alegre, devem ser empregados para fomentar a Habitação de Interesse Social.

1.2 Abordagem

A presente pesquisa se orienta na direção de uma investigação histórica e empírica sobre o SC, através de um quadro descritivo dessa realidade, a partir do qual se busca compreender e refletir sobre as formas como ocorreu o estabelecimento de seu desenho e sua forma atual como instrumento jurídico da política urbana.

1.3 Justificativa

O tema tratado é de interesse do planejamento urbano, pois representa uma das possíveis formas de financiamento da cidade e influencia as direções da expansão e do próprio desenvolvimento do município. O solo criado se configura como uma fonte de arrecadação municipal significativa que viabilizaria a Habitação de Interesse Social no município e é descrito na lei municipal.

Para compreender a funcionalidade do SC no município brasileiro de Porto Alegre/RS, a pesquisa busca descrever de que maneira ocorre o processo formal de venda do SC. Demonstra quais os ritos legais para sua aquisição pelos usuários privados, a forma como o município controla as reservas (estoque) de SC e o funcionamento do banco de dados, que armazena as informações dos possuidores/proprietários de SC. O solo criado se assemelha a uma moeda: é possível comprá-lo para usar mais tarde ou revendê-lo com lucro.

O que também instiga a realização deste estudo é analisar a fórmula de criação dos valores do SC pelo município. Apresentar cada um dos seus parâmetros e compreender como eles influenciam o valor final obtido para o m² de SC. São essas questões e dúvidas que justificam a presente dissertação. Muitas outras questões sobre SC poderiam ser tratadas, entretanto, aqui, serão abordadas as já mencionadas.

1.4 Objetivos

Investigar o processo de estabelecimento do SC no município de Porto Alegre e sua forma de funcionamento, compreendendo sua criação, descrevendo e analisando os limites de seu papel especificamente em relação à Habitação de Interesse Social (HIS), no período entre 2000 e 2015.

1.4.1 Objetivos específicos

A fim de alcançar o objetivo geral, propõem-se os seguintes objetivos específicos (itens):

- 1) Traçar um painel histórico internacional do SC;
- 2) Apresentar como foi o surgimento do SC no Brasil;
- 3) Relacionar a legislação pertinente ao SC no Brasil e em Porto Alegre;

- 4) Descrever como ocorrem as fases do processo de aquisição de SC (venda pública e em balcão) em Porto Alegre;
- 5) Investigar a situação dos estoques de SC do município de Porto Alegre;
- 6) Apurar os valores resultantes da venda pública e em balcão de SC ano a ano, no período de 2000 a 2015, em Porto Alegre;
- 7) Demonstrar ano a ano a quantidade de HIS construída pelo DEMHAB com o produto da venda de SC, no período de 2000 a 2015, em Porto Alegre.

1.5 Porto Alegre

Porto Alegre é a capital do Estado mais meridional do Brasil, o Rio Grande do Sul, com localização geográfica, marcada pela latitude 30° 01' 39" sul; longitude 51° 13' 40" oeste. Com área de 496,702km², possui geografia diversificada, ocupa uma área de planície circundada por 40 morros que abrangem 65% do seu espaço. É limitada pela orla fluvial do lago Guaíba, que apresenta 70km de extensão e é a expressão geográfica e paisagística mais marcante da capital gaúcha, cuja população é de 1.475.717 milhões de habitantes. Cerca de 44km² de seu território estão distribuídos em 16 ilhas sob jurisdição do município. Porto Alegre tem cerca de 94 bairros⁵, em nove macrozonas nas regiões de planejamento da cidade. A presente dissertação irá analisar o processo do solo criado de Porto Alegre no período de tempo compreendido entre 2000 a 2015. Esse período foi escolhido por ser cenário de importantes acontecimentos ocorridos na cidade, relacionados a caminhada de desenvolvimento do solo criado. As macrozonas são descritas no PDDUA como conjuntos de Unidades de Estruturação Urbana (PDDUA,

⁵ Bairros de Porto Alegre, listados em ordem alfabética: 1. Aberta dos Morros; 2. Agronomia; 3. Anchieta; 4. Arquipélago; 5. Auxiliadora; 6. Azenha; 7. Bela Vista; 8. Belém Novo; 9. Belém Velho; 10. Boa Vista; 11. Boa Vista do Sul; 12. Bom Fim; 13. Bom Jesus; 14. Camaquã; 15. Campo Novo; 16. Cascata; 17. Cavalhada; 18. Centro Histórico; 19. Chácara das Pedras; 20. Chapéu do Sol; 21. Cidade Baixa; 22. Coronel Aparício Borges; 23. Costa e Silva; 24. Cristal; 25. Cristo Redentor; 26. Espírito Santo; 27. Extrema; 28. Farrapos; 29. Farroupilha; 30. Floresta; 31. Glória; 32. Guarujá; 33. Higienópolis; 34. Hípica; 35. Humaitá; 36. Independência; 37. Ipanema; 38. Jardim Botânico; 39. Jardim Carvalho; 40. Jardim do Salso; 41. Jardim Europa; 42. Jardim Floresta; 43. Jardim Isabel; 44. Jardim Itu; 45. Jardim Leopoldina; 46. Jardim Lindoia; 47. Jardim Sabará; 48. Jardim São Pedro; 49. Lageado; 50. Lami; 51. Lomba do Pinheiro; 52. Mário Quintana; 53. Medianeira; 54. Menino Deus; 55. Moinhos de Vento; 56. Montserrat; 57. Morro Santana; 58. Navegantes; 59. Nonoai; 60. Parque Santa Fé; 61. Partenon; 62. Passo da Areia; 63. Passo das Pedras; 64. Pedra Redonda; 65. Petrópolis; 66. Pitinga; 67. Ponta Grossa; 68. Praia de Belas; 69. Restinga; 70. Rio Branco; 71. Rubem Berta; 72. Santa Cecília; 73. Santa Maria Goretti; 74. Santa Rosa de Lima; 75. Santa Tereza; 76. Santana; 77. Santo Antônio; 78. São Caetano; 79. São Geraldo; 80. São João; 81. São Sebastião; 82. Sarandi; 83. Serraria; 84. Sétimo Céu; 85. Teresópolis; 86. Três Figueiras; 87. Tristeza; 88. Vila Assunção; 89. Vila Conceição; 90. Vila Ipiranga; 91. Vila Jardim; 92. Vila João Pessoa; 93. Vila Nova; e 94. Vila São José.

2010⁶), com características peculiares quanto a aspectos socioeconômicos, paisagísticos e ambientais. O SC de Porto Alegre foi alocado nas nove macrozonas existentes na cidade. Cada macrozona possui suas características e especificidades, conforme descrição a seguir (PDDUA, 2010).

Macrozona 01: cidade radiocêntrica, território compreendido pelo Centro Histórico até a 3ª Perimetral (PDDUA, 2010). Essa macrozona é composta pelos seguintes bairros: Centro, Praia de Belas, Cidade Baixa, Santana, Farroupilha, Bonfim, Independência, Rio Branco, Santa Cecília, Azenha, Moinhos de Vento, Floresta, Marcilio Dias, Auxiliadora, Montserrat, Bela Vista, Petrópolis, Jardim Botânico, Santo Antônio, Partenon e São Geraldo.

Macrozona 02: corredor onde estão situados os equipamentos: Aeroporto, Trensurb, CEASA e Parque Mascarenhas de Moraes. Localiza-se entre a autoestrada Free-way e as avenidas Sertório e Assis Brasil (PDDUA, 2010). Essa macrozona é composta pelos seguintes bairros: Navegantes, Humaitá, Anchieta, São João, Farrapos, São Pedro (limítrofe), Jardim Floresta (limítrofe) e Sarandi.

Macrozona 03: cidade xadrez. Fortalecida por ligações viárias nos sentidos norte/sul e leste/oeste, que formam a trama viária xadrez. Seus marcos estruturadores são os três corredores de centralidade: Sertório/Assis Brasil, Anita Garibaldi/Nilo Peçanha e Ipiranga/Bento Gonçalves (PDDUA, 2010). É composta pelos seguintes bairros: Higienópolis, Boa Vista, Passo D'areia, Jardim São Pedro, Santa Maria Goretti, Vila Ipiranga, Cristo Redentor, Jardim Lindoia, São Sebastião, Jardim Floresta, Jardim Itu-Sabará, Rubem Berta, Três Figueiras, Chácara das Pedras, Vila Jardim, Bom Jesus, Jardim do Salso, Jardim Carvalho, Vila João Pessoa e Jardim Botânico.

Macrozona 04: cidade da transição – localizada entre a cidade radiocêntrica e a cidade jardim, é o corredor de centralidade Cavallhada/Tristeza (PDDUA, 2010). Essa macrozona é composta pelos seguintes bairros: Cavallhada, Tristeza, Camaquã Cristal, Nonoai, Teresópolis, Santa Tereza, Glória, Coronel Aparício Borges, Vila João Pessoa, São José, Agronomia.

Macrozona 05: cidade jardim, caracterizada pela baixa densidade e pelo uso residencial unifamiliar, abrange especialmente os bairros junto à orla do Guaíba (PDDUA, 2010). Essa macrozona é composta pelos bairros Serraria, Guarujá, Espírito Santo, Ipanema, Vila Assunção, Tristeza (parte), Camaquã (parte), Cavallhada (parte), Vila Nova.

⁶ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental Lei Complementar nº 434/99, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667/11, incluindo a Lei Complementar nº 646/10.

Macrozona 06: eixo Lomba-Restinga, estrutura-se ao longo das Estradas João de Oliveira Remião e João Antônio da Silveira (PDDUA, 2010). Essa macrozona é composta pelos bairros Lomba do Pinheiro e Restinga.

Macrozona 07: Restinga, bairro residencial da Zona Sul de Porto Alegre. Essa macrozona se liga com a Região Metropolitana por meio do corredor de produção (PDDUA, 2010). Essa macrozona é composta pelo bairro da Restinga.

Macrozona 08: rururbana – essa macrozona possui baixo número de moradores (PDDUA, 2010). É composta pelos seguintes bairros: Ponta Grossa, Lajeado, Lami, Cascata, Belém Velho, Restinga.

Macrozona 09: é composta pelas unidades de conservação estaduais Parque Estadual Delta do Jacuí e Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí – APA. (NR) (PDDUA, 2010).

Na Figura 2, tem-se as macrozonas da cidade de Porto Alegre:

Figura 2 - Macrozonas de Porto Alegre



Fonte: Zarth, G. (2017).

Na Figura 3, pode-se observar os bairros que formam as macrozonas de Porto Alegre.

Figura 3 - Bairros que formam as macrozonas de Porto Alegre

MACROZONA 1



MACROZONA 2



MACROZONA 3



MACROZONA 5



MACROZONA 4



MACROZONA 6



MACROZONA 8

MACROZONA 9



MACROZONA 7

Macrozonas de Porto Alegre/RS
ZARTH, G. (2017)



Fonte: Zarth, G. (2017).

1.6 Metodologia

A metodologia em uma dissertação descreve os procedimentos adotados no desenvolvimento das etapas da pesquisa, estabelecendo e esclarecendo as investigações associadas. Fornece informações relevantes como, a natureza dos procedimentos, justificativas para sua utilização e limitações existentes. Assim sendo, a metodologia traça os passos que serão dados para o desenvolvimento dos objetivos da pesquisa, que, neste caso, descreve o processo de comercialização de SC e como Porto Alegre emprega os valores obtidos na construção de HIS. Será identificada a quantidade de SC existente para ser comercializada, para quais fundos esses valores foram enviados e a lógica de distribuição desses valores.

A metodologia, então, envolve a construção de um histórico e sua análise. A presente análise foi fundamentada em pesquisa bibliográfica e levantamento de dados em jornais e em órgãos públicos municipais, e é calcada no estudo das legislações pertinentes e nas observações feitas nas reuniões do CMDUA, nas quais houve discussões sobre a utilização, aplicabilidade e alterações nos cálculos dos valores SC na cidade de Porto Alegre.

Para melhor estruturar este estudo, a metodologia utilizada firmou-se na divisão da pesquisa em cinco etapas descritas a seguir.

Primeira etapa: levantamento bibliográfico sobre o tema proposto – teses, dissertações, jornais, anais de congressos, atas das reuniões do CMDUA e artigos relacionados ao tema. A etapa subsequente envolveu o estudo da legislação existente sobre SC em âmbito nacional (Estatuto da Cidade) e municipal (legislação específica de Porto Alegre, PDDUA de Porto Alegre dos anos de 1999 e 2010), pareceres, acórdãos, decisões judiciais. A terceira etapa abrangeu o mapeamento das macrozonas, regiões de planejamento e bairros de Porto Alegre. Na fase seguinte, o foco foi direcionado a pesquisas junto aos órgãos públicos municipais com servidores e levantamento de dados junto aos principais setores da PMPA, atas publicadas pelo CMDUA, informações junto a técnicos municipais, profissionais de sindicatos e instituições associadas à construção civil e ao mercado imobiliário, representantes das regiões de planejamento e associações de moradores (membros do CMDUA), individualmente e nas suas instituições. Os principais setores da PMPA visitados foram: Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB), Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), Unidade de Desapropriação e Reserva de Índice (UDRI), Companhia de

Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa) e CMDUA⁷. Por fim, na última etapa, foram reunidas informações e comparações, visando determinar quanto foi arrecadado com a venda do SC ano a ano, quanto foi construído de habitação de interesse social e quanto do numerário seguiu outros destinos.

O quadro a seguir apresenta a descrição dos passos metodológicos realizados, exemplificando-os e esclarecendo sua execução.

⁷ Durante a realização desta pesquisa, a PMPA passou por transformações internas que alteraram o nome dos setores aqui utilizados.

Quadro 1 - Detalhamento dos passos metodológicos da pesquisa

Ação	Detalhamento da ação
Apresentação do recorte espacial da pesquisa.	Descrição da cidade de Porto Alegre e demonstração do histórico político e legislativo na época da inclusão do instrumento do SC no PDDUA (2010).
Definição do recorte temporal.	O período pesquisado foi de 2000 a 2015. Esse período foi escolhido por ser cenário de importantes acontecimentos ocorridos na cidade, relacionados à caminhada de desenvolvimento do solo criado.
Utilização de dados técnicos.	Estudo bibliográfico sobre a história do SC internacionalmente, no Brasil e em Porto Alegre. Sondagem de assuntos afins ao tema pesquisado. Leitura de bibliografias específicas – teses, dissertações, jornais, anais de congressos e artigos relacionados ao tema. Pesquisa de dados junto às Secretarias Municipais: SMURB, SMF, UDRI, Procempa, DEMHAB e CMDUA.
Pesquisa da legislação pertinente ao SC.	Pesquisa da legislação pertinente ao SC nas esferas Municipal e Federal.
Indicação de macrozonas (MZ), regiões e bairros de Porto Alegre.	Mapeamento das MZ com regiões e bairros e apresentação de mapas.
Identificação das MZ que mais tiveram SC vendido, ano a ano, no período de 2000 a 2015.	Pesquisas junto aos órgãos públicos municipais e a técnicos municipais, profissionais liberais de diversos setores e Secretarias Municipais – SMURB, SMF, UDRI, Procempa, DEMHAB e CMDUA.
Demonstração das fases do processo de aquisição de SC (venda pública e em balcão) de Porto Alegre, passo a passo.	Diálogos e pesquisa de dados, pautas, atas, informações, mapeamentos e plantas de localização junto aos agentes envolvidos com o SC em Porto Alegre, tais como técnicos municipais, profissionais de diversos sindicatos e instituições associadas à construção civil e ao mercado imobiliário, representantes das regiões de planejamento e associações de moradores, individualmente e em suas instituições. São elas: SMURB, SMF, UDRI, Procempa, DEMHAB, CMDUA, Procuradoria Adjunta de Domínio Público Urbanismo e Meio Ambiente e Procuradoria Geral do Município.
Investigação e descrição da situação dos estoques de SC do município de Porto Alegre.	Pesquisas com a equipe da UDRI (SMURB) e com equipe da Procempa sobre o entendimento do funcionamento do sistema que gerencia os estoques de SC em Porto Alegre.
Apuração dos valores resultantes da venda pública e em balcão de SC, ano a	Questionamentos junto à equipe da UDRI (SMURB) e Secretaria da Fazenda, análise de dados oficiais divulgados pelo município de Porto Alegre no período.

ano, no período de 2000 a 2015, em Porto Alegre.	
Demonstração da forma de distribuição dos valores arrecadados, ano a ano, no período de 2000 a 2015, em Porto Alegre.	Pesquisa junto aos técnicos municipais, profissionais liberais de diversos setores e secretarias municipais: SMURB, SMF, UDRI, Procempa, DEMHAB e CMDUA.
Verificação dos mecanismos e princípios empregados na formulação do cálculo de atualização dos valores de SC em Porto Alegre.	Verificação e compreensão da fórmula utilizada para a atualização dos valores de SC.
Demonstração de como o Poder Público Municipal controla a troca de titularidade de propriedade sobre a venda de Transferência de Potencial Construtivo (TPC) entre particulares.	Pesquisa com equipe da Procempa sobre o entendimento do funcionamento do sistema que gerencia os estoques de SC em Porto Alegre
Criação de instrumentos que esclareçam todo o processo de alienação de SC realizada de forma direta em balcão e alienação de SC por meio de procedimento licitatório na modalidade leilão.	<p>Reunião dos elementos pesquisados, da bibliografia e dos dados relacionados ao tema.</p> <p>Estudo da legislação nacional e municipal sobre SC.</p> <p>Juntada de documentos jurídicos para o ato de compra do SC em balcão e de informações sobre o ato de compra de SC em leilão público.</p> <p>Apresentação das atas das reuniões assistidas do CMDUA, pertinentes ao assunto.</p> <p>Estudos para a compreensão da fórmula matemática e para o entendimento dos valores arrecadados com o SC de 2000 a 2015 em Porto Alegre.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Cada uma das fases da pesquisa foi realizada conforme as diretrizes apontadas no Quadro 1. O conhecimento de como é operado o SC em Porto Alegre foi construído a partir de investigação empírica realizada junto aos diversos setores públicos do município de Porto Alegre, que se encontram, atualmente, esparsos e não organizados (ordenados).

1.7 Estrutura da dissertação

A dissertação foi estruturada em oito capítulos, descritos a seguir.

O Capítulo um compreende a introdução, a justificativa, os objetivos, a metodologia a ser utilizada e a estrutura da pesquisa.

O Capítulo dois abrange a revisão teórico-conceitual da pesquisa, que está centrada na visão dos autores sobre a gestão urbana, o SC, o impacto na dinâmica urbana e os fundamentos que compõem o preço do solo urbano.

No Capítulo três, intitulado “A Política Urbana no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988”, é descrito o surgimento do SC, suas primeiras aparições no cenário internacional e seu posterior surgimento em território nacional. A pesquisa demonstra as bases históricas desse instrumento jurídico-urbanístico no Brasil, apontando, ainda, quais países influenciaram o modelo de SC adotado e como ele se modificou e se instalou em Porto Alegre. Nesse Capítulo, é abordado o direito de propriedade e feita a diferenciação entre o direito de propriedade e o direito de construir.

No Capítulo quatro é apresentado o histórico do SC em Porto Alegre. Sua criação por meio de um arcabouço legal demonstra como o instrumento jurídico-urbanístico é atualmente manejado no município de Porto Alegre.

No Capítulo cinco são expostas as formas encontradas pela cidade de Porto Alegre para manejar o SC; são descritas a evolução legal do conceito e a criação dos fundos municipais, além dos processos administrativos de alienação de SC nas modalidades de venda “balcão” e “leilão”. Apresenta-se, ainda, a fórmula matemática empregada pelo município de Porto Alegre para a determinação do preço do m² de SC. Aponta-se o conflito existente no uso dos valores arrecadados.

No Capítulo seis são abordadas as discussões sobre o SC na cidade de Porto Alegre e é demonstrado o controle do estoque do SC por meio de um sistema único de gestão desenvolvido pelo município.

No Capítulo sete são apresentadas as principais conclusões obtidas, as correlações que se pode fazer e o potencial construtivo do SC em Porto Alegre.

O último Capítulo contém as conclusões, encaminha para futuras pesquisas e responde à pergunta inicial da dissertação – “Solo criado é uma solução jurídico-urbanística para a cidade?”.

2 REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

Neste capítulo são esclarecidos os conceitos em que a pesquisa se apoia e que foram selecionados em função de sua relação direta com o tema.

A densidade é um dos indicadores fundamentais e parâmetro de desenho urbano a ser empregado no processo de planejamento e gestão urbana. A densidade representará o número total da população de uma área urbana específica, expressa em habitantes por solo urbano, ou o total de habitações de uma área urbana, expressa em habitações por uma unidade de terra. A densidade é um elemento de apoio para arquitetos, urbanistas, engenheiros e planejadores urbanos no momento da tomada de decisão sobre a forma e extensão de uma determinada área da cidade, servindo, ainda, como instrumento de avaliação da eficiência e da performance das propostas e projetos de planejamento do solo (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 16).

Para Acioly e Davidson (1998), a densidade também é um elemento de referência fundamental para a análise técnica e financeira da construção e do consumo de infraestruturas, terra urbana e serviços públicos em uma área residencial. Segundo os mesmos autores, especialistas em habitação, quanto maior for a densidade, melhor será o emprego e a maximização da infraestrutura e o uso do solo urbano. A suposição é de que altas densidades irão garantir a maximização dos investimentos públicos (infraestrutura, transporte e serviços), promovendo a utilização eficiente da quantidade de terra infraestruturada disponível.

O tamanho do lote, a totalidade de sua área que poderá ser ocupada (taxa de ocupação) e a altura da construção a ser erguida em relação à totalidade da área a ser construída (índice de aproveitamento) são índices que revelam as dimensões mais visíveis da densidade, assim como o total do espaço que será construído (ocupado) por edificações. Conforme Acioly e Davidson (1998), durante os últimos anos, nota-se um forte movimento latino-americano no qual as prefeituras municipais vêm influenciando de forma efetiva a densidade do espaço construído, por meio de novas modalidades de densificação, batizadas como operações urbanas ou operações interligadas. Esse movimento do Poder Público municipal é uma constante também no Brasil, demonstrando assim o desejo da densificação legal.

Cabe destacar que a cidade de Porto Alegre é exemplo desse processo, pois a gestão municipal opera alterações dos índices de aproveitamento e taxas de

ocupações em áreas resultantes da negociação público-privada. Em Porto Alegre, com relação ao índice de aproveitamento (IA), o PDDUA (2010) estabelece em seu anexo 06⁸ que na Área de Ocupação Intensiva irá apresentar uma variação de 0,65 a 2,4. No que se refere ao índice de aproveitamento máximo (IA + SC), poderá apresentar variação de 1,0 (100%) + estoque até 3,0 (300%), aumentando de forma efetiva a possibilidade de construção no espaço territorial.

Essas alterações de índices de ocupação permitem influenciar as densidades de acordo com o poder de absorção das redes de infraestrutura e serviços urbanos. O aumento do direito de construir, ou SC, é um instrumento jurídico-urbanístico de política e gestão urbana que vem sendo aperfeiçoado com sucesso por muitos governos municipais no País (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 26).

2.1 Gestão urbana e planejamento urbano

De acordo com Acioly e Davidson (1998), pode-se definir gestão urbana como sendo a organização nacional e técnico-política de um conjunto de instrumentos, atividades, funções ou tarefas que objetivam assegurar o funcionamento (ideal) de uma cidade. A gestão urbana deveria garantir não apenas a administração da cidade, mas também a oferta de serviços urbanos tidos como básicos e considerados necessários para que a população e os muitos agentes privados, públicos e comunitários possam desenvolver suas atividades fins de forma efetiva e harmoniosa (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 75). Se, por um lado, o SC traz benefícios, por outro, a gestão pública deve garantir que as redes e a infraestrutura sejam compatíveis para que não se gere prejuízo à população.

Para Marcelo Lopes de Souza (2008, p. 54), “(..) gestão é a administração do presente com a ajuda da vontade e da criatividade e, também, em face dos condicionamentos herdados do passado; (...)”, esclarecendo que o planejamento e gestão urbanos (termo assim referido em sua obra), encarados por uma ótica pontual da Ciência Social, são estratégias de desenvolvimento urbano que deverão ser abastecidas por pesquisas sociais básicas, as quais podem ser teóricas ou empíricas.

O autor avalia que planejamento e gestão não são termos equivalentes; são termos distintos e complementares por possuírem diferenciais temporais distintos e por

⁸ Ver Anexo 5.

se referirem a diferentes tipos de atividades. Planejar remete a uma ação futura. Gerir é administrar uma situação, usando dos recursos nesse momento (presentemente) disponíveis. Assim, usando de lucidez e tendo em mente as reais necessidades imediatas, planejar algo é a preparação para a gestão futura, objetivando evitar ou minimizar possíveis problemas e ampliar margens de manobra (SOUZA, 2008, p. 46).

A gestão urbana deverá se basear fundamentalmente nos princípios da eficiência, da eficácia e da equidade na distribuição dos recursos e investimentos públicos gerados a partir da cidade e revertidos em prol de seu desenvolvimento (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 75). Cada um desses princípios merece ser mencionado, tendo seu significado explorado.

O princípio da eficiência, na visão atual, é o que se impõe a todo agente público na realização de suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. Trata-se do princípio da função administrativa, que não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo do agente público resultados positivos para o serviço público e satisfatórios com relação ao atendimento das necessidades da comunidade (MEIRELLES, 2002).

Os princípios da eficiência e da eficácia são muito próximos e, de certa forma, um completa o outro. O princípio da eficácia diz respeito à capacidade de fazer as coisas certas ou de conseguir resultados assertivos, o que inclui a escolha dos objetivos mais adequados e dos melhores meios para alcançá-los. Dessa forma, um administrador público eficaz selecionará as coisas 'certas' para fazer e os métodos 'certos' para alcançá-las (MEGGINSON et al., 1998, p. 43). De maneira simples, pode-se dizer que será eficiente aquele administrador público que realizar todas as compras de produtos necessários usando o orçamento disponível, sem gastos adicionais. Será eficaz aquele administrador público que, com o mesmo orçamento disponível, conseguir comprar mais produtos e produtos de melhor qualidade. Assim, a eficiência não se preocupa com os fins, apenas com os meios e tem o foco voltado para os aspectos internos da organização. Dessa forma, a eficácia se preocupa com os fins e busca atingir os objetivos, inserindo-se no êxito do alcance (CASTRO, 2006, p. 3-4).

A gestão urbana depende de uma série de fatores considerados pré-requisitos básicos da governança urbana. Acioly e Davidson (1998) citam, entre esses fatores, a maneira como está estruturado o governo local, a estrutura organizacional da administração municipal, a responsabilidade e as funções das mais diversas agências e departamentos que a compõem, a qualidade e a quantidade dos recursos humanos,

materiais, financeiros e legais, sem os quais a autoridade municipal se torna incapaz de exercer a governança plena sobre a cidade. As relações que existem entre os poderes estadual, federal e municipal, a relação com as organizações comunitárias e a forma como os interesses locais estão representados na organização e na implementação das políticas públicas são também fatores determinantes e podem afetar de forma negativa ou positiva a prática da gestão urbana (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 76).

Ainda conforme os referidos autores, na gestão urbana, é possível identificar quatro momentos para a produção do desenvolvimento urbano, e cada um deles apresenta diferentes níveis de controle que deverão ser realizados pelo governo local. Os momentos mencionados são: (i) parcelamento do solo, (ii) ocupação e construção ao nível do lote, (iii) uso da edificação e (iv) transformações das edificações e usos existentes (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 76-77). Portanto, a gestão urbana é um desafio constante, pois depende do conhecimento e das decisões sobre áreas onde o espaço urbano e a infraestrutura instalada estão sendo subutilizados, ou sobre áreas onde ocorre o oposto, ou seja, locais onde se observam tendências à saturação, superlotação. É reconhecido que onde os mecanismos de controle são sancionados e colocados em prática por meio de uma gestão urbana eficiente, as regulamentações que visam à densificação e as alterações nas taxas de ocupação e nos índices de aproveitamento tendem a tornar-se instrumentos poderosos de gestão e planejamento urbano que permitem o melhor uso do espaço disponível e das redes instaladas (ACIOLY; DAVIDSON, 1998).

É tarefa difícil controlar a densidade demográfica, em razão da dinâmica do desenvolvimento urbano; já as densidades dos espaços construídos são mais fáceis de gerenciar (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 77-78) e o adensamento populacional se torna fator importante a ser considerado, pois a excessiva concentração populacional sem o adequado planejamento é capaz de gerar condições adversas à qualidade ambiental e de vida nos centros urbanizados. Características morfológicas ajustadas às condições naturais e antrópicas, tanto pela determinação de densidades ocupacionais adequadas – utilizando parâmetros de ocupação do solo urbano – quanto pela relação entre os espaços abertos e edificados, têm função na estruturação do espaço urbano, promovendo melhorias de condições de vida da população (SANTOS; HARDT, 2013, p. 123).

2.2 O solo criado e a dinâmica urbana

Uma definição mais sintética de SC, conforme ensinam Ribeiro e Cardoso (1996, p. 376), é a seguinte:

(...) trata-se de um mecanismo que permite a repartição, entre proprietários da terra, incorporadores e poder público, dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da sociedade realiza na forma da implantação dos equipamentos e da infraestrutura urbana. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária. Sua aplicação consiste na cobrança do licenciamento das áreas construídas que excedam a uma vez a área do terreno, o que significa que será retribuído ao poder público parte dos investimentos que permitiram a valorização daquela área.

Deve-se considerar que a atividade construtiva dependerá sempre de dois fatores: da oferta de crédito para o financiamento da construção e da comercialização e da oferta de solo urbanizado adequado. A necessidade de se engajar em um financiamento (a capacidade de endividamento é ponto a ser considerado: quanto maior a renda menor a necessidade de financiamento) decorre da enorme disparidade existente entre o preço do imóvel e a capacidade de pagamento por parte da população. Assim, tem-se que a capacidade de expansão do mercado comprador de imóveis somente ocorrerá quando existir um sistema de crédito capaz de satisfazer amplamente a demanda, financiando o consumo a longo prazo. Dessa forma, considerando que o produto da construção/produção de moradias é o bem imóvel, a matéria-prima mais preciosa e indispensável é o terreno, visto que a produção de moradias necessitará sempre de novos terrenos (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 376).

A OODC (outorga onerosa do direito de construir), tida como uns dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, está disposta no artigo 28 do Estatuto da Cidade Lei 10.257/10⁹. Em Porto Alegre, o SC surgiu no Plano Diretor de 1979 (LC 43 de 1979), porém foi incorporado à legislação municipal em 1994, por meio da Lei Complementar

⁹ Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º. Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º. O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

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

315/94. No caso de Porto Alegre, o SC vem a ser a área que poderá ser edificada, onde o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico apontado, Plano Diretor, para aquela área específica.

Para esta dissertação, tem-se que o conceito mais adequado de SC é o definido pelo município de Porto Alegre no Capítulo III artigo 53 do PDDUA(2010)¹⁰, como sendo uma permissão onerosa da lavra do Poder Público que poderá ser utilizada (desde que existente) pelo empreendedor (ou pessoa que seja legalmente capaz de adquiri-la), com finalidade de edificação em área de ocupação intensiva.

CAPÍTULO III - Do solo criado

Art. 53. O solo criado é a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor para fins de edificação em Área de Ocupação Intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos, e rege-se pelo disposto na Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre).

No tocante ao instrumento jurídico-urbanístico do SC, tem-se que ele não irá cercear a atividade construtiva, mas sua adoção será como uma nova ferramenta que amparará o processo construtivo, como parte integrante da política habitacional. É importante ressaltar que o SC pode vir a ser uma engrenagem cujo emprego é capaz de desbloquear os entraves existentes no processo de crescimento urbano e ajudar a amenizar a marcha especulativa da terra (RIBEIRO; CARDOSO,1996, p. 376).

2.3 Fundamentos que compõem o preço do solo urbano

De acordo com Singer (1982, p. 22-23), é possível afirmar ser comum e ao mesmo tempo equivocado operacionalizar a determinação do preço do terreno pela simples analogia com o preço de mercado dos títulos de renda pré-fixada, que derivam da relação entre a taxa de juros e a renda pactuada no contrato de compra e venda dessas áreas. Para Smolka (1983, p. 187-189), o terreno é um ente singular, uma vez que seus elementos particulares/características são, normalmente, não perfeitamente repetitivos e, portanto, monopolizáveis. O preço do solo terreno dependerá, ainda, da variabilidade efetiva e esperada de suas condições de localização e da legislação urbanística.

¹⁰ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental Lei Complementar nº 434/99, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667/11, incluindo a Lei Complementar nº 646/10.

Para Guimarães (2001, p. 58-59), em termos gerais, a oferta de terrenos urbanos (adequados) será tanto menor quanto menores forem os custos de manutenção da propriedade ao longo do tempo e quanto maiores a concentração do monopólio fundiário e as expectativas de manutenção ou incremento de seu preço futuro. Assim, tanto a oferta como a demanda estarão relacionadas à especificidade de cada situação pontual (regional e local): do crescimento demográfico e da urbanização, da estrutura cultural, do perfil de distribuição de renda e da capacidade público/privada de prover a infraestrutura, assim como os suportes financeiros, devem ser considerados elementos de suma importância na explicação desse processo.

Relacionado às condições de oferta e demanda, considera-se que o valor do terreno urbano é influenciado, basicamente, pelas suas condições externas de localização e de sua área, além de restrições urbanísticas, conforme ensina Gonzales (1985, p. 95-96):

(...) o solo urbano tem valor porque nele, ou em torno dele, existe trabalho e os lotes urbanos têm um preço de mercado como objetos comercializáveis (...) Por ter valor e ser objeto de propriedade privada, adquire funções econômicas alheias à sua utilidade intrínseca (...) Tanto o solo edificável quanto a edificação tem um valor e um preço no mercado, em grande parte dependente (e aí a sua particularidade) da incorporação dos serviços e melhorias urbanas existentes no setor onde se localizam e dos efeitos do zoneamento.

De acordo com o exposto por esse autor, é possível pensar que existe uma relação fiel do preço imobiliário urbano com muitas e distintas variáveis que o compõem, como: crescimento demográfico, renda média da população residente, especulação fundiária, zoneamento urbano, situação da economia local, regional e nacional, entre outras (GONZALES et al., 1985, p. 110-112). Assim, os determinantes que compõem o preço da terra destacam o papel da localização, todavia imprimem uma dose de subjetividade ao concluírem que o fator decisivo fundamental na definição do preço da terra é a demanda, determinada pelo uso hegemônico (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 233-235).

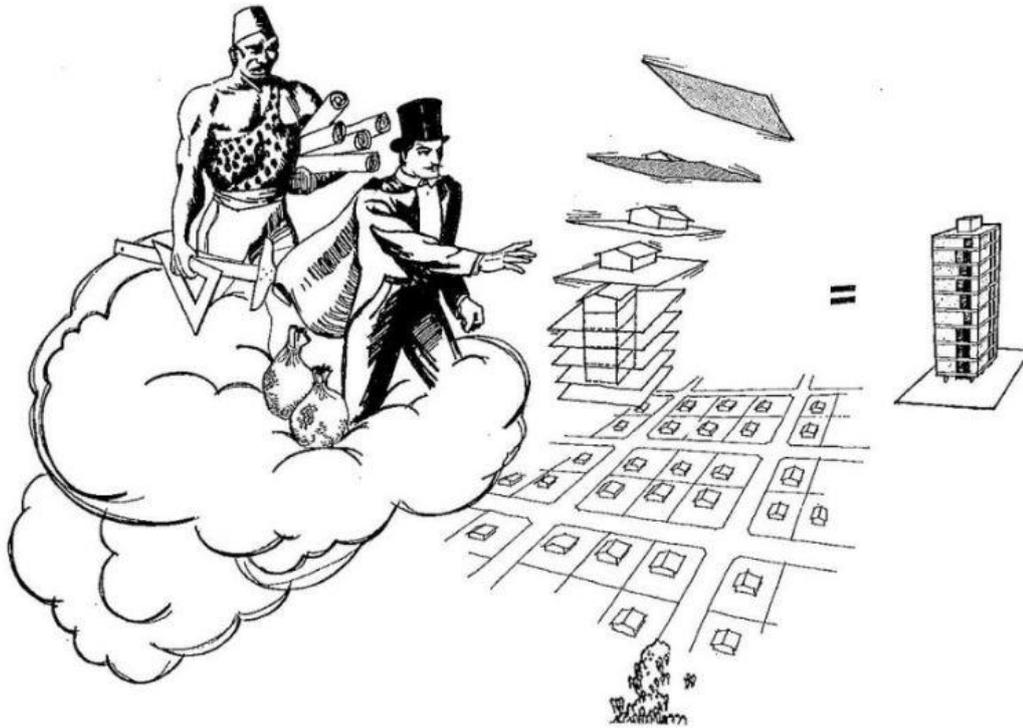
Como bem ressalta Gottdiener (1997, p. 107), “o valor de uso da terra depende, de um lado, dos efeitos agregados de inúmeras atividades individuais, econômicas e sociais e, de outro, da intervenção social do estado, que é responsável por melhorias de infraestrutura e por serviços públicos”.

Se houver dois imóveis com áreas e características naturais semelhantes, mas localizados em lugares distintos, eles serão apreciados em função de cada situação urbana concreta. No preço de cada fração do solo se encontra embutido o monopólio de controle sobre a disponibilidade e sobre a forma de utilização efetiva e potencial do lote, considerando-se as normas vigentes, porém, principalmente, sua localização de acesso ao espaço construído. Mesmo que o preço do terreno esteja fortemente correlacionado às suas condições externas, embutindo sua localização efetiva e potencial, o direito de propriedade será limitado ao lote, uma vez que, como produto social, a localização, embora apropriável pelos agentes privados, foge ao controle deles. Um dos motivos pelo qual o preço é difícil de determinar está relacionado à possibilidade ou não do incremento construtivo possibilitado pelo SC.

Isso demonstra que o terreno é objeto de propriedade privada, mas não as condições de localização e de edificação; portanto, o preço não deriva exclusivamente da propriedade privada ou do seu monopólio, mas, sobretudo, dos maiores ou menores custos de usufruto das exterioridades implícitas na localização e que podem levar à grande valorização de algumas áreas (GUIMARÃES, 2001, p. 60).

Cabe destacar que existe uma distinção teórica entre o solo terreno e o solo edificável. A renda urbana não deriva do uso das propriedades do solo terreno, mas das condições de acesso e utilização das externalidades implícitas na localização espacial. Nesse sentido, essa exploração não se limitará à área delimitada do solo terreno, pois a localização pode ser aproveitada por meio do uso vertical da fração do solo, por meio do emprego do instrumento jurídico-urbanístico do SC. Alguns terrenos, normalmente localizados nos espaços urbanos mais desenvolvidos, são objeto de uma multiplicação de sua área edificável, possibilitando assim que o acesso àquela localização seja potencializado (GUIMARÃES, 2001, p. 60-61), conforme Figura 4:

Figura 4 - Representação do Solo Criado - Desenho de A. S. Bergamin



Fonte: A. S. Bergamin.

Disponível em: <<https://caosplanejado.com/solo-criado-nao-no-meu-quintal/>>

A renda que é gerada com o emprego do SC tem um papel de destaque na mediação da diferenciação geográfica do espaço urbano. O elemento econômico é dependente e tem relação íntima com a localização geográfica. Dessa forma, para Guimarães (2001, p. 63), a renda urbana é uma relação social que resultou das condições de localização específicas de cada terreno e não pode ser a variável que irá explicar a formação e a diferenciação geográfica das formas urbanas porque é uma resultante dela. Os rendimentos urbanos do solo, diante disso, serão influenciados pela localização – aspecto que não é um atributo do solo, mas da estruturação espacial do ambiente construído que o envolve.

Cunha e Smolka (1979, p. 37) ensinam que:

(...) em última instância, não são as rendas fundiárias que justificam a densa ocupação do solo. Antes pelo contrário, é o elevado preço das localizações urbanas que justifica a verticalização e, essa, conjuntamente com os outros elementos diferenciadores do espaço urbano, o volume de rendas fundiárias.

De acordo com Topalov (1979, p. 34-35), é possível afirmar que os rendimentos provenientes da propriedade fundiária são o resultado da equação socioeconômica que estrutura a diferenciação entre o próprio espaço urbano. Isso se harmoniza com a afirmação de que tanto uma área ocupada do solo urbano quanto uma área desocupada poderão estar sujeitas às transformações das condições de localização espacial. Dessa forma, conduz ao equívoco tomar o solo urbano e sua propriedade privada como fundamentos da renda ou preço, quando na verdade estes são a base física de suporte à produção e relação jurídica de apropriação da renda e estão sujeitos a condições sociais de localização. O emprego ou não de um solo terreno pode influir sobre as características localizacionais de um espaço construído, acabando por valorizá-lo ou desvalorizá-lo, assim como ocorrerá com seu entorno. Diante disso, o papel não é apenas do solo terreno ou do instrumento de propriedade privada, mas das relações sociais de produção e apropriação do espaço construído. Ainda na linha de pensamento de Topalov (1979, p. 35), a renda não modelará o espaço, todavia a diferenciação espacial produzirá a renda. Nesse mesmo sentido, tem-se que a renda urbana não irá derivar da propriedade privada do solo terreno, mas sim da ausência de controle social no tocante ao usufruto espacial, produto coletivo da sociedade, que fica submetido às instabilidades da apropriação privada, na ausência de uma regulação pública.

A partir da premissa de que o solo é validado socialmente por ser portador de um preço, ele passará a apresentar as condições de intercâmbio com os objetos portadores de valor, ou seja, as mercadorias. Considerando-o como uma base física, não reproduzível e imóvel dentro da forma espacial, o solo terreno terá um papel de objeto de uso durável, isto é, um elemento singular do ambiente construído concreto e potencial. Durante o tempo que continuar exercendo essa função imprescindível como base física, o solo terreno permanecerá socialmente válido, renovará seu monopólio sobre determinadas condições de localização espacial e continuará desejado. Dessa maneira, o solo continuará operando como equivalente potencial de valor. Diante dos argumentos expostos, conclui-se que o terreno urbano não representa reserva de valor, mas pode ser comparado com outras mercadorias portadoras de valor (GUIMARÃES, 2001, p. 64).

Considerando que a utilização ou não do solo urbano não será o elemento decisivo em suas próprias e específicas condições de preço, a simples propriedade fundiária representará uma considerável expectativa futura de realização desse

capital. Complementando esse raciocínio, a propriedade do solo em áreas que se submetem à expansão econômica e populacional apresenta uma considerável expectativa de apreciação futura, usufruindo-se ou não das condições externas da localização espacial (GUIMARÃES, 2001).

Conforme expõe Guimarães (2001, p. 65),

[...], através da elaboração conceitual demonstra-se que a propriedade privada do solo e das benfeitorias sobre ele erigidas reservam, aos seus detentores, o direito legal de usufruto daquele espaço. Portanto, não representa uma contradição o fato do solo ter um preço sem ser ele próprio objeto de valor (trabalho humano). Assim, demonstrou-se não estar no solo o fundamento do valor dos terrenos imobiliários, mas na sua localização, em termos de espaço construído. Levando em consideração suas condições históricas, o solo cumpre o papel de base física, de suporte da produção e de usufruto das externalidades sociais, através da localização. Seu valor deriva da localização, que é produto das relações histórico-sociais de produção do espaço, portanto, a própria corporificação do valor. O preço do solo tem por fundamento o valor da localização, embora sua determinação final não seja necessariamente uma magnitude determinada dessa localização, pois vários fatores podem interferir na determinação dos preços, como, por exemplo, a maior ou menor concentração e monopólio da propriedade fundiária ou uma legislação fiscal mais ou menos comprometida com a função social da propriedade.

A partir dos pressupostos apresentados, é possível afirmar que a produção da localização é um processo alheio ao domínio puramente privado. Quando o solo terreno é ocupado por uma benfeitoria, ela não anula os atributos espaciais do solo, mas constituem, juntos, uma nova relação. Esses atributos contribuem para a especificidade espacial. Assim, o solo e sua propriedade não seriam os elementos centrais da problemática habitacional urbana, mas a sua localização seria o fundamento básico em torno do qual se fundamentam o preço e as condições de mercado, juntamente com a construção em si (GUIMARÃES, 2001).

A engrenagem responsável pela gestão urbana será baseada em fatores distintos, que reunidos serão capazes de formatá-la e bem conduzi-la. A gestão urbana deverá ser calcada em princípios norteadores que apoiem o gestor na tomada de decisões fazendo com que este conduza sua administração com eficiência, eficácia e equidade, tanto na geração de recurso como em sua distribuição. A boa gestão é capaz de melhor utilizar os instrumentos de densificação, taxas de ocupação e índices de aproveitamento, sendo capaz de compreender o melhor local para sua aplicação na cidade. O SC, neste cenário, será uma importante ferramenta capaz de apoiar o processo construtivo, ajudando no processo de desenvolvimento e crescimento urbano. A

dinâmica urbana, no tocante à atividade de construção, necessitará de oferta de solo urbanizado e legalizado, além de suficiente capacidade de crédito para que seja viável financiar a construção e posteriormente possibilitar sua comercialização. Porto Alegre apresenta como ferramenta de gestão, para aumento da construção, a possibilidade de se empregar Índice de Aproveitamento (IA), Área de Ocupação Intensiva, variando de 0,65 a 2,4 e IA máximo (IA + SC), variando de 1,0 (100%) + estoque até 3,0 (300%).

3 O ADVENTO DO SOLO CRIADO: BREVE PANORAMA INTERNACIONAL E SURGIMENTO NO BRASIL

As primeiras experiências internacionais documentadas relacionadas ao SC apareceram na década de 1970 no Brasil. A presente pesquisa buscou as informações existentes na literatura atual sobre a ocorrência do SC, dentre as quais se pode destacar, na Europa, os célebres casos da Itália e da França e ocorrências mais singelas encontradas na Inglaterra e Espanha, e, na América, o caso dos EUA, seguido de eventos significativos na América Latina, principalmente na Colômbia e no Brasil. Com contextos e objetivos diversos, as experiências guardam grande relação com o direito de construir e com o direito de propriedade. O direito de construir como uma das expressões do direito de propriedade, que compreende as faculdades de usar, gozar, dispor, fruir e reivindicar o bem.

3.1 Panorama internacional

Um conceito importante no entendimento do pensamento que orientou a criação do SC é o **direito de construir**, inserido no direito de propriedade. No momento em que é reconhecido ao proprietário o poder legal de usar, gozar e dispor dos seus bens da maneira mais ampla possível, conforme Meirelles (2013), no bojo desse reconhecimento está legitimado o direito de construir. O direito à propriedade, como é sabido, não é um direito absoluto, sendo limitado pelo direito dos outros (dos vizinhos) e pelos direitos da coletividade, em geral, limitando e submetendo, assim, o direito de construir ao interesse coletivo ou instituindo a possibilidade de se transacionar ou transferir esse direito de um lote para outro por meio da transferência de direitos construtivos.

Assim, as experiências internacionais surgem como uma alternativa aos efeitos negativos da urbanização a partir da constatação das limitações de outros instrumentos, em especial o zoneamento, no encaminhamento de soluções para os problemas das cidades. Este estudo inicia a análise do surgimento do SC utilizando a linha cronológica das aparições iniciais na Europa, com destaque para a Itália e a França, e em outros países americanos e latino-americanos, contribuindo para o entendimento sobre o tema e o instrumento.

3.1.1 Experiência na Itália

Quando da aparição do SC, a Itália atravessava o período conhecido como “anos de chumbo” (*anni di piombo*), que se estendeu de 1968 até o início da década de 1980. O Estado italiano se mostrava enfraquecido pelas frágeis estruturas decorrentes de sua tardia formação e pelos efeitos da derrota do país na Segunda Guerra Mundial. Nesse panorama histórico conturbado e marcado por clamor social, surge, no ano de 1971, em Roma, o SC. O termo técnico usado pela doutrina italiana para SC naquele momento era *concessione edilizia*. Este marco original do SC é bem diferente do que foi mais tarde adotado no Brasil.

Antes de abordar especificamente a Lei italiana nº 10 – Legge Bucalossi, tratada em seguida, é interessante lançar o olhar sobre como o seu projeto foi criado. Retrocedendo à época de aprovação do projeto, tem-se que foi aprovado pelo Conselho de Ministros em 29 de novembro de 1975 e submetido ao Parlamento em 11 de dezembro do mesmo ano, entrando em vigor apenas em 1977. Seus fundamentos urbanos foram aplicados elegendo quatro pontos principais: instituição da concessão onerosa, contrato habitacional, plano de implementação de planos urbanos e lei contra abusos. O Estado assumiu a reserva pública do direito de construir. O organismo público não atribuiu esse direito ao proprietário da área ou a quem tivesse a disponibilidade legítima para a construção de obras que cumprissem os instrumentos de planejamento urbano. A concessão não afetaria a propriedade do imóvel, que permaneceria privada, o ônus da concessão seria parcial. A contribuição seria constituída por uma parte do custo de construção, variando de cinco a vinte por cento, e uma participação nos custos de urbanização. Assim, as convenções de habitação são uma das pedras angulares dessa lei¹¹.

3.1.2 A experiência italiana ganha novos contornos

No ano de 1975 ocorreu, na Itália, a proposição, por parte do governo, de uma lei que estabelecesse a separação do direito de construir do direito de propriedade. O direito de construir somente poderia ser exercido mediante concessão da municipalidade ao proprietário da área, que deveria contribuir para as despesas

¹¹ Anexo 2 - Reportagem “La Legge Bucalossi sul regime dei suoli”.

necessárias com o agenciamento e o equipamento da área. Para tanto, exigia-se do proprietário um pagamento de determinada quantia como forma de compensação (REZENDE et al., 2009) e a proposta acabou se transformando na Lei nº 10/77. Em 28 de janeiro de 1977 nascia então a Lei nº 10, batizada como *Norme in materia di edificabilità dei suoli*, que tratava das regras para construção no solo italiano.

A referida lei italiana previa a concessão de licença para o SC como pré-requisito para todas as concessões edilícias e urbanísticas, através de permissão do Sindaco (prefeito), mediante pagamento de tributos. Com o surgimento da Lei nº 10, os técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa, os funcionários das Nações Unidas (ONU) e os especialistas em política de habitação, construção e planejamento urbano defendiam, em documento, a necessária separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. A ideia de dissociar o direito de edificar do direito de propriedade se originou, essencialmente, por um claro pensamento protetivo social. No referido documento, os técnicos argumentaram que o mecanismo de SC “deve pertencer à coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa a particulares” (REZENDE et al., 2009, p. 51).

Nesse sentido, Martuscelli (1977, p. 20) explica que:

A Lei 10 de 1977 (...)estabelece que o ius edificandi (direito de construir) não está mais ligado à propriedade da terra, mas cabe à administração pública concedê-la à causa. (...) A concessão é realmente cara por duas razões: por razões de planejamento, porque a criação de novos assentamentos o governo tem de criar a infraestrutura que irá atender às necessidades de novas obras (custos de infraestrutura) e por razões orçamentais, é paga uma taxa não motivado (taxas de concessão), calculadas como uma porcentagem do custo de construção. Normalmente, a concessão dura 3 anos, portanto, se o trabalho não for concluído dentro desse limite, o solicitante deverá solicitar outro e, em seguida, pagar novamente as cobranças relacionadas à sua liberação e fazer com que o sentido das razões dadas anteriormente seja perdido. As obras também devem começar dentro de 1 ano da emissão da concessão, que deve ser paga imediatamente.

De maneira extraordinária, os custos relacionados à urbanização podem ser traduzidos em obras de interesse público que devem ser realizadas durante a construção do prédio. Em vez disso, as taxas de concessão devem sempre ser pagas em dinheiro. Com essa lei, em particular, procurou-se cultivar a renda da administração pública (município) de maneira decisiva, tornando-a parte ativa da atividade construtiva. O dinheiro obtido com a emissão das concessões em particular é usado pela administração pública para:

- obras de urbanização da cidade;
- o financiamento dos CAE - Programas de Implementação Plurianuais;
- operações de recuperação de edifícios pré-existentes;¹²

¹² Con la legge 10 del '77 si è cercato di porre l'amministrazione pubblica in una posizione decisionale e di regia, non solo attraverso l'utilizzo della pianificazione, ma anche attraverso il rilascio delle concessioni edilizie. Questa legge stabilisce infatti che lo ius edificandi (diritto di edificare) non è più connesso alla proprietà del suolo, ma spetta all'amministrazione pubblica concederlo all'avente causa.

A Lei italiana nº 10¹³, também conhecida como Lei Bucalossi, em homenagem ao nome do ministro republicano de obras públicas autor de seu texto, estabeleceu a concessão onerosa para o direito de edificar, mediante uma contraprestação financeira, em espécie, com o objetivo de realizar obras públicas urbanas de infraestrutura. No artigo 1º da referida Lei, é estabelecido que a execução das obras – resultantes de atividade que envolva transformação edilícia e urbanística do solo – ficaria subordinada à concessão da administração local. Assim, o direito de construir não mais seria uma manifestação natural do direito de propriedade, mas passaria a constituir uma concessão do Estado. Algumas preocupações sobre a inconstitucionalidade dessa restrição ao direito de construir surgiram durante a tramitação desse projeto de lei. Apesar disso, após algumas decisões da Corte Italiana, considerando certos dispositivos da lei nova como inconstitucionais, alcançou-se um consenso. Posteriormente, foi decidido por sua constitucionalidade plena e o ordenamento italiano passou a reconhecer uma posição inicial de propriedade do solo correspondente ao terreno sem capacidade de edificar (COSTA; SANTOS apud REZENDE et al., 2009). Ainda assim, mesmo diante desse consenso, inúmeras críticas foram feitas, uma vez que essa lei simplesmente passava para as mãos do Estado algo que não lhe pertencia. Tratava-se de uma expropriação absoluta, pois não previa qualquer tipo de indenização para os proprietários que estavam sendo furtados em seu direito de construir. Não obstante, a sentença 5/1980, oriunda da Corte Constitucional Italiana, passou a entender de forma diferente a questão. O novo entendimento afirmava que o direito de edificar continuava a ser inerente à propriedade e as demais situações que

Si impone quindi il possesso della concessione edilizia nel caso in cui si voglia eseguire un'opera, che viene rilasciato dall'amministrazione pubblica a fronte di un determinato pagamento. La concessione è infatti onerosa per due motivi: per ragioni urbanistiche, in quanto creando nuovi insediamenti l'amministrazione pubblica deve creare le infrastrutture che soddisfino le esigenze delle nuove opere (oneri di urbanizzazione) e per ragioni fiscali, infatti viene posta una tassa non motivata (oneri di concessione), calcolata in percentuale rispetto al costo di costruzione. In via ordinaria la concessione dura 3 anni, pertanto se non viene completata l'opera entro tale limite il richiedente deve richiederne un'altra e quindi pagare nuovamente gli oneri legati al suo rilascio e facendo perdere il senso delle motivazioni addotte prima. I lavori inoltre devono iniziare entro 1 anno dal rilascio della concessione che deve essere immediatamente pagata. In via straordinaria gli oneri relativi all'urbanizzazione possono essere tradotti in opere di interesse pubblico che dovranno essere realizzati durante la costruzione dell'edificio. Gli oneri di concessione dovranno invece sempre essere pagati in denaro. Con questa legge in particolare si è cercato di alimentare in maniera decisa gli introiti dell'amministrazione pubblica (comune) facendolo divenire così parte attiva nell'attività costruttiva. I soldi ottenuti dal rilascio delle concessioni in particolare sono usati dall'amministrazione pubblica per:

- le opere di urbanizzazione della città;
- il finanziamento dei PPA - Programmi Pluriennali di Attuazione;
- operazioni di recupero di edifici preesistenti.

¹³ Anexo 1 - Lei italiana nº 10 (texto legal integral).

compreendem a legitimação para o ato de construir, ainda que sujeito a condicionamentos e limites (SILVA, 1981). Nesse sentido, o titular de direito poderia apenas construir dentro dos limites, inclusive temporais, estabelecidos pelos instrumentos urbanísticos. A concessão para edificar, instituída nessa nova sentença, não se faz atributiva de direitos novos, mas tem base na faculdade preexistente (SILVA, 1981). Assim sendo, observa-se que na Itália a tentativa de apartar o direito de construir do direito de propriedade não vingou (SANTOS, 1994). A tentativa italiana, por fim, não guarda semelhança maior com modelo de SC brasileiro, por apresentar um método mais restritivo e focado na construção dentro dos limites preestabelecidos.

3.1.3 A experiência francesa

Outra experiência europeia significativa de SC é a francesa, que influenciou e inspirou os primeiros ensaios da legislação brasileira referente a esse tema urbano. O combate à concentração excessiva de pessoas nas cidades nasceu com o surgimento das primeiras leis urbanísticas, após a Segunda Guerra Mundial, por meio da expressão *préoccupation d'hygiène*. Ela pontuava a fiscalização urbana por meio da aplicação de uma antiga taxa que regravava os atos que excediam o COS¹⁴, conforme as determinações dos planos urbanos do Decreto de 31 de dezembro de 1958 (Lei Galley). Assim, era previsto que a contrapartida ao uso do SC, no caso de ser ultrapassada a densidade admitida para área, seria uma contribuição para a tomada/realização de áreas livres ou plantadas. Segundo os urbanistas da época, essa compensação seria capaz de equilibrar o incômodo da densidade pela criação de espaços verdes adicionais. A densificação só seria permitida se não houvesse desvantagens e, normalmente, essas desvantagens estavam associadas à densidade excessiva para as áreas urbanas.

Em Paris, há o registro interessante de uma situação ocorrida nos anos 1970, em que uma circular datada de 17 de fevereiro de 1972 limitou a altura das construções. Nesse caso, as alturas das torres do bairro italiano foram reduzidas nos meses seguintes à realização de um seminário de reflexão preparatória da reforma da fiscalização urbana. A partir desse contexto e desse caso específico, verifica-se que a preocupação com o uso e a ocupação do solo era evidente e presente.

¹⁴ *Coefficient d'occupation des sols, en droit français de l'urbanisme*, ou seja, empregada uma tradução literal, coeficiente de ocupação do solo.

Em 1975, uma nova política fundiária e de reforma urbana foi formulada no governo do presidente Valéry Giscard d'Estaing, visando aumentar a eficácia do controle do uso e da ocupação do solo, além da redução das desigualdades sociais decorrentes do zoneamento, que provocava a valorização diferenciada da terra. Essa política tinha como influência a obra do professor Jean-Paul Gilli, que dizia que seria permitido construir acima da densidade através do pagamento de uma taxa ao Estado, quando ocorresse construção que excedesse o COS (*coefficient d'occupation des sols*)¹⁵.

Outro objetivo dessa política era fomentar o aumento da participação da coletividade no processo de planejamento, por meio da redistribuição de responsabilidades entre o Estado e as Comunas. Nota-se, na experiência francesa, a existência do direito de construir acima de uma densidade construtiva básica, e esse direito só poderia ser obtido diretamente do Estado. Havia, contudo, a possibilidade de transferência do coeficiente de ocupação do solo nos casos de imóveis tombados, ou a preservar, ou em áreas que justificassem a não urbanização. Assim, foi definido um teto legal de densidade (o termo em francês foi batizado de *plafond légal de densité* – PLD)¹⁶ e se fixou que em todo o território francês seria permitida a construção correspondente ao coeficiente “1”, ou seja, a construção na extensão igual à área do terreno.

Especificamente para a região de Paris, o coeficiente fixado era de “1,5”, – o que corresponde a uma área e meia do terreno. Há, obviamente, situações em que a legislação permite que esse limite seja ultrapassado, dadas as condições específicas analisadas/existentes. Assim, a edificação que exceder o teto é subordinada a um depósito, pelo beneficiário, à prefeitura, correspondente ao valor do metro quadrado do terreno, na proporção da área em excesso, obtendo assim a licença de construção. O pagamento pode ser parcelado com a primeira parcela realizada ao final do terceiro

¹⁵ A reforma foi inspirada em um livro do professor Jean-Paul Gilli, para fornecer uma solução para o problema da distribuição desigual do direito de construir de acordo com as áreas do planejamento urbano. O direito de construir, identificado por uma densidade, é anexado à propriedade; quando as regras de urbanismo permitem construir mais do que o direito ligado à propriedade, a construção adicional é subordinada ao pagamento de um imposto, calculado como o imposto de superação do COS, ou seja, igual ao valor do terreno adicional que teria sido necessário para não exceder a densidade anexada à propriedade; o produto do imposto alimentar em um fundo para compensar os proprietários de terras que não podem ser construídos para a densidade anexada à propriedade.

¹⁶ *Plafond légal de densité* (PLD) ou Teto da Densidade Legal (PLD) é um dispositivo financeiro da lei do planejamento urbano francês, que indica, na lei de planejamento francesa, a porcentagem máxima de área útil cuja construção é autorizada por metro quadrado de terra.

Est un dispositif financier du droit français de l'urbanisme, qui indique, en droit français de l'urbanisme, le pourcentage maximum de surface de plancher dont la construction est autorisée par mètre carré de terrain.

mês após obtenção do licenciamento da construção, a segunda parcela é integralizada seis meses após a obtenção do referido licenciamento e a terceira parcela é realizada dezoito meses a contar da data do licenciamento (REZENDE et al., 2009). Verifica-se a presença de três objetivos concretos atrelados ao PLD: luta contra a segregação social, por meio da redução dos preços fundiários, redução da densidade das áreas centrais, e aumento dos recursos locais, conforme Henri Jacquot e François Priet (1987, p. 555) explicam:

- Lutar contra a especulação imobiliária, partilhando o arrendamento de terras entre o proprietário e as autoridades públicas,
- Impedir a densificação excessiva dos centros das cidades, desencorajando o urbanismo vertical e promovendo a reabilitação dos edifícios existentes,
- Ao adquirir o pagamento da superação de PLD, fornecer recursos às autoridades públicas e especialmente aos municípios.¹⁷

No caso francês, a intenção original de dissociar o direito sobre o solo do direito sobre o espaço não prevaleceu por razões constitucionais. Foram realizadas análises dessa situação durante um período de cinco anos. Nessas apreciações e seguindo esse raciocínio histórico, tem-se que a lei manteve que grande parte dos construtores se adequassem aos limites de suas terras – ao PLD –, optando por orientar suas atividades para obras de recuperação de edificações, em áreas centrais, ou de novas construções na periferia. A consequência foi a geração de um volume reduzido de construções com a utilização e aplicação do instrumento de superação do PLD. Assim, nesse caso, vislumbrou-se que, na França, durante a década de 1980, a superação do PLD foi objeto de várias emendas, o que acarretou sua supressão (devido a pouca ou não utilização) na maioria dos municípios (REZENDE et al., 2009).

Em 1992, autoridades francesas presentes no Seminário sobre SC realizado na cidade do Rio de Janeiro apresentaram as modificações normativas que alteraram a aplicação do instrumento e avaliaram que, após 16 anos de sua instituição, o PLD teve como efeito positivo a evidente tendência à redução dos preços da terra e também a diminuição da diferença de preços centro-periferia. Assim, o único efeito perverso que se poderia citar sobre o PLD seria a retenção da terra pelos proprietários

¹⁷ - lutter contre la spéculation foncière en partageant la rente foncière entre le propriétaire et les collectivités publiques,
 - prévenir une densification trop importante des centres de ville en décourageant l'urbanisme vertical et en favorisant la réhabilitation des constructions existantes,
 - procurer, par l'acquiescement du versement de dépassement de PLD, procurer des ressources aux collectivités publiques et spécialement aux communes.

no primeiro período de aplicação da lei. Por fim, entende-se que o modelo francês de superação do PLD não vingou, pois os construtores deixaram de utilizá-lo e passaram a construir dentro do preceito legal do PLD.

3.1.4 A experiência norte-americana

Seguindo o rumo da história sobre o SC, apresenta-se a sequência das experiências internacionais, adotando uma ordem temporal linear sobre os acontecimentos históricos e destacando a experiência americana exemplificada no Plano para a cidade de Chicago¹⁸, no ano de 1973. Nos Estados Unidos, a discussão do SC surgia, porém tratava-se da criação de uma ferramenta que promovesse a adaptação ao zoneamento e às regulações do solo à lógica do mercado imobiliário (REZENDE et al., 2009). Essa experiência demonstrava o instrumento chamado *space drift* (traduzido, literalmente, como “espaço flutuante”), que faz parte de uma política de preservação de imóveis. Ele previa a transferência do potencial construtivo de um lote (que acomodasse um edifício histórico) para outro, ou outros, com o objetivo de compensar o proprietário do imóvel que se pretendia preservar, quando ele não utilizasse parcial ou totalmente o potencial construtivo que possuía (COSTA; SANTOS apud REZENDE et al., 2009). Em razão da restrição legal, essa solução demonstra um caráter morfológico e de proteção ao patrimônio histórico, trazendo uma concepção espacial do SC.

A experiência de Chicago foi pautada pela busca de proteção para os edifícios de valor histórico e paisagístico (*landmarks*). Sem essas edificações históricas, as cidades, no afã de buscarem crescimento, acabavam por extinguir suas características próprias, perdendo seu ponto de referência com o passado. À época, existia na comunidade urbanística uma preocupação com relação aos edifícios de valor histórico, que forneciam uma evidência visual de resgate ao passado. Esses prédios estavam sendo demolidos ou deixados em estado de ruína, de modo que a eventual tentativa de recuperação se tornava impossível. Dessa maneira, o instrumento do SC veio na direção de preservar a paisagem. O foco da ação se

¹⁸ O Plano de Chicago propunha uma alteração na unidade de controle de desenvolvimento, tradicionalmente fixado no lote individual, para o distrito como um todo, possibilitando que lotes dentro de um mesmo distrito abrigassem densidades diferentes, portanto permitindo e oferecendo a possibilidade de utilização de solo criado para alcançar densidades diferenciadas e maiores (COSTA; SANTOS apud REZENDE et al., 2009).

estendia aos terrenos que abrigavam imóveis preservados como patrimônio histórico e cultural, que poderiam transferir o seu potencial construtivo para outras zonas da cidade onde a legislação limitava a construção. A partir dessas normas, o Plano de Chicago estabeleceu a noção de um banco municipal de potencial construtivo (Municipal Development Rights Bank), visando a assegurar a preservação dos edifícios de valor histórico com o mínimo de custo. Esse banco de direitos de construção era administrado pelo Poder Público, que, por sua vez, era encarregado de gerir os direitos de construção sobre edifícios históricos de propriedade pública e, também, de proprietários privados que fossem doados ao Estado. O Municipal Development Rights Bank iniciou suas atividades estabelecendo um ou mais distritos de transferência de potencial construtivo. Esses distritos deveriam coincidir com as áreas nas quais os *landmarks* (prédios de valor histórico e cultural) estariam localizados de forma concentrada. O processo se dava com a inserção de um imóvel (edifício) específico identificado como de valor histórico; o seu proprietário seria autorizado a transferir o potencial construtivo eventualmente excedente de sua propriedade para que outros imóveis pudessem usufruí-lo nos distritos onde fosse possível a sua aplicação. No caso de um prédio objeto de doação, o proprietário seria beneficiado com redução de impostos sobre a renda e a carga tributária, assim como receberia benefícios fiscais, pois, com a perda ou transferência do potencial construtivo, o valor da propriedade seria reduzido, levando consigo o valor dos tributos sobre a propriedade (COSTONIS, 1974). Apesar disso, algumas dificuldades legais foram identificadas logo no princípio da efetivação desse instrumento. A primeira dizia respeito à validade da desapropriação e da revenda dos direitos de desenvolvimento nos imóveis preservados. Ocorre que, apesar dos benefícios serem públicos, os beneficiários finais eram os empreendedores ou os que possuíam os direitos de desenvolvimento. Uma segunda dificuldade se relacionava à validade da obtenção e ao cumprimento das restrições de conservação; e a terceira dificuldade referia-se à permissão dos possuidores de direitos, possibilitando que eles construíssem edifícios maiores que os permitidos pelo zoneamento local (COSTONIS, 1974).

Costonis (1974) apresenta dois efeitos do Plano de Chicago: o primeiro seria o ingresso de valores, nos casos em que os proprietários de monumentos históricos (ou de prédios com valor paisagístico ou passíveis de outros usos em favor da coletividade) que detêm potencial construtivo aliassem os direitos diretamente aos que precisassem desses direitos, com total liberdade de escolha do comprador e do valor. Nessa visão,

todos os envolvidos seriam possuidores do bolo e comeriam suas partes. Ainda assim, o custeio do orçamento geral de certas facilidades que atendessem apenas aos proprietários que pretendiam construir acabava gerando situações problemáticas.

Quanto ao segundo efeito, identifica-se a dificuldade dos municípios que não possuem condições orçamentárias para a manutenção de um banco de potencial construtivo (nas situações em que os governos locais não podem arcar com as necessárias desapropriações) quando os detentores privados de potencial construtivo negociassem esses direitos no mercado imobiliário. Em casos que os proprietários de monumentos históricos detêm potencial construtivo, seria possível operar a alienação diretamente aos que precisam desses direitos, com total liberdade de escolha do comprador e do valor.

3.1.5 Outras experiências de solo criado: Grã-Bretanha e América Latina

Ainda na esteira histórica, mesmo não sendo um exemplo específico que trate da experiência com instrumento do SC, tem-se outros modelos de experiências internacionais que, de alguma forma, submetiam o direito de construir à coletividade. Esses outros modelos são identificados também na Grã-Bretanha e na América Latina, destacando-se a situação ocorrida na Colômbia. Apesar de não ser uma experiência específica de aplicação do instrumento do SC, a literatura internacional demonstra que, na Grã-Bretanha, em meados de 1947, foi aprovado um dispositivo legal que obrigava os proprietários de terras a requererem uma autorização especial para construir. Os proprietários que fossem construir deveriam realizar um pagamento ao Estado ou à coletividade, que seria a soma igual à totalidade das mais-valias avaliadas sobre aquilo que suas terras sofreriam em consequências de obras públicas. Ainda assim, esse dispositivo foi considerado um freio ao desenvolvimento e foi abandonado no pós-guerra (COSTA; SANTOS apud REZENDE et al., 2009).

Na América Latina, cabe citar o exemplo da Colômbia, que, em meados da década de 1970, aprovou uma lei que fixava, entre outros dispositivos, a extensão vertical da propriedade do solo urbano. A ideia subjacente é de que o domínio do espaço aéreo pertence à sociedade, e a lei propõe uma limitação de altura inerente ao direito de propriedade, a partir da qual o volume de construção deverá ser adquirido das autoridades locais. Ao invés de se pensar em criação de solo, é proposta uma limitação de altura, fazendo-se, assim, uso de uma dimensão física como elemento

básico para a restrição. Neste caso da Colômbia, a criação de SC se diferencia no sentido de que a ampliação da área construída só poderia acontecer em altura. No Brasil, a legislação não prevê tal possibilidade.

3.2 O surgimento do solo criado no Brasil

O reflexo das experiências estrangeiras certamente influenciou o curso do debate sobre a dinâmica e a estruturação da ferramenta de SC e suas variantes no Brasil. A urbanização teve início no País com o processo de industrialização, a partir da década de 1930. O período compreendido entre 1940 e 1980 foi marcado por um intenso crescimento urbano em que se verifica o despontar das grandes metrópoles: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Para lá se dirigia grande parte da população rural, em busca de melhoria da qualidade de vida e garantia de emprego, pois no campo a oferta de trabalho era escassa.

Devido ao crescimento das cidades, ocorreu um adensamento populacional absolutamente desprovido de uma política urbana adequada. Desse fato decorreram consequências negativas: poluição do ar e das águas, enchentes, desmoronamentos, pobreza, violência, epidemias, congestionamento no trânsito de veículos automotores, proliferação de habitações precárias e insalubres, ausência de saneamento básico, surgimento de favelas e patente segregação social. Com base em inúmeras experiências internacionais reconhecidas e frente à necessidade de criação de uma solução que minimizasse os efeitos indesejados da urbanização, voltou-se a atenção para um instrumento jurídico-urbanístico bastante rico em possibilidades: a outorga onerosa do direito de construir ou SC.

A origem da OODC no Brasil remonta a meados da década de 1970, com a elaboração da Carta do Embu (1976). Naquele momento, efervescentes discussões vinham acontecendo na Europa. Registros permitem vislumbrar que a experiência e os debates em torno do SC no Brasil começaram em 1971. É interessante ressaltar que, quando do seu surgimento, as justificativas de utilização do SC eram, principalmente, a correção das injustiças causadas pelas leis de zoneamento e uma forma de intervenção deliberada do Poder Público sobre a terra, com vistas a reequilibrar o melhor atendimento das necessidades da comunidade (REZENDE et al., 2009). Esse movimento teve origem no Brasil no município paulista de São Bernardo do Campo, por meio da prefeitura da cidade, que organizou um seminário

reunindo várias entidades municipais de urbanização. Três anos mais tarde, uma lei foi aprovada criando o mecanismo de SC, instituído como instrumento do Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo/SP (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 371-373).

No ano de 1976, foram realizados no Estado de São Paulo, nas cidades de São Sebastião e Embu, inúmeros seminários objetivando discussões mais profundas sobre o tema, promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), órgão do Governo do Estado de São Paulo. Os encontros contavam com a participação de vários técnicos de distintos órgãos federais, estaduais e municipais, registrando-se ainda a presença de especialistas estrangeiros. Essas reuniões resultaram na criação do primeiro documento de circulação pública a esse respeito, a chamada “Carta do Embu”, datada de dezembro de 1976. O texto revela uma série de preocupações, com destaque para a necessidade de adequar a ocupação urbana à infraestrutura disponível, ou seja, a preocupação de se ajustar a realidade social para que a infraestrutura fosse suficiente, suportando a demanda; a ampliação da base de recursos para o Poder Público investir na infraestrutura urbana; a criação de solução para que esse investimento se torne efetivo; a preservação do patrimônio histórico e do meio ambiente; e a recuperação para o Poder Público da valorização fundiária criada com os processos de urbanização (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA/CEPAM, 1976).

A Carta do Embu (1976)¹⁹ estabelecia que:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.
 - 1.1 A fixação deste coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.
 - 1.2 Toda edificação acima do coeficiente de aproveitamento único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.
2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta dessas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.
 - 2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente de aproveitamento único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.
 - 2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

¹⁹ Anexo 3 - Texto integral da Carta do Embu.

Esse documento foi responsável por consolidar no Brasil o conceito de SC; em seu escopo, atesta a constitucionalidade do coeficiente de aproveitamento único e a possibilidade de o Poder Público exigir contrapartida física ou compensação econômica pela criação de solo. Também foi objeto desse documento esclarecer a possibilidade de os municípios aplicarem o SC sem necessidade de regulamentação da matéria no âmbito nacional. Dentro dos ditames da Carta do Embu, o SC poderia ser aplicado a partir de um coeficiente de aproveitamento único válido para todo o espaço urbano e, como originalmente criado na França e utilizado em Paris, aplicável de forma articulada com as normas municipais de zoneamento. Como contrapartida a ser exigida pela “criação de solo”, era recomendada a exigência de terrenos ou, alternativamente, o seu equivalente econômico (DORNELAS, 2003). Constata-se, pelo exposto, que vários conceitos oriundos de diversas partes do mundo influenciaram a formação da atual definição de SC no Brasil. Os fundamentos do SC acima mencionados foram construídos por técnicos da área na tentativa de apresentar soluções práticas para o adensamento urbano. Verificam-se as inúmeras tentativas de fazer com que o responsável pelo adensamento urbano, ou seja, aquele que edifica além de um coeficiente fixado em lei, arque com os custos que o Poder Público irá despender para realizar obras de infraestruturas urbanas e sociais. O beneficiário do SC deveria entregar ao Poder Público uma contrapartida consistente de doação de áreas, na proporção da extensão do SC, ou, no caso de inexistirem tais áreas ou não corresponderem aos requisitos legais, deveria o beneficiário do SC entregar o equivalente econômico ao município.

A Carta do Embu (1976) diz respeito à justa distribuição de benefícios e encargos da atividade urbanística. Interpreta como legítimo cobrar uma contrapartida do beneficiário do SC, que teve seu imóvel valorizado, revertendo-se para a coletividade a referida compensação econômica (cobranças de mais-valias urbanas devido à melhoria de infraestrutura provida pelo Estado e apropriada privadamente). O objetivo era desestimular a especulação imobiliária atrelada à política urbana, que caracterizava o fato de determinado lote passar a valer mais em função do potencial construtivo resultante de obras do Estado e do planejamento urbano. Enfim, todos esses fundamentos buscavam concretizar o princípio da função social da propriedade (BOSQUESI, 2006, p. 30).

Em 1978, surge a primeira versão do famoso Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, formulado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)²⁰, que trazia o SC como um dos instrumentos jurídicos a serem formulados para enfrentar a especulação imobiliária. Nesse mesmo cenário nacional, o Movimento pela Reforma Urbana, que se organizava por ocasião da Constituinte, revitalizou a proposta do SC, abraçando-a como um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais da cidade. Com inspiração na experiência francesa, instaura-se um fundo de financiamento, composto pela arrecadação da venda de SC pela Prefeitura, a ser utilizado na melhoria das condições habitacionais das camadas populares. Esse fundo pretendia financiar a urbanização de favelas, as políticas de acesso à terra e a construção pública de moradias populares. A lei buscava orientar o controle do uso do solo em um instrumento redistributivo dos custos e benefícios da urbanização realizada pela dinâmica socioespacial. Ato contínuo, o anteprojeto do CNDU despertou a simpatia dos governantes e passou a ser incorporado nos planos diretores de várias cidades do País: São Paulo, Rio de Janeiro, Petrópolis, Nova Iguaçu, Santo André, entre outras. A proposta do anteprojeto foi apresentada de duas formas: (a) através da instituição do índice único e da venda do diferencial entre este e o índice utilizado, até um valor máximo estabelecido para a zona; (b) através da criação dos "estoques de área edificável", definidos por zona, que seriam vendidos pelo Poder Público, não vinculando ao terreno o potencial construtivo que ultrapassasse o índice único (MONTANDON, 2009, p. 86-89).

É importante ressaltar que abaixo do valor igual a um não se configuraria SC. Esse entendimento atenderia não só à garantia do não esvaziamento econômico da propriedade, como também ao objetivo urbanístico de garantia de qualidade de vida e de aproveitamento racional da infraestrutura urbana. Acima desse coeficiente, a criação de solos interferiria nos interesses da comunidade (REZENDE et al., 2009, p. 61). Ainda nessa linha de acontecimentos, muitos municípios, entre eles Rio de Janeiro, São Paulo, João Pessoa, Natal, Recife e Porto Alegre (BOSQUESI, 2006, p. 30), antes dos anos 2000 e mesmo antes do advento do Estatuto da Cidade em 2001, possuíam em suas legislações a previsão de emprego desse instituto. Cabe destacar que, sob o ponto de vista urbanístico, os municípios brasileiros têm competência de legislar sobre seus territórios (art. 30, VIII, CF).

²⁰ O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) foi criado na década de 1960 com o objetivo de auxiliar na promoção do PUR no País.

No ano de 2001, o instituto do SC era uma realidade em inúmeros municípios brasileiros e sua aplicabilidade, mesmo que operada de forma distinta de cidade para cidade, comprovava sua efetividade. Finalmente, com a instituição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), essa ferramenta foi de certa forma legalizada e teve arestas aparadas, passando sua aplicação a ser feita *erga omnes* no ordenamento jurídico nacional. Na referida lei, em seu artigo 4º, entre os instrumentos da Política Urbana, no inciso V, que trata dos instrumentos jurídicos e políticos, sob a alínea "n", encontra-se a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso²¹. É um dos instrumentos que a municipalidade pode implementar para a concretização da política de desenvolvimento urbano, aplicado juntamente com o preceito estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal²², no qual está prescrito que a propriedade deverá cumprir sua função social. Assim sendo, trata-se de um instrumento jurídico, e não um instrumento tributário e financeiro, caso contrário estaria elencado no inciso IV do artigo 4º do Estatuto da Cidade (DORNELAS, 2003, p. 4). O legislador teve cuidado e primou pela criação deste instrumento de forma que o mesmo não tivesse um caráter arrecadatório. Por ser um instrumento jurídico e político sua função maior não será a de arrecadar altas cifras e sim primar pelo desenvolvimento da política urbana.

²¹ CAPÍTULO II - DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I - Dos instrumentos em geral

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

V - Institutos jurídicos e políticos:(...)

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

²² CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

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

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

4 A POLÍTICA URBANA NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Estudos demonstram que a ideia de Estado Democrático aparece no século XVIII, remontando ao Absolutismo, por meio dos valores fundamentais da pessoa humana, exigência de organização e funcionamento do Estado enquanto órgão protetivo dos valores citados. Existem três elementos necessários para bem se caracterizar o Estado: a população ou o povo, o território e a soberania (DALLARI, 1998, p. 150).

Dentro do ordenamento nacional, o Estado Democrático de Direito está formal e expressamente instituído no caput do artigo 1º de nossa Carta Magna de 1988. Essa nova forma de pensar a ordem constitucional se rege pela abominação de qualquer forma de opressão ou autoritarismo. O objetivo maior do Estado Democrático de Direito é a construção de uma sociedade tida como justa e solidária, que consiga integrar todos na vida social e política do Estado, submetendo-os às regras constitucionais, aos princípios da democracia, da proteção e da aplicabilidade dos direitos fundamentais (CASTRO, 2008, p. 15).

Segundo Claudia Toledo (2003, p. 115),

[...] para que o Estado se consubstancie como Democrático de Direito, deve declarar e assegurar os direitos fundamentais, que se manifestam vinculantes para toda a produção e interpretação do ordenamento jurídico nacional e para o exercício do poder estatal em suas três dimensões, em razão tanto de sua fundamentalidade formal (porque constitucionalmente dispostas, assumindo posição de supremacia na estrutura escalonada da ordem jurídica) quanto material (porque têm como conteúdo valores assumidos como os de maior relevância pela sociedade).

Espinosa (2003, p. 241) sustenta que o Estado Democrático se configura como um regime político

[...] em que a lei suprema é o bem-estar de todo o povo e não daquele que manda, quem obedece em tudo à autoridade não deve considerar escravo e inútil a si mesmo, mas apenas súdito. Por isso, a república mais livre é aquela cujas leis se fundamentam na reta razão.

Ainda, como bem observou José Afonso da Silva (2016, p. 66),

[...] o Estado Democrático se funda no princípio da soberania popular que 'impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública,

participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento.

Assim, no modelo proposto, o governo resguarda os direitos individuais de cada cidadão e, dessa forma, todos passam a receber a mesma proteção legal, não sendo aceitável qualquer tipo de exclusão, sob pena de se ferir o princípio de que todos são iguais perante a lei brasileira (BRASIL, 1988, art. 3º, inciso IV e art. 5º, caput e inciso I).

Silva (2016) cita em sua obra Gomes Canotilho (idealizador do Estado de Direito Democrático português e inspirador do brasileiro), que, imbuído nesse propósito, inspirou a materializar os princípios de Estado Democrático de Direito no Brasil, sendo eles: princípio da constitucionalidade, princípio democrático, sistema de direitos fundamentais, princípio da justiça social, princípio da igualdade, princípio da divisão de poderes, princípio da legalidade e princípio da segurança jurídica. Diante disso, conforme evidencia José Afonso da Silva (2016, p. 124), a tarefa mais fundamental do Estado Democrático de Direito é superar as desigualdades sociais e regionais e implantar um regime democrático capaz de realizar a justiça social em nosso país.

Ingo Sarlet (2013) esclarece que em nosso sistema constitucional os direitos fundamentais possuem dupla fundamentabilidade – no sentido formal e material. No sentido formal, está ligada ao direito constitucional positivo com supremacia hierárquica das normas, composto pelos seguintes elementos: a) supremacia hierárquica das normas constitucionais; b) por serem normas constitucionais se submetem a limites formais (procedimentos agravados) e limites considerados materiais (cláusulas pétreas); c) serão ainda aplicáveis e vinculadas às entidades públicas e podendo ser também aplicáveis a agentes privados (art. 5º, §1º CF/88). Em um sentido material, implicará a análise do conteúdo dos direitos, tendo ou não decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, no tocante à pessoa humana, sendo direitos reconhecidos no texto constitucional, com aplicabilidade imediata (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013, p. 278-281).

Citando o professor Ingo Sarlet (2001, p. 10), há uma diferenciação entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. São direitos humanos as posições jurídicas reconhecidas ao ser humano, *per se*, não sendo necessário demonstrar uma vinculação com determinada ordem jurídica positiva. Trata-se de direitos fundamentais aqueles tidos como direito constitucional positivo, que possuem uma delimitação espacial e temporal, são os ditos direitos sociais. Esses direitos estão

enunciados na CF/88, assim a indagação a respeito da sua eficácia jurídica se confunde com a indagação de sua eficácia das normas constitucionais. A eficácia jurídica produzirá efeitos jurídicos que versam sobre a aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma. Diante disso, a eficácia jurídica passa a representar a possibilidade de aplicação da norma aos casos concretos, com a consequente geração dos efeitos jurídicos que lhe são inerentes (SARLET, 2006, p. 246).

4.1 Direitos fundamentais

Devido à necessidade real de proteger o homem do poder estatal, os direitos fundamentais surgiram, nos séculos XVII e XVIII, provenientes dos ideais do Iluminismo somados às concepções das constituições escritas. Os direitos fundamentais são conhecidos na literatura de muitas formas: direitos do homem, direitos subjetivos públicos, direitos humanos, direitos individuais, liberdades fundamentais, liberdades públicas, direitos ou garantias fundamentais (IURCONVITE, 2007, p. 127). Consideram-se direitos fundamentais aqueles direitos não dispensáveis à pessoa humana, ou seja, necessários para proporcionar a qualquer pessoa uma existência digna, livre e igual. Para se definir esses direitos, é preciso estabelecer que os denominados direitos fundamentais são formados por diferentes aspectos. Em um sentido material, dizem respeito aos direitos básicos que o ser humano (natural e universalmente) possui no tocante ao Estado. No sentido formal, referem-se aos direitos que são considerados fundamentais, normalmente, podendo vir a estabelecer certas garantias fundamentais para que esses direitos sejam respeitados por todos (PINHO, 2005, p. 60).

Em conformidade com o que ensina o professor Ingo, a teoria geral dos direitos fundamentais é constitucionalmente adequada. Assim, a CF/88 foi a primeira, no Brasil, a utilizar expressões como direitos e garantias fundamentais, abrangendo a diversidade de direitos; diante disso, ela considera os direitos e garantias fundamentais como gênero e os demais como espécie (SARLET et al., 2013, p. 259).

O célebre José Joaquim Gomes Canotilho (1995, p. 430) ensina que:

[...] tal como são um elemento constitutivo do Estado de Direito, os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático. Mais concretamente: os direitos fundamentais têm uma função democrática dado que o exercício democrático do poder: 1 - significa a

contribuição de todos os cidadãos para o seu exercício (princípio direito de igualdade e da participação política); 2 – implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos da próprio princípio democrático; 3 – envolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, econômicos e culturais, constitutivo de uma democracia econômica, social e cultural. Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia.

Com relação a direitos humanos e direitos fundamentais, o texto constitucional trata essas duas expressões, muito utilizadas e aceitas, de forma distinta. Os direitos fundamentais são também direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, podendo ainda ser representado por entes coletivos, grupos, nações, estados (SARLET et al., 2013, p. 259-261). Assim, os direitos fundamentais passam a se aplicar àqueles direitos que, geralmente, podem ser atribuídos à pessoa humana, uma vez reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo (CANOTILHO, 2002, p. 528).

A expressão direitos humanos possui em seu âmago uma relação com os documentos e tratados de direito internacional, uma vez que se refere aos posicionamentos jurídicos propostos ao ser humano, sem guardar vinculação com determinada ordem constitucional, aspirando a uma validade universal para todos os povos, com caráter universal (MIRANDA, 1998, p. 51-52).

Diante dessa distinção, é importante esclarecer que a expressão “direitos humanos ou direitos humanos fundamentais” será compreendida como direitos da pessoa humana, reconhecidos pelo ordenamento jurídico internacional, no qual existe a validade universal. Por fim, serão de dimensões distintas, relacionadas entre si, o que não afasta as circunstâncias de consequências práticas que não podem ser consideradas (SARLET et al., 2013, p. 261-263).

O professor Ingo W. Sarlet (2013, p. 261-263) acrescenta que os ditos direitos fundamentais são resultados da personalização e positivação constitucional de valores, possuindo assim conteúdo axiológico. Ao lado dos princípios estruturais formadores da parte orgânica da CF/88, integram o núcleo constituído pelas decisões fundamentais da ordem normativa.

Os direitos fundamentais, segundo José Afonso da Silva (2016, p. 186), estão classificados em seis grupos distintos: grupo 1 – direitos individuais; grupo 2 – direitos à nacionalidade; grupo 3 – direitos políticos; grupo 4 – direitos sociais; grupo 5 –

direitos coletivos; e grupo 6 – direitos solidários. Existe ainda o entendimento de que há o grupo que trata sobre a ordem econômica e financeira na CF/88, sendo tratado aqui como grupo 7.

Sarlet (2013) entende que os direitos fundamentais evoluíram em dimensões ou gerações distintas, distribuídas. Embrionariamente e de forma isolada, esses direitos já haviam sido contemplados nos textos das Constituições Francesas de 1793 e 1848 e na Carta Magna brasileira de 1824. Destaca-se que, até os dias atuais, caracterizam-se por assegurarem ao indivíduo o direito a prestações sociais por parte do Estado, sendo elas: educação, assistência social, trabalho e saúde. Essas características revelam uma pontual transição de liberdades formais, liberdades abstratas para as liberdades tidas como materiais concretas.

É importante esclarecer que a segunda dimensão dos direitos fundamentais, aqueles que advêm do estado social e dos direitos econômicos, sociais e culturais, não se trata apenas dos direitos de cunho positivo, mas também das chamadas liberdades sociais. A segunda dimensão dos direitos fundamentais abrange muito mais que direitos a prestações, ela passa a ser considerada o marco que distingue essa nova fase na evolução dos direitos fundamentais (SARLET et al., 2013, p. 271-272).

Os considerados direitos da terceira dimensão, também chamados direitos transindividuais, são: direito ao desenvolvimento, direito ao meio ambiente, direito à qualidade de vida, direito à paz, direito à autodeterminação, direito à conservação e utilização do patrimônio histórico, direito de comunicação e direito cultural (SARLET et al., 2013, p. 274-275). São considerados direitos de terceira dimensão por terem como destinatário final o homem (BONAVIDES, 2009, p. 523), como os direitos de fraternidade ou de solidariedade. Esses direitos terão como elemento de distinção características de coletividade, desprendendo-se, em um primeiro momento, da figura do indivíduo, destinando-se à proteção de grupos humanos, o que acaba por caracterizar um direito de titularidade transindividual, ou seja, um direito coletivo ou difuso (LAFER, 1998, p. 131). Assim, compreende-se que os direitos da terceira dimensão são denominados direitos de solidariedade ou de fraternidade por demandarem diligências e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetuação (SARLET et al., 2013, p. 275).

Os direitos elencados na terceira dimensão comportam em seu âmago a garantia do bem-estar do homem, uma vez que versam sobre os direitos relacionados a solidariedade, fraternidade, meio ambiente, qualidade de vida e paz. De acordo com

esse pensamento, no tocante à garantia do bem-estar dos habitantes da cidade, o caput do artigo 225 da CF/88 assevera o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida da população. Ainda nessa perspectiva, a política de desenvolvimento urbano possui dois objetivos constitucionais: a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade por meio do Plano Diretor de cada localidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme expõe o texto constitucional no caput do seu artigo 182. Dessa forma, a CF/88 impõe ao Poder Público e à coletividade que a reunião dos artigos 182 e 225 da CF/88 demonstram que o modelo de desenvolvimento adequado a ser promovido pela cidade é o modelo do desenvolvimento urbano sustentável. Essa opção constitucional é confirmada pela clara garantia legal ao direito às cidades sustentáveis como ponto de honra da política urbana brasileira (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017, p. 176).

A Constituição tutela direitos fundamentais, atuando como condição de interpretação para todas as outras normas legais vigentes, uma vez que as normas infraconstitucionais serão interpretadas conforme os ditames imperativos constitucionais e não o contrário. O constitucionalismo atual passou a impor à CF/88 a missão da tutela dos direitos fundamentais (valores supremos) da ordem social e política, além da proteção das liberdades dos cidadãos (CASTRO, 2008, p. 25).

4.2 Função social da propriedade: breves comentários

Com a chegada do século XX, nota-se um expressivo e célere crescimento dos centros modernos, das cidades. Essa ampliação produziu espaços desiguais no que se refere à infraestrutura e aos serviços públicos. Formaram-se espaços dotados de infraestrutura e serviços suficientes ao atendimento da demanda existente, em oposição plena ao desenvolvimento de outros espaços, desprovidos de condições mínimas garantidoras do bem-estar e qualidade de vida de seus habitantes (VIZZOTTO, 2008, p. 28).

Segundo o que leciona Eros Grau (1983, p. 72), a terra urbana não vale pelo que pode produzir, mas sim pelo seu maior ou menor grau de acessibilidade. O evidente fruto dessa equação é o direcionamento da aplicação dos investimentos públicos e a valorização imobiliária, que diferencia a formação do preço da terra. Nota-se, nesse processo, e em razão dele, o exercício diferenciado do direito de

propriedade. Esse exercício é o direito do titular de usar, gozar, usufruir e dispor de determinado bem e de reavê-lo de quem quer que injustamente o esteja possuindo de forma não legítima. Ainda assim, o Estado poderá intervir na propriedade privada e nas atividades econômicas para propiciar o bem-estar social, desde que obedeça aos limites constitucionais que amparam o interesse público e garantem os direitos individuais, assegurando a função social da propriedade.

A função social da propriedade no Brasil, apresentada na sequência, é relativamente nova, conforme breve amostragem das Constituições de 1934 a 1988. No entanto, o surgimento desse conceito na Europa é muito anterior, tendo registros históricos datados do final do século XVIII (TSUKUMO, 2007, p. 110-111). Para a compreensão das origens do conceito de função social da propriedade, cabe abordar inicialmente a questão do tratamento legal da propriedade privada no Estado pós Revolução Francesa. A formação do Estado moderno liberal, juridicamente, está associada ao movimento “constitucionalista”, em oposição aos Estados Absolutistas. Esse movimento pregava a proteção dos direitos individuais, entre os quais o direito à vida, à propriedade, à segurança, à igualdade e à liberdade, previstos e resguardados por documento escrito, denominado Constituição, e que esses direitos deveriam ser respeitados pelo Estado e pela sociedade.

A partir da segunda metade do século XVIII, inicia-se um processo de transformação do Direito Privado (TSUKUMO, 2007, p. 110-111). A propriedade passou a adquirir caráter econômico com proteção constitucional, ganhando instituto jurídico protegido até mesmo das tentativas dos próprios legisladores de extingui-la ou desfigurá-la (FERREIRA, 2006, p. 60). O Estado Liberal de Direito caracterizou-se pela difusão de ideias dos movimentos constitucionalistas, como direitos fundamentais, separação de poderes e império das leis; ideias que movimentaram o mundo, calcadas em documentos ainda anteriores ao período, como a Magna Charta Libertatum de 1215. Há uma clara divisão entre o que é público e privado, trata-se de uma separação dicotômica que garante ao Estado a certeza das relações sociais por meio do exercício estrito da legalidade. Será público o que está ligado ao Estado, como direito à cidadania, representação política e segurança jurídica. Serão considerados privado: a propriedade, a individualidade familiar e o mercado (MAULAZ, 2010, p. 1). A propriedade privada se torna objeto de desejo para os capitalistas na relação de exploração e domínio dos trabalhadores assalariados. Acredita-se que o principal equívoco do sistema jurídico do liberalismo tenha sido

exatamente este: considerar que o reconhecimento formal da igualdade de direitos entre os homens equivalia à igualdade de oportunidades e de bases materiais (TSUKUMO, 2007, p. 114).

O Estado Social surgiu gradualmente, propondo o controle da especulação (contra a formação de monopólios) e o controle da desigualdade social por meio do atendimento às demandas sociais. Nesse contexto, acabou por institucionalizar os interesses coletivos e sociais, através de cartas constitucionais, com o objetivo de garantir os direitos econômicos e sociais a toda a sociedade (TSUKUMO, 2007, p. 114-115). Esse modelo se consolidou promovendo a mínima distribuição de riquezas para a classe trabalhadora, assegurando assim poder aquisitivo compatível com a necessidade, confundindo-os com os valores da sociedade do próprio sistema capitalista em gerar consumo; o Estado passou a estabelecer a mediação entre os interesses do capital e do trabalho, promovendo a garantia dos direitos fundamentais e universais, como acesso à educação e saúde, e a garantia dos direitos trabalhistas.

No contexto habitacional e urbano, o Estado passou a ser a garantia do direito à moradia. A referida política se concentrou na absorção das demandas sociais reclamadas pelos movimentos populares europeus (FERREIRA, 2003, p. 62). O sistema jurídico correspondente pressupõe o pluralismo, pois, rompendo a superioridade da aliança entre aristocracia e burguesia que havia marcado o modelo liberal, passa a funcionar institucionalizando conflitos e tensões sociais. É nesse panorama que emerge o conceito de função social da propriedade, nas cartas constitucionais (TSUKUMO, 2007, p. 115) no final do século XIX. Inicialmente, esse conceito foi utilizado pelos filósofos positivistas associados à noção de uso produtivo da propriedade, ou seja, a propriedade deveria gerar riquezas. Os principais idealizadores desse conceito foram Saint-Simon²³ e Augusto Comte²⁴, todavia foi na França, no início do século XX e pela obra de Leon Duguit, que a sua dimensão jurídica apareceu (TSUKUMO, 2007, p. 115).

Segundo Duguit (apud FERREIRA, 2006, p. 62), “o cumprimento da função social não representa a extinção da propriedade privada e nem qualquer restrição a este instituto”. Duguit defendia que a propriedade era uma instituição jurídica que se

²³ Claude-Henri de Rouvroy, conhecido como Conde de Saint-Simon, foi um teórico social francês e um dos fundadores do chamado "socialismo cristão".

²⁴ Isidore Auguste Marie François Xavier Comte, filósofo francês, fundador da Sociologia e do Positivismo, que trabalhou intensamente na criação de uma filosofia positiva.

formou para responder a uma demanda econômica, evoluindo de acordo com essas necessidades (DUGUIT, 1975, p. 78). Assim, nota-se que ocorre a inclusão da ideia de dever, de um fim, concedendo ao Estado o poder de regulação frente às diversas necessidades sociais. Dessa forma, a noção de propriedade como mola impulsora do desenvolvimento, segundo Ferreira (2006, p. 62), ainda acrescentaria a existência da necessidade de regulação da economia por meio da mão do Estado, visando ao desenvolvimento social mais equilibrado e seguro. Pautado no pensamento de Duguit, apenas o possuidor da riqueza, pelo próprio fato de possuí-la, pode assegurar a satisfação de necessidades (missão), valendo-se do capital que detém; está, então, socialmente protegido se cumpri-la. A propriedade não é mais o direito subjetivo e absoluto do proprietário, trata-se, aí, a função social do detentor da riqueza (DUGUIT apud FERREIRA, 2006, p. 63).

4.2.1 A função social da propriedade no Brasil

A função social é o elo entre os institutos jurídicos e o texto constitucional, vindo a ser um elemento-chave que busca a ordenação e o desenvolvimento das cidades. Pela análise funcional do Direito, o estudo de Norberto Bobbio acerca do estruturalismo kelseniano²⁵ e sua análise funcional apontou como operam os institutos jurídicos *in concreto*. Esse estudo, de interesse da Filosofia e da Sociologia, trata da avaliação da eficiência e da eficácia concreta do direito, originária da insatisfação com o formalismo jurídico e com o direito concebido de forma estritamente individualista. O autor formula a base para o pensamento que compreende que a função social, antes fora do interesse do Direito, passasse a ser considerada integrante dos próprios institutos jurídicos (BERTOLO, 2006, p. 15-16).

O Código Civil brasileiro não traz uma definição exata do que é propriedade, como se observa no caput do artigo 1.228: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002). O direito de usar, primeiro elemento constitutivo da propriedade, não faculta ao dono se servir da coisa ou utilizá-la da maneira que lhe convier. Essa faculdade é limitada, devendo ser observada a função social da

²⁵ A teoria do estruturalismo kelseniano entende direito como norma, analisando unicamente sua estrutura e não sua função, sustentando que os efeitos da lei na sociedade não têm vinculação à ciência do direito.

propriedade, à luz do §1º do artigo 1.228 do Código Civil. O segundo elemento, direito de gozar ou usufruir, permite a quem detém a coisa a percepção dos frutos naturais e civis da coisa, bem como o direito de tirar proveito economicamente do que ela produzir. O terceiro elemento trata do direito de dispor, que compreende a faculdade de transferir a coisa, gravá-la de ônus ou aliená-la a outrem, sob qualquer título, não implicando, no entanto, a possibilidade de abusar da coisa, destruindo-a gratuitamente. Esse é o mais importante dos elementos (direitos) mencionados, pois a possibilidade de disposição da coisa revela a qualidade de dono (GONÇALVES, 2008, p. 327-329).

No Brasil, o princípio da função social da propriedade nem sempre esteve presente nas Constituições anteriores a 1934. A Constituição de 1934 apresentou pela primeira vez, na carta magna do país, referência expressa à responsabilidade do proprietário quanto à função social da propriedade. Em seu artigo 113, determinou, a garantia do direito de propriedade, esclarecendo a forma de seu exercício: não podendo ser exercido contra o interesse social ou interesse coletivo. A Constituição de 1937, em seu artigo 122, garantiu o direito de propriedade, conferindo à lei ordinária a tarefa de definir o seu conteúdo e seus limites de ação. Admitia o usucapião pró-labore, reportando disposição existente na Carta de 1934. A Constituição de 1946, por sua vez, desenhou efetivamente inovações em alguns aspectos. Com relação à propriedade, o art. 141, §16, dispôs sobre a garantia do direito de propriedade, excetuando-se casos de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, assegurando prévia e justa indenização pecuniária. Nesse cenário, destaca-se a introdução da desapropriação por interesse social, embasada no conceito de propriedade como função social. A Constituição de 1967 (1967-1969), com referência à garantia do direito de propriedade, no art. 153, §22, no título reservado à ordem econômica e social, em seu artigo 160, II, faz reconhecimento expresso da função social da propriedade (JELINEK, 2006, p. 17-19).

A função social da propriedade é, atualmente, princípio norteador do direito de propriedade no Brasil, não mais comportando o entendimento de direito absoluto consagrado pelo Direito Civil de 1916 (JELINEK, 2006, p. 17-19).

A CF/88 assegurou a união indissociável entre a propriedade e a sua função social, regulando o direito de propriedade dentre os direitos e garantias individuais fundamentais e agregou a função social (art. 5º, inc. XXII e XXIII):

Art. 5º - (...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá à sua função social; (BRASIL, 1988)

Destaca-se, aqui, o recorte no tocante à função social da propriedade e à defesa do meio ambiente ao tratar dos princípios da ordem econômica (art. 170, inc. II, III e VI):

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

II - A propriedade privada;

III - Função social da propriedade;

VI - A defesa do meio ambiente; (BRASIL, 1988)

A Constituição, quando trata dos impostos cuja instituição compete aos municípios, traz outras situações em que o princípio da função social da propriedade é considerado:

Art.156 - Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - Propriedade predial e territorial urbana;

§1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 1988).

Ainda no Capítulo II do Título VII, relativo à ordem econômica e financeira, ao tratar da política urbana, consta:

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

(...)

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

(...)

§4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificações compulsórias; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

Para Figueiredo (2008, p. 83), o atual entendimento da função social no País é

A concepção de função social nasceu da noção de que, enquanto vivente em sociedade, o homem deve empregar esforços no sentido de dar sua contribuição ao bem-estar da coletividade em detrimento dos interesses unicamente individuais. Neste contexto, erige-se a teoria da função social, segundo a qual “todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira”.

Complementando esse pensamento, a função social é um conceito intrínseco à própria propriedade privada. Não basta a titularidade, o proprietário deve estar ciente do dever social imposto pela CF/88. De forma simplificada, dizer que a propriedade atende a uma função social é dizer que a ela é dada uma destinação considerada útil dentro do contexto da sociedade em que se encaixa (EVANGELISTA, 2013, p. 12).

Concluindo a análise, a CF/88, no Capítulo III, em seus artigos 184, 185 e 186, relativos à política agrícola e fundiária e de reforma agrária, trata da função social da propriedade rural (JELINEK, 2006, p. 20-21).

A propriedade, *per se*, compreende não apenas o tradicional direito de uso, gozo e disposição por parte de seu titular, mas o atendimento de sua função social. O proprietário (seja pessoa física ou pessoa jurídica, podendo ser de direito público ou privado) sujeita-se às obrigações que constantemente se multiplicam e ultrapassam os limites do direito de vizinhança, na seara do direito privado, permeando ainda a arena dos direitos da coletividade, visando, por fim, ao bem-estar de todos, na seara do direito público (JELINEK, 2006, p. 22). A função social percorre ainda um panorama tido como operacional, ao impor ao titular não apenas condutas negativas (como não causar contaminação do solo), mas também condutas tidas como positivas (exemplificadas como obrigações, operacionalizar o parcelamento de gleba de sua titularidade).

Sobre o tema, o STF decidiu:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de

realização da função social da propriedade. (Posição do STF – ADI 2.213-MC - Plenário - Rel. Min. Celso de Mello em 04.04.2002- DJ 23.04.2002)²⁶

Para Duguit, a função social se baseia no fato de que todo indivíduo terá dentro da própria sociedade uma certa função a cumprir e certa obra a executar. Dessa forma, o fundamento da regra de direito será imposto a todos, grandes e pequenos, governantes e governados (PIZARRO, 1968, p. 76).

4.3 Direito de construir

Para abordar o direito de construir, faz-se necessário abordar, novamente, o conceito de propriedade, em que pese o que foi tratado acima. Conforme ensina Sílvio de Salvo Venosa (2010, p.176),

o direito de propriedade é o direito mais amplo da pessoa em relação à coisa. Esta fica submetida à senhoria do titular do dominus, do proprietário, empregando-se esses termos sem maior preocupação semântica. Traduz-se na disposição do art. 524 do Código de 1916: 'A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem injustamente os possua'.

Tem-se que o pensamento jurídico clássico entendia ser o direito de construir inerente ao direito de propriedade. Esse pensamento se justificava em razão de ser o direito de construir a representação do direito de fruição, uso e gozo do bem em questão e sem o qual não seria possível o exercício do direito de propriedade, devido à perda da possibilidade de exploração econômica do bem. Segundo essa visão, o direito de construir abrangeria a transformação, a edificação e a realização de todas as obras para o emprego do bem, agregando-lhe valor econômico (MEIRELLES, 1993, p. 27).

O direito de construir ou *jus fruendi* (direito de usar ou gozar da coisa) não é absoluto, pois se sujeita ao interesse público em prol da comunidade e da vizinhança (VENOSA, 2008, p. 309). O artigo 1.299 do Código Civil de 2002, na Seção VII, situa o direito de construir com a seguinte expressão: "O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos" (BRASIL, 2002); ou seja, a regra é a liberdade de construir e suas exceções serão as limitações. Nesse sentido, é possível perceber

²⁶ Fonte: "A Constituição e o Supremo" compilações realizadas pelo STF sobre o tema. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/porta/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

que a busca pelo fim social da propriedade prevalece no texto do ordenamento jurídico brasileiro, acolhendo o direito de propriedade quando este exerce a sua função social. Conseqüentemente, passa a acolher o direito de construir também, desde que praticado sob essa mesma premissa, integrando-se e fazendo parte dessa situação jurídica subjetiva complexa.

Conforme Venosa (2008, p. 309), o sentido maior segue sendo sempre o da busca pela função social da propriedade, equacionando assim o direito individual com o direito social. Ainda assim, cabe destacar que a liberdade de construir é limitada pela legislação, seja ela constitucional, ou, no caso do interesse deste trabalho, urbanística e habitacional.

As limitações estão dispostas no Código Civil nos artigos 1.299 a 1.313.²⁷ O principal fundamento do direito de construir se baseia no direito de propriedade, por se reconhecer ao proprietário o poder legal de gozar, dispor e usar seus bens. Esse reconhecimento traz limites ao direito ao assegurar a pacífica e harmoniosa coexistência dos indivíduos em sociedade, primando pelas relações de bem-estar, seja coletivo ou de vizinhança, impondo ao proprietário algumas limitações a esse direito e aos demais direitos individuais (MEIRELLES, 2013, p. 28-29).

Maria Helena Diniz (2004, p. 265) entende que existem três formas de apresentação dos direitos de vizinhança: como limitações legais ao domínio, que se assemelham a servidões; como restrições oriundas das relações de contiguidade entre dois imóveis; como forma de restrição ao direito de propriedade, na medida em

²⁷ Seção VII Do Direito de Construir

Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Art. 1.300. O proprietário construirá de maneira que o seu prédio não despeje águas, diretamente, sobre o prédio vizinho.

Art. 1.301. É defeso abrir janelas, ou fazer eirado, terraço ou varanda, a menos de metro e meio do terreno vizinho.

§ 1º As janelas cuja visão não incida sobre a linha divisória, bem como as perpendiculares, não poderão ser abertas a menos de setenta e cinco centímetros.

§ 2º As disposições deste artigo não abrangem as aberturas para luz ou ventilação, não maiores de dez centímetros de largura sobre vinte de comprimento e construídas a mais de dois metros de altura de cada piso.

Art. 1.302. O proprietário pode, no lapso de ano e dia após a conclusão da obra, exigir que se desfaça janela, sacada, terraço ou goteira sobre o seu prédio; escoado o prazo, não poderá, por sua vez, edificar sem atender ao disposto no artigo antecedente, nem impedir, ou dificultar, o escoamento das águas da goteira, com prejuízo para o prédio vizinho.

Parágrafo único. Em se tratando de vãos, ou aberturas para luz, seja qual for a quantidade, altura e disposição, o vizinho poderá, a todo tempo, levantar a sua edificação, ou contramuro, ainda que lhes vede a claridade.

Art. 1.303. Na zona rural, não será permitido levantar edificações a menos de três metros do terreno vizinho.

que regulam seu exercício. Inicialmente, há de se afirmar que esses direitos surgem da vontade da lei, e os demais têm sua origem na vontade das partes e, em casos especiais, da ação de usucapião. Os direitos de vizinhança tratam de situações legais de limitação ao domínio, que resultam em direitos e deveres considerados recíprocos. No tocante às servidões, estas são direitos reais sobre a coisa alheia, sendo fundamental frisar a diferença existente entre os direitos de vizinhança e as servidões, pois tratam-se de institutos que por vezes se confundem. Na servidão, o prédio tido como dominante terá prerrogativa em comparação ao prédio considerado serviente (WAQUIM, 2007, p. 1)

Conforme expõe Maria Helena Diniz (2004, p. 265), é limitado o direito de propriedade, em face do princípio geral que não admite, assim proibindo, que o indivíduo tenha um comportamento excessivo que ultrapasse a conduta legal esperada, excedendo o ato de usar normalmente um direito que lhe assiste, ocasionando prejuízo a alguém. Desse modo, os direitos de vizinhança passam a ser enquadrados em situações em que o dano cometido versa sobre o exercício de um direito específico, podendo o ofendido se defender na forma da lei, com exceção dos atos de prejuízo aos vizinhos na forma culposa, dispostos no artigo 186 do Código Civil. Diante disso, o referido exercício irregular da propriedade passa a ser utilizado de forma abusiva, nociva à incolumidade dos que lá habitam ou coabitam (WAQUIM, 2007, p. 1).

Considerando que a função social da propriedade no Brasil norteia o direito de propriedade, as propriedades urbanas, como as rurais, devem servir aos interesses da sociedade, cumprindo com sua funcionalidade social (JELINEK, 2006, p. 19). Para tanto, a relação de harmonia que deverá existir entre os limites do direito de construir e a busca por uma cidade sustentável se mostra imperiosa. A CF/88 (caput do artigo 182 e §1º) aborda a política do desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, todavia não especifica como deve ser ordenado para que seja possível ocorrer melhorias reais na qualidade de vida de seus habitantes e daqueles que dela se utilizam (GARCIAS; BERNARDI, 2008, p. 1). Conforme Meirelles (1993, p. 277), fazendo um reporte à Carta de Atenas de 1933, as funções urbanísticas da cidade são quatro: circulação, recreação, trabalho e habitação. Transcorrido um razoável espaço de tempo, novas funções foram consideradas de relevância, surgindo a necessidade de adequação da proposta modernista da Carta de Atenas à realidade do mundo em transformação.

distinta: “erradicando a pobreza e a desigualdade social e curando feridas oriundas da devastadora degradação ambiental” (HARVEY, 2014, p. 247). Isso nada mais é do que o direito de realizar a transformação da cidade. Trata-se de um direito não individual, visto que se relaciona ao modo de reinvenção da cidade. Para Harvey (2014, p. 28), a própria liberdade “de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades” vem a se configurar em um precioso direito humano, em que pese ser um direito deveras menosprezado.

As funções sociais da cidade estão intimamente ligadas ao direito à cidade, por terem como fim o indivíduo, permeando esferas legais, sociais, culturais e de bem-estar. Segundo Lefebvre (2001, p. 117-118), a existência de um espaço para que a vida política possa se desenvolver é pressuposto para o direito à cidade. Dessa forma, sua essência terá relação com o “direito à vida urbana, transformada, renovada”, promovida por meio dos desejos e reivindicações de seus habitantes.

4.4 Instrumentos da política urbana

A política urbana eleita pelo Estado brasileiro após a promulgação da CF/88 é um dos instrumentos de desenvolvimento econômico e social mais relevantes para a “estratégia de crescimento econômico e erradicação da pobreza” (FRANZONI, 2012, p. 31).

Também conhecida como política de desenvolvimento urbano, a política urbana é abordada no Capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira da Constituição da República de 1988. Por ser uma política pública, traduz-se como um programa de ação do Governo, objetivando a ordenação dos espaços habitáveis, incluindo tanto o planejamento quanto a gestão das cidades (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017, p. 1). Assim, a atividade urbanística será voltada à ordenação dos espaços habitáveis e será desempenhada tipicamente pela função pública: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em suas esferas de competência específicas, contando com a necessária participação da sociedade e seus setores, além da iniciativa privada. Destaca-se, aqui, a importância dessa cooperação ocorrer em condições isonômicas com os agentes privados na realização de empreendimentos e atividades que se relacionem com o processo de urbanização. Nesse panorama, ressalta-se o papel dos municípios, uma vez que cabe ao Poder Público municipal, por determinação constitucional, a responsabilidade pela execução da política de

desenvolvimento urbano, conforme CF/88, art. 182, caput. Ainda entre essas legislações focadas no estabelecimento das diretrizes gerais da Política Urbana, destacam-se o Estatuto da Cidade/2001 (Lei Federal 10.257/2001) e o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015) (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017, p. 1).

Será incumbência dos municípios determinar, por meio de seus Planos Diretores, as exigências fundamentais de ordenação da cidade (de acordo com a CF/88, art. 182, § 2º). Os municípios deverão, ainda, delimitar as áreas em que o Poder Público municipal poderá exigir, mediante criação de lei específica, à luz da lei federal, o aproveitamento do solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado, através da aplicação dos instrumentos arrolados no art. 182, § 4º da Constituição. Esses instrumentos são os seguintes: notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, imposto predial e territorial progressivo no tempo e desapropriação-sanção. Assim feito, considera-se cumprida a função social da propriedade na medida em que o proprietário dê ao imóvel urbano o devido aproveitamento, conforme preceitua a CF/88, art. 182, § 2º, em suas exigências fundamentais de ordenação da cidade.

Cabe destacar os objetivos essenciais constitucionais da política de desenvolvimento urbano, quais sejam: a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme o estabelecido em seu Plano Diretor, e a garantia do bem-estar de seus habitantes (CF/88, art. 182, caput). Nota-se que esses objetivos guardam grande relação com a materialização dos direitos sociais mencionados no artigo 6º da CF/88, em especial com os direitos sociais ao trabalho, à moradia, ao transporte e ao lazer, que, à luz da formatação trazida pela Carta de Atenas, correspondem às quatro funções essenciais da cidade (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017, p. 1).

No tocante à garantia do bem-estar dos cidadãos, existe ainda a previsão do artigo 225 da CF/88 caput, que pronuncia o direito de todos os cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que se trata de bem de uso comum do povo e essencial à adequada qualidade de vida, trazendo ao Poder Público e à coletividade o dever e a responsabilidade de preservá-lo e garantir sua defesa.

A partir da análise conjunta dos artigos 182 e 225 da CF/88, é possível afirmar que o modelo de desenvolvimento a ser promovido pela política urbana nacional é o modelo do desenvolvimento urbano sustentável. De acordo com os referidos artigos, esse modelo é pautado pelo equilíbrio entre o crescimento econômico, a inclusão social, a preservação ambiental e solidariedade entre as gerações. Essa escolha textual da CF/88 está implícita no modelo de desenvolvimento urbano sustentável,

sendo ratificada pela declaração explícita da garantia do direito às cidades sustentáveis, diretriz geral da política urbana brasileira materializada no art. 2º, inciso I do Estatuto da Cidade (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017, p. 1).

É necessário um exercício de compreensão sobre os instrumentos que operacionalizam a função social da propriedade e da urbanização, no sentido do desenvolvimento econômico e social, constitucionalmente falando. Como política de desenvolvimento, a urbanização e seus instrumentos político-jurídicos devem ser pensados através das escolhas e dos caminhos apontados na ordem econômica constitucional. A política urbana possui esse viés de estratégia de desenvolvimento que se relaciona diretamente com as normativas constitucionais específicas da ordem econômica. Ao ser pensada a partir dessas premissas, a função social da propriedade e da cidade ganha aparência mais harmônica com a dinâmica urbana redistributiva (FRANZONI, 2012, p. 35).

4.4.1 As diretrizes da Política Urbana Nacional

O direito urbanístico é, conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1975, p. 121), um conjunto de técnicas, regras e instrumentos, sistematizados e informados por princípios apropriados que disciplinam, por fim, a conduta humana e sua relação com os espaços habitáveis.

Na visão de Santos (2001, p. 38), o direito urbanístico possui duas ideias: a primeira está balizada na transformação do exercício do direito de propriedade, no qual deve preponderar o interesse social sobre o interesse do proprietário (individual). A segunda ideia forma-se da primeira e versa sobre a premissa de que as edificações não podem se submeter aos interesses do mercado imobiliário, devendo estar pautadas pela adequada ordem urbanística.

Segundo Vizzotto (2008, p. 56), é dessa forma e fortemente apoiado nessas ideias que o direito urbanístico pensa a ordenação, o controle da ocupação e o uso do solo, tendo como norte a sustentabilidade e a qualidade de vida social, conforme o artigo 182, parágrafo 2º, da Constituição Federal. As diretrizes da política urbana nacional foram traçadas pela União, ente federativo, por meio do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e têm como objetivo maior ordenar o sistema da política urbana; diante disso, tem-se que sua natureza é ampla e genérica, com seu conteúdo voltado para os municípios.

Para Dallari e Ferraz (2006, p. 54), o Estatuto da Cidade, forte na política urbana, não se trata de um encadeamento de intervenções desordenadas. A política urbana tem uma direção maior e muito clara que se traduz no ordenamento do desenvolvimento das funções sociais do município e da propriedade urbana, objetivando sempre assegurar o direito a cidades sustentáveis. Assim, fica clara a vinculação a uma visão maior e geral desse universo, que se coloca oposta ao individual, maior inspirador do direito civil brasileiro. Diante disso, a ordem urbanística é um conceito custoso ao Estatuto da Cidade, uma vez que, em um primeiro sentido, trata-se de um conjunto orgânico de imposições vinculantes (representado pelas normas de ordem pública) que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade. Em um segundo sentido, a ordem urbanística é o próprio estado de equilíbrio, em que o conjunto de atores envolvidos se obriga a buscá-la e preservá-la.

O Estatuto da Cidade apresenta instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos, que são capazes de garantir efetividade ao Plano Diretor municipal, documento legal, responsável pela política urbana municipal e pelo desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade (OLIVEIRA et al., 2001, p. 3). De acordo com Pinheiro (2010, p. 61), o Estatuto da Cidade veio para estabelecer novo regramento, oferecendo uma gama de instrumentos para organizar a cidade. Ele está balizado em quatro fundamentos: atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, gestão democrática, direito à cidade e à cidadania e reconhecimento da cidade informal. A organização do Estatuto da Cidade parte da ideia de planejamento, em conexão com planos físicos, diretrizes orçamentárias, planos plurianuais, instrumentos de ordem econômica que foram pensados para dar suporte à execução de ações (DALLARI, 2006, p. 335-336).

O ato de planejar e executar esse planejamento é tarefa que demanda concentração de forças de muitos partícipes – públicos e privados. Esse caminho a ser percorrido passa por instrumentos, planos e planejamentos, instrumentos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos, chegando ao estudo prévio de impacto ambiental e de vizinhança, comprovando que é preciso o apontamento de parâmetros que englobem, ainda, as fases teórica e prática. As ações efetivas e orientadas desses atores, organizadas de maneira previdente e somadas às questões econômicas e financeiras, são pontos de honra para galgar a real alteração da realidade atual. Está presente no texto do Estatuto da Cidade a necessidade do estabelecimento de uma política de desenvolvimento que abrace o planejamento como ponto de partida, fazendo

com que os investimentos públicos sejam canalizados com o objetivo de facilitar a busca pela equidade e plenitude no atendimento de necessidades sociais. Esse pensamento fortalece a necessidade da criação de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, reduzindo possibilidades de conflitos de interesses e fortalecendo a presença dos demais entes envolvidos, conforme reza a CF/88. Diante disso, a gestão democrática agrega a gestão orçamentária participativa, criando uma vertente efetiva a servir ao desenvolvimento sustentável das cidades, não mais sendo desconsiderada pelo Poder Público e demais entes de alto poderio econômico. A base dessa gestão é solidificada em princípios e ideais democráticos, fundamento maior do Estado Constitucional, reafirmando as disposições da Constituição Federal (DALLARI; FERRAZ, 2006, p. 336-337).

Na ótica de Vizzotto (2008, p. 56-57), essas normas de ordem pública e de interesse social objetivam regular o exercício e uso da propriedade privada em prol do interesse público, levando em consideração o bem-estar social (coletivo) e o equilíbrio urbano-ambiental, bem como organizar tanto as funções sociais da cidade quanto as da propriedade. Por serem oriundas de imposição constitucional, explicitadas por meio da Lei Federal nº 10.257, essas diretrizes de política urbana têm, também, força vinculativa, o que significa dizer que toda política urbana municipal deverá estar atrelada às normas diretivas impostas pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade²⁸. Ainda

²⁸ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

segundo Vizzotto (2008, p. 58), o controle e a organização do uso do solo estão condicionados à tarefa da adequada utilização dos imóveis urbanos, objetivando evitar a possibilidade de usos e atividades incompatíveis ou inconvenientes.

Dallari e Ferraz (2006, p. 56) esclarecem que, segundo a lógica maior do Estatuto da Cidade, o ordenamento urbanístico não pode se configurar como um apinhado de imposições. O Estatuto da Cidade possui um sentido geral e se baseia em escopos claros, que têm o condão de orientar toda a sua construção legal. Por ser o urbanismo um projeto de racionalização urbana por meio da atuação do Estado, a ação urbanística desse documento deverá ser orientada dentro dos ditames para ser legitimada. Orientada, dentro desse planejamento, significa dizer que se incluem os planos urbanísticos.

Corroborando com esse pensamento, Vizzotto (2008, p. 59) afirma que:

Por esse motivo a utilização dos instrumentos urbanísticos pressupõe ações permanentes, dinâmicas e retroalimentadas. Se o planejamento do uso do solo criado é importante, não menos essencial é a gestão, por meio da

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

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

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

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

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

administração e efetivo controle das operações de venda de solo e administração dos recursos daí advindos na recomposição da infraestrutura sobrecarregada ou na política habitacional como faculta a legislação.

4.4.2 A busca por uma cidade sustentável

O Estatuto da Cidade, Lei 1.257/01 em seu artigo 2º, I traz como objetivo da política urbana a garantia legal do direito a cidades sustentáveis. Esse direito pode ser entendido ainda como direito à terra urbana, à infraestrutura urbana, ao transporte, à moradia e ao saneamento ambiental (APPARECIDO JUNIOR, 2012, p. 56). O Estatuto da Cidade não permite mais uma atuação sem responsabilidade dos órgãos encarregados da política urbana municipal. Situações movidas por pressões de construtoras ou empreendedores, no tocante ao licenciamento de empreendimentos, não são mais admitidas, uma vez que a preocupação cerne é o meio ambiente dentro de uma atmosfera de planejamento sustentável (DE SOUSA, 2016, p. 197).

Nessa mesma linha, Carvalho Filho (2009, p. 36) declara que o direito a cidades sustentáveis é, *per se*, o direito fundamental das populações urbanas, devendo ser sempre o alvo maior de toda a política urbana, uma vez que se não se atribuir esse direito, nenhuma ação urbana alcançará o bem-estar dos habitantes e usuários. Por fim, cabe destacar as palavras de Sousa (2016, p. 198): “A cidade sustentável é uma conjugação dos fatores do meio ambiente urbano com os do meio ambiente natural”.

4.4.3 A outorga onerosa do direito de construir

A expressão “outorga onerosa do direito de construir” (OODC) advém da Seção IX, do Capítulo II, artigos 28 a 31, da Lei nº 10.257/2001 Estatuto da Cidade²⁹. Por ser um instrumento normativo básico, o Plano Diretor tem a função

²⁹ Da outorga onerosa do direito de construir:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.
 § 1º. Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º. O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

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

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

de estabelecer a existência, forma e extensão desse instituto e contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Da leitura da Lei nº 10.257 /2001 Estatuto da Cidade é possível extrair que o art. 28 trata da instituição do SC. O artigo 29 se refere à permissão de alteração do uso do solo. Ambos os artigos prescrevem sobre institutos do SC e do direito de alteração de uso do solo. Os seguintes, 30 e 31, fazem referência aos atos administrativos que formam os artigos 28 e 29, tratando da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa do direito de alteração de uso do solo (BOSQUESI, 2006, p. 35). Ainda sobre o artigo 28 da Lei nº 10.257/2001 Estatuto da Cidade, é importante destacar que em seu parágrafo terceiro existe a determinação de que será tarefa do Plano Diretor Municipal definir quais serão os limites máximos que poderão ser atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, devendo ser considerada a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade de cada área.

A CF/88 garante o direito de propriedade, entendendo que pode e deve restringir o uso e a disposição deste, uma vez que várias atividades, como construções e utilização do terreno, que porventura objetivem fins diversos (como lazer e outros usos), venham a ser permitidas sobre o solo urbano. Essas atividades conferem ao solo urbano valor que deve ser considerado independente de qualquer causa externa à propriedade, traduzindo-se como elemento econômico da propriedade, tratado como objeto de proteção jurídica. O referido componente econômico implica um volume de utilização mínimo da unidade de solo urbano que não poderá ser reduzido no momento da fixação do padrão, ou seja, do coeficiente único de aproveitamento, que nas zonas urbanas carecerá ser a expressão do volume máximo de utilização da propriedade conforme reza o princípio de sua função social, não podendo ser exigida do proprietário nenhuma espécie de contrapartida (GRAU, 1983, p. 77).

O município é o responsável pelo controle do uso de seu solo urbano, respeitando o interesse social; avaliará localmente, cabendo-lhe a competência e a responsabilidade para apontar qual será a determinação do coeficiente único de aproveitamento.

Art. 30. Lei Municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – A fórmula de cálculo para a cobrança;

II – Os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – A contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Assim agindo, ao definir o coeficiente aplicável à totalidade de seu território, não invadirá a área de competência da União, uma vez que não estará regulando a propriedade em seu aspecto civil, apenas em seu aspecto urbanístico (DE SOUSA apud GRAU, 1983, p. 77). Dessa feita, considerando que o direito de propriedade consagrado na CF/88 está condicionado pelo princípio da função social da propriedade, ele não deve exceder determinada extensão de uso e disposição, cabendo a quem o exceder o dever legal de contribuir para novos gastos públicos adicionais, que deverão ser custeados por meio de tributos (DE SOUSA, 2016, p. 199).

A OODC é um instituto jurídico-urbanístico, apoiado nos fundamentos do SC, desenvolvido com base nos princípios da solidariedade, justiça social e função social (SILVA, 1981, p. 264). O referido dispositivo somente poderá ocorrer no que a lei permitir, ou seja, será necessária previsão legal que deverá estar atrelada ao zoneamento urbano. O Estatuto da Cidade abarca essas estruturas legais em seu artigo 28, parágrafo terceiro, no qual determina que o Plano Diretor terá o condão de definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, levando sempre em consideração o binômio proporcionalidade entre a infraestrutura existente e aumento da densidade esperada em cada área do município. Forte nessas constatações, fica claro que a lei acolheu alguns mecanismos integradores (do conceito de SC), como: a vinculação com o zoneamento, a proporcionalidade entre infraestrutura e aumento de densidade em cada área e a onerosidade do SC (DE SOUSA, 2016, p. 200).

Assim, o poder legal de conferir o direito de construir acima dos limites legais, por meio do emprego de seu Plano Diretor, cabe exclusivamente ao município. Somente o município terá o poder de determinar, considerando sua infraestrutura existente e o aumento da densidade esperada, em que área de sua territorialidade isso poderá ocorrer. Dessa feita, o proprietário ou titular do direito de construir está submetido ao consentimento do órgão municipal competente (CARVALHO FILHO, 2009, p. 201).

Conforme reza o Estatuto da Cidade, o município, por meio de seu Plano Diretor, terá competência para estabelecer as áreas que entender viáveis para operar a realização de edificações acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, desde que o interessado ofereça a contrapartida pelo benefício auferido. Nessa linha de ação, quando na área apontada se fizer possível uma construção, tem-se duas situações: a) a construção poderá vir a ser realizada dentro dos limites abraçados pelo coeficiente básico de aproveitamento; ou b) será necessária a utilização de potenciais adicionais, desde que

seja pago o preço respectivo pelo coeficiente adicional. Nessas duas possibilidades, destaca-se que sempre será preciso a concessão de licença para construir. A referida licença é ato administrativo vinculado, uma vez que precisa vir precedida de requisitos para sua concessão, podendo ou não ser deferida. No caso de ser deferida, dá ao proprietário da área o direito subjetivo de erguer a construção conforme concedido pela licença. Uma vez deferida a concessão da licença, o direito de construir é gerado (DE SOUSA, 2016, p. 200-201). Em ambas as situações, destaca-se a presença do exercício do poder de polícia fiscalizatório público por parte do município.

É importante ressaltar que uma situação é a possibilidade de construção adicional para área mediante a OODC, situação distinta será a concessão da licença para construção. A licença para construir é ato vinculado, ao passo que a submissão de determinada área ao mecanismo de aumento do potencial construtivo empregando o uso de outorga onerosa é ato discricionário do município. Assim, em regra, para que seja viável a possibilidade de emprego da outorga na área desejada, será necessário percorrer três etapas distintas. Inicialmente, será preciso que exista um prévio estudo de impacto de vizinhança e estudo de impacto ambiental para a área em questão. A segunda etapa será a confirmação da previsão de possibilidade de aplicação do acréscimo de potencial construtivo na referida área, mediante previsão no Plano Diretor e em lei municipal específica. Por fim, considerando o interesse de construir acima do potencial básico permitido, deverá ocorrer o pagamento de contraprestação, que será calculado utilizando fórmula matemática específica, prevista em lei municipal, que estabelecerá critérios e condições que deverão ser aplicadas para a concessão da outorga. Assim, após possibilitar a outorga para uma área determinada sempre continuará a existir a presunção de que a construção é compatível com a ordem pública, da mesma forma como ocorre no caso do direito de construir que se realiza dentro do coeficiente básico, fixado pela municipalidade (DE SOUSA, 2016, p. 201). Verifica-se que nem todos os municípios do País agem realizando as três etapas mencionadas. Todavia, reforça-se aqui a importância de realizar os três passos para assegurar a boa utilização da OODC. Em Porto Alegre não é obrigatória a apresentação do EIV prévio.

Nessa linha de pensamento, caso a administração pública perceba que uma área específica do município possui construções acima do coeficiente básico, compreende-se que a área apontada não será indicada como área passível de OODC. É importante destacar que a permissão legal para construção acima do coeficiente de aproveitamento somente será deferida se existir estoque de construção adicional disponível para ser

aplicado na área em questão. A quantidade de SC que pode ser comprada, em cada zona, é limitada e é o que se chama de estoque construtivo. O artigo 68 do PDDUA (2010) apresenta a forma de determinação dos estoques.³⁰ No tocante ao estoque, é imperioso que tenha sido previsto anteriormente pelo poder municipal. Caso contrário, se for constatada a inexistência desse estoque, a outorga onerosa não será deferida e, ato contínuo, a licença para construção adicional será negada.

Ao deferir a concessão da OODC ao particular, o município tem a responsabilidade de criar certo equilíbrio entre dois elementos: os espaços públicos e os espaços privados. O objetivo desse equilíbrio é resgatar a verdadeira funcionalidade social da propriedade urbana, ou seja, buscar a contrapartida pelo uso privado (exclusivo) de um bem coletivo. É importante destacar que a propriedade e seu uso não sejam tratados de forma separada, mas como um todo maior, que deve ser empregado de maneira que venha a agregar, reunindo comunidade e cidade. O uso adicional de uma propriedade é um notório privilégio que nem todos têm. O IA de um município foi pensado para preservar o bem comum e o distribuí-lo da maneira mais equitativa possível. O IA não é uma solução perfeita, é uma solução possível. Ele visa colocar alguma ordem no desenvolvimento urbano de cidades que, muitas vezes, nasceram sem planejamento. Dessa forma, justifica-se a entrega de uma contrapartida para que a comunidade (em sua totalidade) seja de fato compensada, uma vez que essa propriedade possui uma função social que ultrapassa interesses considerados individuais. A contrapartida em HIS é capaz de proporcionar à população necessitada um ganho real, uma vez que fornece habitações feitas com boa técnica, em locais urbanizados de forma adequada, que formarão novos bairros, melhorando a cidade e a vida das pessoas. Toda a sociedade ganha com isso; fazer HIS faz com que as cidades se livrem da necessidade de tratar das chagas das sub-habitações. Ao exercitar essa função social, funcionaliza-se o exercício do direito de propriedade, legitimando-o. É fundamental esclarecer que foram os pagamentos de

³⁰ Art. 68. A aplicação do Solo Criado, definido nos incs. I, II e III do art. 111 desta Lei Complementar deverá partir de estoques calculados com base em 30 eco/ha (trinta economias por hectare) nos Corredores de Centralidade e 20 eco/ha (vinte economias por hectare) nas demais zonas, assim distribuídos:

I – 75% (setenta e cinco por cento) do estoque de índices adensáveis nas UEUs (Unidades de Estruturação Urbana);

II – 25% (vinte e cinco por cento) do estoque de índices adensáveis nas Macrozonas.

Parágrafo único. Fica garantido um estoque de índices adensáveis de, no mínimo, 10.000m² (dez mil metros quadrados) por UEU nas zonas adensáveis, conforme Anexo 4 desta Lei Complementar, estoque esse não renovável.

tributos, feitos por todos os cidadãos de forma genérica, que tornaram viável existir um maior investimento de infraestrutura naquele local, viabilizando o aumento adicional do potencial construtivo que será usufruído pelo particular (DE SOUSA, 2016, p. 201-202).

4.4.4 Pressupostos para a outorga onerosa do direito de construir

O Estatuto da Cidade não traz especificação exata quanto à fórmula de cálculo a ser elaborada para operacionalizar a cobrança da prestação da OODC. Apesar disso, a administração pública não possui liberdade de ação para cobrar o que desejar, tampouco esse valor deve ser ligado a uma correspondência exata de custo-benefício para ser efetuado por meio de uma taxa. A cobrança deverá ter um elo que a vincule à perfeita noção de função social da cidade.

Observando a situação pela ótica do contribuinte, admitir que a contrapartida a ser feita seja encarada como um tributo (taxa, por exemplo) até poderia parecer mais adequado, pois daria segurança ao beneficiário. Ainda assim, o benefício de se construir acima do potencial, concedido ao particular, deve garantir à sociedade a finalidade urbanística de compensação, uma vez que é oriundo de um direito difuso (interesses transindividuais). Deve ser um veículo de compensação, promovendo investimentos adicionais em infraestrutura executados pela administração em benefício de todos. Esse pagamento, revestido pelo princípio do justo equilíbrio do ambiente saudável, deve ser precedido, conforme estabelece o Estatuto da Cidade, da realização do estudo de impacto de vizinhança e impacto ambiental (DE SOUSA, 2016, p. 202-204).

A cobrança pode ser feita, desde que prevista em lei específica municipal, alinhada com os dados técnicos específicos revelados pelos relatórios prévios (de impacto de vizinhança e impacto ambiental). Dessa forma, computados e postos os reais impactos da construção adicional para a cidade e seus habitantes, o município, aí sim, terá noção do quanto poderá ser cobrado do beneficiário e terá condições para isso. Os recursos provenientes da adoção da OODC e alteração do uso do solo serão aplicados, conforme artigo 31 do Estatuto da Cidade, de acordo com as finalidades urbanísticas previstas nos incisos I a IX do artigo 26 do referido instrumento legal.

No que diz respeito ao controle, com o objetivo de garantir a não ocorrência de desvios de finalidade e dilapidações diversas desses recursos e bens públicos, os

valores auferidos pela municipalidade da OODC e alteração de uso do solo restam assegurados no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 pela inteligência do artigo 52, inciso IV³¹, reforçados ainda por mais um dispositivo legal: a Lei nº 8.429/1992 Lei de Improbidade Administrativa. Caso o ente gestor municipal permita que o destino desses valores auferidos e sua aplicação sejam diversos do determinado em lei, este pode vir a incorrer nas condutas reguladas pela Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa. Resta claro que esses dispositivos legais têm por finalidade zelar para que os frutos da atividade pública de cunho urbanístico apenas sejam direcionados para a política urbana definida no Plano Diretor (DE SOUSA, 2016, p. 202-204).

4.4.5 Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir

Fiscalizada pelo poder de polícia do Estado a fim de que a propriedade e o seu exercício se adequem ao atendimento da função social da propriedade, a outorga onerosa do direito de construir configura-se como uma ampliação da limitação ao direito de construir para regulação do espaço urbano. Assim, os agentes públicos são os responsáveis pela emissão de parecer técnico (baseado em relatórios do estudo de impacto ambiental e do estudo de impacto de vizinhança e possibilidade de adensamento) recomendando a outorga para uma região. Sendo a decisão discricionária, se autorizada a outorga para uma área no Plano Diretor, após o preenchimento dos requisitos pelo particular, a concessão da licença para construir configura-se como ato administrativo vinculado, com natureza de ato meramente fiscalizatório, devido ao poder de polícia (SOUSA, 2016, p. 207).

A contraprestação originária da outorga onerosa não pode ser cobrada via tributo da espécie denominada taxa, pois esta diz respeito tão somente à concessão da licença mediante a emissão de alvará. Cabe destacar também que, conforme o artigo 3º do CTN, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei

³¹ Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

(...)

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

e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Assim, o valor só poderá ser pago em moeda, não havendo a possibilidade de extinguir a obrigação tributária por outros modos (SOUSA, 2016, p. 207).

Como é sabido, o instituto da OODC adota a visão financeira e não urbanística do SC, devendo a contraprestação ser preferencialmente paga em dinheiro, embora a lei municipal específica possa orientar de forma diferente, admitindo o pagamento da contraprestação mediante doação ao município de uma área. Entre as dificuldades encontradas em relação à escolha da forma para se caracterizar a contraprestação está o fato de que o valor cobrado por meio dela deveria abranger somente o custo-benefício, ou seja, a receita não pode ser considerada independente da despesa, sendo que a prestação dos serviços públicos deve corresponder a uma remuneração equivalente (SOUSA, 2016, p. 210).

No caso da contraprestação na OODC, observa-se que precisa abranger além do mero custo-benefício, pois o valor aparece como um benefício monetário que precisa incluir não só o custo com investimentos em obras para suportar o acréscimo de adensamento urbano, mas também uma espécie de contraprestação devido à supressão de um direito difuso ao uso do ambiente urbano saudável, à fruição individual de um bem coletivo. Pode-se concluir que os critérios de repartição de ônus e de benefícios entre os cidadãos devem ser observados. Cabe destacar que alguns autores defendem a natureza contratual da OODC e que, em razão do contrato, a contrapartida seria preço público. O preço público, por sua vez, é o valor pago pelo particular ao Poder Público, quando facultativa e espontaneamente adquire bens, auferir vantagens ou se utiliza de serviços públicos ou de utilidade pública (SOUSA, 2016, p. 210).

Segundo Sousa, a outorga não pode ser considerada contrato, pois o Poder Público estaria agindo como particular, vendendo um bem seu. Considerando que o adicional do potencial construtivo não é bem pertencente ao Poder Público, ele continua sendo do particular; se o Poder Público se apossar dele para venda, deverá pagar uma indenização, pois se trata de expropriação. Assim sendo, se a Administração alienou um bem que a ela não pertence, ocorreu desapropriação de um bem que previamente não lhe pertencia, e, nesse caso, deve haver indenização. Também, mesmo que se considerasse que o potencial adicional construtivo não pertence ao indivíduo e sim à coletividade, ele continuaria a não pertencer à Administração, configurando-se como um direito difuso, um direito de todos (SOUSA, 2016, p. 210).

No contexto da natureza jurídica da contraprestação da OODC, é necessário abordar a ideia da compensação ambiental como definida pelo STF. Nesse sentido, a compensação deve ser aplicada proporcionalmente ao impacto ambiental, e é tarefa do órgão licenciador fixar o *quantum* da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental. Desse modo, a decisão do STF exprime o entendimento de que, mesmo que os bens tenham titularidades específicas, públicas ou particulares, seu aspecto ambiental é de utilização comum a todos, por ser uso dos bens e um direito difuso, ambientalmente considerados comum a todos. Assim, também é de responsabilidade de todos compartilhar as despesas de conservação. Se alguém, de alguma forma, utilizar os recursos naturais ou afetar o ecossistema mais intensamente a ponto de construir empreendimento que cause significativo impacto ambiental, cabe a essa pessoa, na proporção da atividade por ela despendida, apurada através de EIA/RIMA, compensar, na medida de sua utilização maior, os demais (SOUSA, 2016, p. 212).

Por consequência, observa-se que a decisão do STF busca uma conciliação entre o direito ao desenvolvimento econômico/livre iniciativa e a preservação do meio ambiente. Na Constituição Federal, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado bem de uso comum do povo e se caracteriza como interesse difuso. Assim, os recursos naturais livremente apropriáveis e, portanto, gratuitos, geram, sob a ótica da teoria econômica, falhas de mercado geradoras de externalidades. Nesse sentido, observa-se uma tentativa de internalização das externalidades, ou seja, utilizar mecanismos por meio dos quais os custos ambientais das atividades produtivas sejam absorvidos pelas próprias atividades (SOUSA, 2016, p. 214).

Sabe-se que o equilíbrio ecossistêmico se rompe a partir de inúmeras intervenções no ambiente natural, em razão principalmente das atividades econômicas produtivas que buscam satisfazer as crescentes demandas. Esse processo gera, como consequência, um consumo excessivo dos recursos naturais, com uma descarga de poluentes e sobrecarga de imposições para a sociedade, tornando os efeitos irreversíveis (SOUSA, 2016, p. 214). Dessa forma, nota-se que essas externalidades negativas acontecem quando o uso e o consumo dos recursos naturais (quando gratuitos) acabam por privar a sociedade deste bem, sem nenhuma contrapartida. Além disso, a sociedade ainda precisa arcar com os custos de prevenção e reparação do dano ambiental. Para que esses custos sociais e ambientais fossem internalizados, o direito ambiental adotou o princípio do poluidor-

pagador, no qual aqueles que poluem devem arcar com os custos dos recursos ambientais que utilizam, a fim de que esses recursos sejam administrados sem onerar a toda a sociedade. Conforme Sousa (2016, p. 216), “o princípio significa que o poluidor deve suportar os custos da adoção de medidas impostas pelas autoridades públicas para assegurar que o meio ambiente se mantenha em um estado aceitável”. Esse princípio, portanto, apresenta-se como um direito fundamental, assumindo uma função preventiva. Assim, os preços dos produtos devem incluir os encargos decorrentes da aplicação prática do princípio do poluidor pagador.

Dessa mesma maneira, é possível compreender, portanto, a natureza jurídica da contraprestação da OODC como uma compensação urbanística. Considera-se “obrigação econômica do proprietário, em relação aos demais entes da cidade, em razão do acréscimo de investimentos públicos para suportar o adensamento adicional acarretado pelo empreendimento” (SOUSA, 2016, p. 216).

Considerando que a OODC foi elaborada para atender à função social da propriedade e da cidade, a compensação urbanística é o instituto que prevê mecanismos compensatórios pela realização de empreendimentos acima do potencial construtivo básico previsto na outorga onerosa, visto que há um acréscimo de investimentos públicos para suportar o adensamento adicional e o uso individualizado de um bem difuso (SOUSA, 2016, p. 217). Desse modo, quando um particular solicita e compra um potencial adicional construtivo acima do coeficiente básico, está usufruindo de um direito difuso e desfazendo o equilíbrio entre área pública e privada, o que gera uma sobrecarga ao Estado. Para que ocorra a internalização do uso de um direito de todos e da sobrecarga do Estado pelo suporte na infraestrutura, foi instituída a cobrança da contraprestação pelo adicional construtivo.

Assim, a lei permitiu que o Poder Público pudesse cobrar pelo benefício. Essa cobrança ocorre através de encargos embutidos nos preços dos produtos e repercutidos ao consumidor final, como forma de assunção partilhada da responsabilidade social. Também o beneficiário do potencial adicional de construção deverá pagar um preço pela maior pressão gerada na infraestrutura urbana. Assim, considerando a função social da propriedade e “correlacionando-a com o instituto da compensação, do princípio do usuário pagador e das externalidades negativas, o direito de propriedade deverá ser exercido em função do direito de toda a coletividade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado” (SOUSA, 2016, p. 218).

Cabe destacar que a compensação deve ser fixada proporcionalmente ao impacto para a sociedade, considerando não somente o uso de um bem coletivo, mas também a compensação de áreas públicas e privadas e suporte de infraestrutura. O próprio município, portanto, fixará o valor da contraprestação, determinando a fórmula de cálculo (baseada no relatório de impacto de vizinhança) e a contrapartida, conforme o art. 30 do Estatuto da Cidade. Seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade, artigos 2º e 3º, a configuração da contrapartida da OODC como uma contraprestação compensatória urbanística parece se adequar ao preceito de que a política urbana deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (SOUSA, 2016, p. 218).

Sobre a OODC e o SC serem sinônimos, conforme se observa na legislação de Porto Alegre, existem posições divergentes. Como afirma Bosquesi (2006, p. 36), muitos autores tratam da OODC como verdadeiro sinônimo de SC, todavia, isso não está correto, uma vez que o SC é um instituto jurídico, instrumento da Política Urbana, enquanto que a OODC é ato administrativo que visa conceder o direito de se utilizar do mencionado instituto. É fato que ambos estão interligados, um dependendo do outro, mas não são iguais e não devem ser confundidos. A legislação do município de Porto Alegre, objeto de estudo desta dissertação de mestrado, traz a OODC e o SC como sinônimos e assim os considera. Opta-se neste trabalho por entendê-los da mesma maneira que o município, portanto, OODC e SC serão sinônimos.

Sousa (2016, p. 198) ensina que, no tocante ao instituto da OODC, o direito atual busca conciliar desenvolvimento com responsabilidade social. Antes desse novo pensamento, via-se nas cidades um particular construir sem preocupação com o ônus imposto à sociedade em razão da construção acima de um potencial igualitário. Atualmente, existe a real preocupação e a certeza de que acima dos interesses do particular há preocupação com o bem-estar social e que esse custo deve ser compensado na tentativa de melhorar a vida urbana em razão desse ônus. Assim, veio o Estatuto da Cidade positivar a OODC, instituto que tem como fundamentos os princípios do SC.

Seguindo essa linha de pensamento, Sousa (2006, p. 200-202) faz refletir que é responsabilidade do município o poder legal de autorizar o direito de construir acima dos limites legais, por meio de seu Plano Diretor. Dessa forma, fica permitida a construção de edificações acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, desde que o interessado ofereça contrapartida pelo benefício recebido. Apesar disso, uma coisa é a

análise prévia da possibilidade de construção adicional para a área mediante a OODC, e outra será a concessão da licença. Esta, por sua vez, somente será autorizada mediante atendimento dos requisitos legais objetos da licença. Assim, para a possibilidade da outorga na respectiva área, será necessário, inicialmente, um estudo do impacto de vizinhança e do impacto ambiental, conforme regra o Estatuto da Cidade. Na outorga onerosa, o deferimento é possível depois de preenchidos os requisitos.

O município, no ato de deferimento da outorga onerosa, deve buscar estabelecer a verdadeira funcionalidade social da propriedade urbana, tendo a responsabilidade de encontrar um equilíbrio entre os espaços públicos e os espaços privados. É responsabilidade do município garantir a compensação pelo uso exclusivo de um bem coletivo. A propriedade e seu uso devem ser vistos de forma conjunta e devem integrar a comunidade e a cidade. Assim, a utilização adicional de uma propriedade é um privilégio concedido apenas a alguns. Por ser responsável pelo controle do uso do solo, o município possui competência para fixação do coeficiente único de aproveitamento. Caberá a ele fixá-lo, em preservação de seu interesse social. O município, quando define esse coeficiente dentro da área de seu território, não invade a área de competência da União, uma vez que assim agindo não estará regulando a propriedade no âmbito civil, mas sim no seu aspecto urbanístico (DE SOUSA apud GRAU, 1983, p. 77). Caberá a cada município do país estabelecer o direito de construir em sua dimensão territorial, acima dos limites legais, por meio de seu Plano Diretor.

5 O SOLO CRIADO EM PORTO ALEGRE

Em Porto Alegre, as primeiras manifestações do SC apareceram no Plano Diretor de 1979, Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979. Ressalta-se que o texto legal do artigo 171 do Plano Diretor de 1979 apontava a existência de um limite máximo de acréscimo de SC, ponderado em razão da possibilidade de densidade urbana. Na sequência, a Lei Municipal nº 159, de 31 de julho de 1987, instituiu o Fundo Municipal para o Desenvolvimento Urbano, que tinha como objetivo direcionar as verbas recebidas para a produção de habitação de interesse social (HIS). Como ocorreu em muitas cidades brasileiras mesmo antes da criação do Estatuto da Cidade, no ano de 1989 surgiu, na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, a previsão legal da utilização do SC como instrumento urbanístico. De acordo com Vizzotto (2008), em que pese sua inicial previsão, foi somente no ano de 1994, com o surgimento da Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994, que o SC passou, efetivamente, a ter essa função.

O SC foi incorporado à legislação municipal portalegrense em 6 de janeiro de 1994, através da Lei Complementar 315/94, regulamentada no artigo 212 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. A Lei Complementar 315/94 estabeleceu que o Solo Criado tinha como objetivos gerais o que segue:

Artigo 1º O Solo Criado, incorporado à legislação municipal pelo art. 212 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, é um instrumento urbanístico e terá como objetivos gerais:

I - incentivar a construção civil, através da utilização plena da capacidade construtiva, permitindo, assim, uma densificação populacional em regiões da cidade melhor atendidas com redes de serviço, saneamento e equipamentos públicos;

II - evitar o adensamento populacional em regiões com estrutura urbana precária, através do aumento do potencial construtivo das regiões passíveis de densificação populacional;

III - obter, através dos recursos auferidos, o retorno dos investimentos públicos, buscando o desenvolvimento harmônico da cidade, particularmente através da compra de áreas urbanas incorporadas ao Banco de Terra, visando políticas habitacionais para a população de baixa renda e regularização fundiária;

IV - propiciar, através dos recursos auferidos, investimentos em urbanização e equipamentos públicos nas regiões carentes da cidade e a complementação da infraestrutura urbana de regiões melhor estruturadas, bem como a implantação do traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, favorecendo, assim, o pleno aproveitamento do potencial construtivo destas regiões;

V - auxiliar e incentivar supletivamente, através dos recursos auferidos, outras políticas públicas, preferencialmente nas áreas de proteção ao menor, a cultura e ao patrimônio histórico.

A redação do artigo 53 do PDDUA de 1999 era a seguinte:

CAPÍTULO III

Do Solo Criado

Art. 53. O Solo Criado é a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor para fins de edificação em Área de Ocupação Intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos, e rege-se pelo disposto na Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994.

§ 1º As vendas de estoques construtivos serão imediatamente suspensas mediante decreto do Poder Executivo, em caso de se constatar impacto negativo

na infra-estrutura decorrente da aplicação do Solo Criado, ou mesmo quando se verifique a inviabilidade de sua aplicação em face dos limites estabelecidos para as Unidades de Estruturação Urbana ou quarteirão, nos termos do art. 67.

§ 2º O Poder Executivo publicará, semestralmente, no Diário Oficial de Porto Alegre, a relação dos quarteirões que não receberão índices de aproveitamento através de Solo Criado, garantindo-se aos projetos protocolizados no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a data dessa publicação a análise, com vistas à aprovação, bem como a utilização dos índices adquiridos.

No PDDUA 2010³², o SC segue previsto no artigo 53, mas com a seguinte e atual redação:

CAPÍTULO III - Do solo criado

Art. 53. O solo criado é a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor para fins de edificação em Área de Ocupação Intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos, e rege-se pelo disposto na Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre).

§ 1º As vendas de estoques construtivos serão imediatamente suspensas mediante decreto do Poder Executivo, em caso de se constatar impacto negativo na infraestrutura decorrente da aplicação do Solo Criado, ou mesmo quando se verifique a inviabilidade de sua aplicação em face dos limites estabelecidos para as Unidades de Estruturação Urbana ou quarteirão, nos termos do art. 67.

§ 2º O Poder Executivo publicará:

(Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

I – mensalmente, a prestação de contas detalhada da movimentação dos recursos auferidos com a venda de estoques públicos por meio do mecanismo do Solo Criado; e

(Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

II – semestralmente, no Diário Oficial de Porto Alegre, a relação dos quarteirões que não receberão índices de aproveitamento por meio de Solo Criado, garantindo-se aos projetos protocolizados no prazo de 180 (cento e

³² Lei Complementar 434/99, atualizada e compilada até a Lei Complementar 667/11, incluindo a Lei Complementar 646/10.

oitenta) dias após a data dessa publicação a análise, com vista à aprovação, bem como a utilização dos índices adquiridos.
(Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

O PDDUA de 2010 inovou criando o artigo 53-A, que traz a aplicabilidade do SC prevista em seu parágrafo e, segundo Backes (2016), deverá atender a dois outros dispostos do atual Plano Diretor (2010):

- o Artigo 111 do PDDUA, que define os diferentes níveis de impacto das áreas adensáveis;
- o Anexo 6 do PDDUA, que demonstra os Índices de Aproveitamento (IA)³³ básicos e os Índices de Aproveitamento Máximos permitidos para as diferentes regiões da cidade.

O artigo 111 do PDDUA (1999) de Porto Alegre trazia a forma de aplicação do SC. Os incisos do artigo 111 do PDDUA apontam os tipos de SC existentes em Porto Alegre: SC de pequeno adensamento, SC de médio adensamento, SC de grande adensamento (adensamento é o fenômeno de concentração populacional e/ou concentração de edificações em determinadas áreas das cidades) e SC não adensável.

A redação original do artigo 111 do PDDUA de 1999 era a seguinte:

Art. 111 - O Solo Criado, estoques construtivos públicos alienáveis, é constituído por:

- I - índices alienáveis adensáveis;
- II - áreas construídas não-adensáveis;
- III - índices de ajuste.

§1º Índices alienáveis adensáveis correspondem às áreas de construção computáveis e às áreas construídas não-adensáveis, nos termos do § 1º do art.107.

§2º Áreas construídas não-adensáveis são as áreas definidas no art.107, nos termos do § 4º do mesmo artigo.

§3º Índices de ajuste correspondem à aplicação de Solo Criado para ajuste de projeto, desde que não ultrapasse a 10% (dez por cento) do Índice de Aproveitamento do terreno, até o máximo de 100m² (cem metros quadrados); ou acima destes limites, a critério do SMGP (Sistema Municipal de Gestão do Planejamento), desde que comprovadamente não resulte em densificação.

§4º O Solo Criado constituído de áreas construídas não-adensáveis e de índices de ajuste terão estoques ilimitados.

³³ O Coeficiente de Aproveitamento (CA) ou Índice de Aproveitamento (IA), conforme o artigo 106 do PDDUA (2010), é o instrumento de controle urbanístico, no lote, das densidades populacionais previstas para as Unidades de Estruturação Urbana. Representa o fator que, multiplicado pela área líquida de terreno, define a área de construção adensável, ou seja, a quantidade total de metros quadrados passíveis de serem construídos.

Atualmente, o artigo 111 do PDDUA 2010³⁴ possui a seguinte redação:

Art. 111. A aplicação do SC dar-se-á da seguinte forma: (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

I - Solo Criado de pequeno adensamento; (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

II - Solo Criado de médio adensamento; (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

III - Solo Criado de grande adensamento; ou (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

IV - Solo Criado não adensável. (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

§ 1º O potencial construtivo alienável adensável corresponde às áreas de construção computáveis e às áreas construídas não adensáveis, nos termos do art. 107 desta Lei Complementar. (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

§ 2º Áreas construídas não adensáveis são as áreas definidas no § 2º do art. 107 desta Lei Complementar. (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

§ 3º Solo Criado de pequeno adensamento é constituído de potencial construtivo adensável com, no máximo (trezentos metros quadrados) por empreendimento, adquirida de forma direta. (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

§ 4º Solo Criado de médio adensamento é constituído de potencial construtivo adensável maior que 300m² (trezentos metros quadrados) e até 1.000m² (mil metros quadrados), limitado, em qualquer caso, a 30% (trinta por cento) da área adensável do empreendimento, disponível apenas nas UEUs previstas no Anexo 6 desta Lei Complementar e nos quarteirões liberados pelo monitoramento da densificação. (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

§ 5º Solo Criado de grande adensamento é constituído de potencial construtivo adensável maior que 1.000m² (mil metros quadrados) e até os limites estabelecidos no Anexo 6 desta Lei Complementar, mediante apresentação de EVU. (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

§ 6º O Solo Criado não adensável constituído de áreas construídas não adensáveis e adquirido de forma direta terá estoque ilimitado. (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

§ 7º Poderão ser ampliados os limites de aquisição de Solo Criado, mediante Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau, mediante aprovação por lei específica. (NR) (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

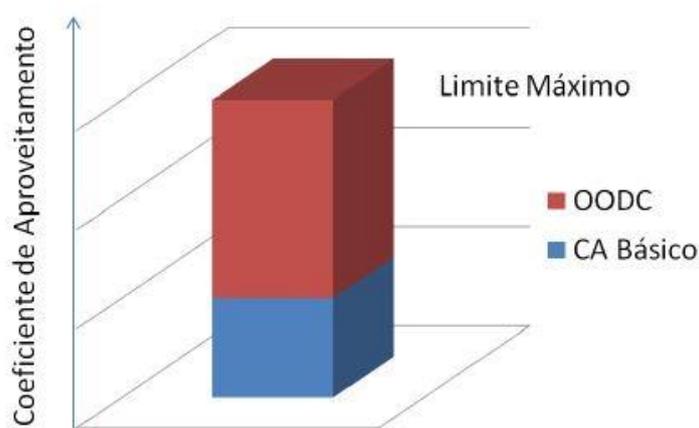
Coeficiente de aproveitamento é um número adimensional que se obtém dividindo a área edificável pela área do terreno e que irá determinar limites para as edificações. Assim, em Porto Alegre, se o coeficiente de aproveitamento de um terreno for supostamente igual a 1,0, poderá ser construída nesse terreno uma edificação com área total igual à superfície do terreno. Tecnicamente, o SC é a área edificável em que o direito de construir é exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado para aquela área. Esse SC o proprietário pode adquirir

³⁴ Lei Complementar 434/99, atualizada e compilada até a Lei Complementar 667/11, incluindo a Lei Complementar 646/10.

do município, nas condições fixadas pelo Plano Diretor para a respectiva zona (BACKES, 2016).

O PDDUA (2010) baliza a disponibilidade e o índice máximo de aproveitamento construtivo. O índice de aproveitamento limita somente a área adensável a ser construída. Podendo a edificação possuir uma quantidade variável de pisos (andares), determinados em função de outros parâmetros urbanísticos como a Taxa de Ocupação³⁵ e a Taxa de Permeabilidade³⁶. O SC (aumento da área edificável) se caracteriza por ser adquirido do município, traz retorno financeiro para o município e é largamente utilizado em empreendimentos localizados em áreas da cidade que podem recebê-lo. Como prevê o Estatuto da Cidade, a delimitação da abrangência do SC é limitada por dois critérios: o coeficiente de aproveitamento básico (CA), que define a utilização autorizada para todos os terrenos urbanos sem o pagamento de contrapartida, e o limite máximo de aproveitamento (LMA). O LMA é a maior utilização possível permitida a partir dos critérios urbanísticos definidos para o terreno (BACKES, 2016). A Figura 5 apresenta a demonstração conceitual da OODC:

Figura 5 - Demonstração conceitual da OODC



Fonte: Backes (2016, p. 32).

Existe uma lógica na sustentação da onerosidade do SC. O direito de construção realizado acima do coeficiente básico de aproveitamento do terreno não

³⁵ A Taxa de Ocupação é definida pela relação entre a projeção da edificação e a área do terreno. Uma taxa de ocupação de 50%, significa que a projeção da edificação poderá ter a metade da área do terreno. Nesse exemplo, o coeficiente de aproveitamento igual a 1,0 é alcançado com uma edificação de dois pavimentos.

³⁶ A Taxa de Permeabilidade define o percentual de terreno que deve permanecer como solo natural.

pertence ao proprietário do terreno, e sim ao município de Porto Alegre. Por força dessa lógica, esse direito de construção carece de outorga (ou concessão) para receber efetivação legal. Diante disso, o referido instrumento está fundamentado na noção básica de que edificar acima dos padrões determinados no Plano Diretor não é um direito subjetivo do particular, do proprietário do terreno (BACKES, 2016).

5.1 Os tipos de solo criado

O PDDUA foi alterado pela Lei Complementar nº 646/2010, que passou a distinguir, com a criação do artigo 53-A, SC de pequeno adensamento, SC de médio adensamento, SC de grande adensamento e SC não adensável.

O artigo 53-A do PDDUA 2010³⁷ traz a especificação de cada tipo de SC existente em Porto Alegre. O SC de pequeno adensamento (pequena área de construção, até 300m²), conforme inciso I, corresponde a áreas adensáveis que não causam impactos significativos nos equipamentos urbanos e na paisagem urbana; no entanto, não são especificados quais seriam esses impactos. O texto legal explica, ainda, que a aquisição desse tipo de SC se dará sem a necessidade de leilão público, estando disponível em todas as Unidades de Estruturação Urbana (UEU), sendo feita de forma direta, em balcão.

O SC de pequeno adensamento terá sua utilização aplicada no próprio lote, mediante necessidade de projeto válido aprovado pelo município de Porto Alegre, e não poderá ser repassado a terceiros. O prazo de utilização será de cinco anos com possível prorrogação (a ser solicitada ao órgão responsável) por mais três anos da data da aquisição.

O SC de médio adensamento, inciso II, corresponde a áreas adensáveis maiores (acima de 300m² a 1.000m²) que causam baixo impacto nos equipamentos e na paisagem urbana, estando a sua venda disponível em determinadas UEUs, conforme o Anexo 6 do PDDUA (2010), e em alguns quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação. Novamente, a lei não esclarece quais seriam os impactos considerados baixos. A compra de SC de médio adensamento se dará na modalidade leilão, por meio de procedimento licitatório, e terá validade de 10 anos para

³⁷ Lei Complementar 434/99, atualizada e compilada até a Lei Complementar 667/11, incluindo a Lei Complementar 646/10.

a sua aplicação/utilização. Uma vez adquiridos esses índices, por pessoas físicas ou jurídicas, poderão ser revendidos, desde que respeitados seus prazos de validade.

O SC de grande adensamento, inciso III, corresponde a áreas adensáveis muito grandes (maiores que 1.000m²) e que podem causar impacto nos equipamentos e na paisagem urbana (o texto legal não especifica quais seriam essas alterações). Esse tipo de SC está disponível nas UEUs, conforme o Anexo 6 dessa Lei Complementar, e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação. Sua forma de aquisição é mediante licitação (leilões públicos) e a aprovação de utilização ocorre mediante Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU)³⁸, com o objetivo de verificar os impactos na infraestrutura, na paisagem urbana do local de sua aplicação e na cidade. A compra de SC de grande adensamento, por meio de procedimento licitatório na modalidade leilão, terá validade de 10 anos para a sua aplicação/utilização.

A legislação expõe o que segue:

Art. 53-A. O Solo Criado é constituído por: (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

I - Solo Criado de Pequeno Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis em quantidades que não causam impacto significativo nos equipamentos e na paisagem urbana, disponíveis em todas as UEUs, com aquisição direta, dispensada a licitação; (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

II - Solo Criado de Médio Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis em quantidades que causam baixo impacto nos equipamentos e na paisagem urbana, sendo disponíveis nas UEUs, conforme Anexo 6 desta Lei Complementar, e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação com aquisição direta; (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

III - Solo Criado de Grande Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis que podem causar impacto nos equipamentos e na paisagem urbana, sendo disponíveis nas UEUs, conforme Anexo 6 desta Lei Complementar, e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação, adquirido mediante licitação e aprovação de Estudo de Viabilidade Urbanística - EVU - para verificação dos impactos na infraestrutura e paisagem urbana; e (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

IV - Solo Criado Não Adensável, correspondendo a áreas incentivadas e complementares à atividade principal, que não causam impacto nos equipamentos urbanos e na paisagem e estão disponíveis em todas as UEUs com aquisição direta. (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

³⁸ O EVU é o Estudo de Viabilidade Urbana exigido pelo município de Porto Alegre em casos de projetos de construções que provocam maior impacto na cidade, como os Projetos Especiais de impacto urbano, conforme o art. 57 da Lei Complementar 434/99, alterada pela LC n° 646, de 22 de julho de 2010. O EVU indica as exigências que devem ser atendidas para sua aprovação, sendo necessário ainda apresentar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou Relatório de Impacto Ambiental (RIA).

A medida do adensamento é feita conforme a identificação da Unidade de Estruturação Urbana ou quarteirão, segundo os índices de aproveitamento previstos no Anexo 6 do próprio PDDUA (2010).

O artigo 53-A do PDDUA (2010) regula as formas de alienação do SC existentes no município de Porto Alegre. Conforme constata-se, os incisos I e IV regram que SC de pequeno adensamento, medindo até 300m² (trezentos metros quadrados)³⁹, e o SC não adensável (relativo a áreas construtivas conforme o parágrafo 2º do artigo 107)⁴⁰ são adquiridos diretamente pelos interessados e empregados/utilizados em seus próprios projetos de edificação, conforme o artigo 25 da Lei 8.666⁴¹ de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

Assim, é possível adquirir em Porto Alegre esses tipos de SC junto ao Balcão da Unidade de Desapropriações e Reserva de Índices (UDRI), setor pertencente à Secretaria de Urbanismo de Porto Alegre. Trata-se de um procedimento simples, visto detalhadamente na sequência desta dissertação. De forma diferente se dá a aquisição do SC de médio e de grande adensamento em Porto Alegre. Ambos, SC de médio e de grande adensamento, irão gerar adensamentos mais significativos na cidade e, devido a isso, sua venda ocorrerá de forma diferenciada via procedimento licitatório na modalidade leilão. O leilão é a modalidade de licitação de venda de bens da administração em que são oferecidos lances de valores, vencendo quem oferecer o maior lance, ou lance igual ou superior ao valor da avaliação. No leilão, por ser uma modalidade de licitação, são

³⁹ Anexo 18 Em 13 de fevereiro de 2019 na sessão da Câmara de Vereadores de Porto Alegre/RS foi aprovado projeto do Executivo que aumenta para 1.000m² a possibilidade de venda de SC em balcão.

⁴⁰ Anexo 4 - Artigo 53-A do PDDUA (2010) de Porto Alegre.

⁴¹ Lei de licitação - Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

respeitadas as condições de isonomia entre os particulares interessados e a obtenção de maior vantagem para o Poder Público municipal (BACKES, 2016). Em uma licitação, são considerados, além dos lances de maior vantagem para o Poder Público, os princípios da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, o princípio da legalidade, da impessoalidade, entre outros que garantem a lisura do processo, conforme preconiza o artigo 3º da Lei 8.666/93 - Lei de Licitações (BRASIL, 1993).

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O Anexo 6 do PDDUA (2010) vigente demonstra os índices de aproveitamento (IA) definidos para Porto Alegre. Da análise desses índices, percebe-se que os IA nesse município variam na Área de Ocupação Intensiva de 0,65 a 2,4, e o IA máximo de 1,5 a 3,0. O referido Anexo do PDDUA 2010 demonstra, também, a indicação da possibilidade de utilização do SC adensável através da coluna SC (solo criado) – opções Sim/Não, exemplificadas na tabela a seguir (que pode ser consultada na íntegra no Anexo 5 deste trabalho). Apresenta, ainda, a informação de TPC (transferência de potencial construtivo), que é diferente de SC, pois se refere à possibilidade legal de realização de uma transferência de direito que versa sobre a capacidade construtiva de uma área específica, que veio a ser atingida por determinadas modificações no sistema viário, instalação de equipamentos públicos diversos e preservação de bens tombados (conforme artigos 51 e 52 do PDDUA 2010)⁴².

Tabela 1 - Índices de aproveitamento (IA) - Porto Alegre

ÍNDICES DE APROVEITAMENTO						ANEXO 6
ÁREA DE OCUPAÇÃO	CÓDIGO	ÍNDICE DE APROVEITAMENTO				QUOTA IDEAL
		IA	SC	TPC	IA MÁXIMO	
	01	1,0	Não	Sim ⁴⁰	1,5	75m ²
	02a	1,0	Sim	Sim	1,5	300m ²
	02b	1,0	Sim	Sim	1,5	150m ²

Fonte: PDDUA (2010) de Porto Alegre.

⁴² Ver capítulo 7 – Sistema de Monitoriamento de Potencial Construtivo.

A Lei Complementar nº 646/2010 não modificou a atribuição do Poder Público conferida pelo art. 53, §1º⁴³ do PDDUA (2010). Assim, por meio de decreto, o Poder Executivo pode suspender as vendas de estoques construtivos, em caso de se constatar demanda excessiva na infraestrutura decorrente da aplicação do SC, ou mesmo diante da inviabilidade da sua aplicação, o que é uma porta possível para a ação do município para suspender as vendas. No texto da referida lei, a expressão “impacto negativo na infraestrutura” mostra que o legislador agiu de forma discricionária⁴⁴, ou seja, com liberdade de ação administrativa dentro dos limites permitidos em lei, embora deixando de definir exatamente quais seriam os critérios objetivos na definição da expressão (CASTRO, 2011).

Em Porto Alegre, sob a ótica de Vizzotto (2008, p. 19), “(...) A ideia era a de, a partir da distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir, gerir o uso e a ocupação do solo urbano, com garantia de igual exercício do direito de propriedade e de acesso à infraestrutura urbana”. Percebe-se que as macrozonas que mais utilizaram o SC correspondem aos bairros onde a população tem maior poder aquisitivo. Nas macrozonas formadas por bairros em que a população tem menor poder aquisitivo, observa-se muito pouco a utilização de SC, salvo em grandes empreendimentos de atividade comercial.

Nesse contexto, é importante que se compreenda a natureza jurídica do instrumento. O SC se caracteriza por ser um bem público passível de alienação, mediante a outorga onerosa, todavia não é um bem ilimitado. É finito e associado à terra, e seus estoques deveriam ser cuidadosamente gerenciados pela administração pública que pode vender, por exemplo, grandes quantidades com grande potencial construtivo, tratando-o como uma fonte lucrativa de captação de recursos e, nesse processo, deixando de lado a essência desse instrumento urbanístico. Assim agindo, a administração pública pode vir a criar desordem ao alterar o preço da terra sem colaborar com a produção consciente da cidade de qualidade e mais justa. Esse bem pode ser alienado pelo Poder Público municipal ou pelos particulares que o tiverem adquirido, nas mais diversas circunstâncias, portanto, a comercialização dos índices

⁴³ Art. 53, §1º. § 1º As vendas de estoques construtivos serão imediatamente suspensas mediante decreto do Poder Executivo, em caso de se constatar impacto negativo na infraestrutura decorrente da aplicação do Solo Criado, ou mesmo quando se verifique a inviabilidade de sua aplicação em face dos limites estabelecidos para as Unidades de Estruturação Urbana ou quarteirão, nos termos do art. 67.

⁴⁴ Poder Discricionário: prerrogativa legal conferida à Administração Pública para a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha. Desta forma, é discricionária a liberdade de ação da Administração Pública respeitando os limites estabelecidos na legislação (MEIRELLES, 2002).

construtivos deverá ser analisada de forma criteriosa, tanto por particulares (que deverão informar as novas titularidades quando operarem compras e vendas) quanto pelo próprio Poder Público (VIZZOTTO, 2015)⁴⁵. Ainda de acordo com Vizzotto (2015), a venda de SC, ato negocial, deve ser onerosa e vantajosa, além de conveniente no sentido urbanístico, pois, para a autora, o município deve administrar adequadamente o ativo gerado pelo SC, uma vez que se trata de um ativo urbanístico e econômico.

O Município, como detentor do estoque público de índices adensáveis e não adensáveis, deve gerir de forma adequada esse ativo urbanístico e econômico, cuja expressão se dá pelo preço fixado. Seja solo criado não adensável, por força de lei, ou de pequeno adensamento, não se pode negar que essa ferramenta deve ser utilizada em razão do planejamento e da gestão da cidade. Ou seja, é o interesse difuso à ordem urbanística, e somente esse, o norteador da utilização desse instrumento (VIZZOTTO, 2015, p. 6).

No tocante à determinação do atual preço público do SC, o mesmo parecer assevera que:

O preço público decorre de ato negocial, onde o poder público age como se gente privado fosse a alienar o estoque de índices construtivos adensáveis ou não adensáveis. A alienação de direito de construir, que é um bem pertencente ao Município, se ajusta perfeitamente a esse conceito, distinto, portanto, daquele de tributo(...) (VIZZOTTO, 2015, p. 9).

A autora conclui que é necessário seguir a lógica do ato negocial. Dessa forma, a venda de SC deverá ser vantajosa para o Poder Público e para o particular, no sentido de apresentar uma negociação ganha-ganha (VIZZOTTO, 2015).

5.2 A fórmula de cálculo do valor do solo criado

O preço do SC é determinado por meio da aplicação de uma metodologia de cálculo que a Secretaria da Fazenda de Porto Alegre desenvolveu e adotou, mas que não está descrita na legislação, tornando seu entendimento alvo de muitas críticas⁴⁶. Sabe-se que essa metodologia de cálculo era a que estava sendo utilizada no período retratado nesta dissertação (2000 a 2015), porém não foi possível

⁴⁵ Nesse sentido, cabe destacar o parecer nº 1.191/2015, conforme entendimento de Vizzotto (2015, p. 2): "(...) a utilização da alienação de índices construtivos como mero instrumento de arrecadação, além de desvirtuar sua finalidade, constitui ato de improbidade administrativa nos termos do artigo 52 da Lei Federal 10.257, de 5-07-01 – Estatuto da Cidade”.

⁴⁶ A Lei Municipal Complementar nº 850 de abril de 2019 em seu artigo 5º inova e traz a público a nova fórmula matemática utilizada para o cálculo do SC.

precisar sua data de início. Há três maneiras de se operacionalizar esse cálculo, e, para demonstrá-las, serão apresentados três exemplos a fim de evidenciar de forma clara o procedimento matemático para o cálculo do preço do metro quadrado do SC e possibilitar a sua compreensão.

O valor do metro quadrado de terreno que formará o preço do SC é, em regra geral, a média aritmética simples dos valores dos terrenos que formam o quarteirão onde será vendido o SC. Cada face de quarteirão tem o seu valor de metro quadrado; admitindo-se que o quarteirão seja um quadrilátero (quatro faces), tem-se assim quatro valores distintos, ou seja, um valor para cada face. A metodologia de cálculo do SC inicia amparada nesses valores. É importante frisar que tais valores são analisados e avaliados pela Secretaria Municipal da Fazenda, com base em valores praticados no mercado de venda dos terrenos daquela face do quarteirão. Até o ano de 2015, os valores calculados eram disponibilizados em listagem anual pela SMURB, responsável por sua publicação e atualização.

Os valores de metro quadrado dos terrenos são divididos pelo seu índice de aproveitamento (IA). Diante disso, ao dividir o preço real do terreno pelo seu IA, tem-se o valor da cota terreno (CT), que será utilizado no cálculo do valor do SC, como demonstrado a seguir.

Forma básica de calcular o valor da cota terreno:

Exemplo

$CT = R\$/IA$

Onde:

CT – cota terreno

R\$ – valor de mercado do terreno

IA – índice de aproveitamento dos terrenos do quarteirão

Conforme mencionado, o valor do metro quadrado do SC é basicamente a média aritmética simples do valor das CT de cada lado da figura do quarteirão, que pode ter quatro faces, mas pode ter três ou mesmo cinco faces; as formas dos quarteirões podem ser diversas.

No **primeiro exemplo**, apresentado a seguir, serão adotadas quatro faces para o quarteirão, considerando que os valores de CT para cada face em reais por metro

quadrado sejam iguais a 217, 217, 217 e 246. O valor médio será a soma dos quatro valores divididos por quatro:

$$217+217+217+246 = 897 \text{ (soma dos quatro valores)}$$

$$897/4 = 224 \text{ (valor médio)}$$

Assim, 224 reais por metro quadrado é a média aritmética simples dos quatro valores de CT. Esse é o valor usado pela municipalidade para efetuar o cálculo da cobrança no momento de vender o SC nesse quarteirão. Trata-se de um valor único, exclusivo para esse quarteirão.

Todavia, essa metodologia apresenta uma exceção que deve ser observada com atenção. Essa exceção visa a proteger o Poder Público de perdas financeiras e é aplicada quando uma das faces do quarteirão tem valor muito mais alto do que as outras. Nesse caso, a média aritmética dos valores das faces (regra geral) prejudica a arrecadação (receita) por parte do Poder Público. Quando isso ocorre, a CT é calculada de acordo com a seguinte fórmula: $CT = 0,85$ da face mais valorizada.

Para aplicar essa exceção, duas condições deverão ser atendidas: a primeira é que a diferença de preço entre a face mais valorizada e a face menos valorizada do quarteirão deve ser maior do que 15%. Por exemplo: uma face de quarteirão vale 100 e a outra face de quarteirão vale 130, sendo a diferença entre elas igual a 30. A face de quarteirão mais valorizada é 30% maior do que a face de quarteirão menos valorizada.

Entretanto, ainda há mais uma condição a ser verificada: se 85% do valor da face de quarteirão mais valorizada for maior do que o valor médio calculado, esses 85% serão usados pela municipalidade no cálculo do valor do SC. Ou seja, calcula-se a média dos valores das faces de quarteirão e calcula-se também 85% do maior valor da face de quarteirão. Esses dois valores serão comparados e o escolhido será o maior, sendo este o valor do SC naquele quarteirão.

Caso 85% do maior valor de face do quarteirão não seja maior do que a média das faces de quarteirões, fica-se com a média. Trata-se de uma metodologia baseada no conceito “ganha-ganha”, assim, o Poder Público não perderá receita.

Nos cálculos em que apenas a condição dos 15% é atendida, excluindo a condição dos 85%, será utilizado o valor determinado pela média aritmética.

Nos cálculos em que ambas as condições – a dos 15% e a dos 85% – são atendidas, será utilizado o valor calculado pela condição dos 85%, uma vez que o valor é maior do que o calculado pela média aritmética.

Segundo exemplo: considerando um quarteirão formado por quatro faces, com os valores de CT para cada face de quarteirão em reais por metro quadrado iguais a 217, 217, 217 e 252, o valor médio será a soma dos quatro valores divididos por quatro:

$$217+217+217+252 = 1.023 \text{ (soma dos quatro valores)}$$

$$1.023/4 = 225 \text{ (valor médio)}$$

$$\text{Diferença entre a maior e a menor face: } 252-217 = 32$$

$$32/217 = 0,16 \text{ ou } 16\%$$

Sendo 16% maior do que 15%, a primeira condição foi atendida.

Vamos à segunda condição: 85% da face mais valorizada do quarteirão corresponde a: $0,85 \times 252 = 214$.

Assim, tem-se que 214 é menor do que a média aritmética 225. A segunda condição não é satisfeita, pois 85 % do valor da face de quarteirão maior (214) não é maior do que a média aritmética (225). Nesse caso, a metodologia de cálculo aplicada opta por considerar o valor médio calculado.

Terceiro exemplo: considerando um quarteirão formado por quatro faces, com os valores de CT para cada face de quarteirão em reais por metro quadrado iguais a 217, 217, 217 e 275, o valor médio será a soma dos quatro valores divididos por quatro:

$$217+217+217+275 = 926 \text{ (soma dos quatro valores)}$$

$$926/4 = 232 \text{ (valor médio)}$$

$$\text{A diferença entre o maior e o menor valor de face é: } 275-217 = 58.$$

$$58/217 = 0,27 \text{ ou } 27\%$$

Sendo 27% maior do que 15%, a primeira condição foi atendida.

Vamos à segunda condição: 85% da face de quarteirão mais valorizada corresponde a: $0,85 \times 275 = 234$.

Sabe-se que 234 é maior do que a média aritmética 232, logo a segunda condição foi atendida. Assim, o preço do SC para esse quarteirão é de 234 reais por metro quadrado.

5.3 O solo criado e suas formas de receitas – os fundos municipais

Com o passar dos anos e ao longo da evolução conceitual e legislativa, os Fundos Municipais criados em Porto Alegre figuraram como importantes instrumentos

e são parte fundamental para a compreensão do caminho que a elaboração atual do SC apresenta na cidade.

Desde os primórdios normativos do SC em Porto Alegre, os recursos auferidos com a alienação do SC estiveram vinculados a fundos municipais. Esse fato pontual demonstra, mesmo que analisado isoladamente, a real preocupação dos legisladores municipais em destinar/direcionar os recursos auferidos originariamente por meio desse instrumento urbanístico para custeio das despesas tidas como mitigadoras e compensatórias de sua aplicação prática na cidade e do conseqüente impacto na infraestrutura urbana existente. Isso significa dizer que a intenção maior desse instrumento jurídico-urbanístico era que os valores auferidos com sua alienação fossem direcionados para o desenvolvimento urbano.

Os fundos municipais criados, ao longo da cronologia legal, em Porto Alegre são estes: Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), de 1987; Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), de 1994; Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), de 2009; Fundo Municipal de Planejamento Urbano (FMPU), de 2010; Fundo da Copa do Mundo (Funcopa), de 2012; e Fundo Especial Pró-Mobilidade (Funpromob), criado em 2015 e originado do Funcopa.

Em uma análise normativa histórica, nota-se que os dois primeiros fundos municipais criados em Porto Alegre foram instituídos antes do surgimento do Estatuto da Cidade, nos anos de 1987 e 1994. O primeiro foi o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), instituído pela Lei Complementar nº 159, de 1987, e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 9.581, de 1989. Os objetivos desse fundo eram de natureza contábil especial, cujos recursos se destinavam a apoiar, em caráter supletivo, os programas e projetos relacionados ao desenvolvimento urbano, implantados ou coordenados pela Secretaria do Planejamento Municipal. Existia, no texto do Decreto-Lei nº 159/87, a previsão legal de que os valores provenientes da venda de índice seriam destinados ao FMDU, como segue:

Art. 3º - Os recursos para os investimentos públicos previstos no art. 2º desta Lei Complementar provirão:

(...)

c) reserva de índice construtivo, nos termos do artigo 170, inciso 11, da Lei Complementar nº 43⁴⁷, de 21 de julho de 1979, e do disposto no parágrafo único deste artigo;

⁴⁷ SEÇÃO VII
Da Reserva de Índice Construtivo

Na sequência, foi criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), instituído pela Lei Complementar nº 315, de 1994, e regulamentado através pela Lei Municipal nº 7.592, de 1995, e pelo Decreto nº 11.503, de 1996. O FMD foi instituído no próprio texto da LC 315/94, que regula o Instituto do SC em Porto Alegre. No artigo 10 da LC 315/94, fica estabelecido que o FMD é um fundo de natureza contábil especial e incorpora o FMDU, nestes termos:

Fica instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD) de natureza contábil especial, que será regulado por lei.

§1º - o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), criado pela Lei Complementar nº 159, de 22 de julho de 1987, será incorporado pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento.

§2º - VETADO.

§3º - Durante o processo de implementação e regulamentação da Lei do Solo Criado e do FMD continuará vigendo a Lei Complementar nº 159, de 22 de julho de 1987, e o FMDU.

A competência para deliberar sobre a aplicação dos recursos recolhidos era do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), em conjunto com o Orçamento Participativo e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (BACKES, 2016). Assim, os recursos auferidos pelo FMD eram destinados: (a) à execução de programas habitacionais em áreas públicas ou privadas, incluindo obras e serviços de urbanização e melhorias habitacionais em núcleos de sub-habitação; (b) à remoção de moradias em áreas de risco e reassentamentos; (c) a despesas cartoriais e registrais decorrentes do processo de regularização fundiária, bem como às desapropriações que se fizerem necessárias; (d) à contratação de serviços, convênios ou termos de cooperação referentes à execução de projetos habitacionais e de regularização fundiária; (e) à implantação de obras viárias e de saneamento em regiões carentes da cidade, bem como na complementação da

Artigo 170 - As áreas vinculadas a recuos viários projetados, aberturas de vias constantes do esquema viário estabelecido pelo traçado do Primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano e à instalação dos equipamentos urbanos, referidos no parágrafo único, inciso II do artigo 139, constituem a reserva de índice construtivo da respectiva Unidade Territorial, destinada à aquisição, parcial ou total, pelo Município, dos imóveis atingidos por essa vinculação, nos termos seguintes:

I - permuta pela faculdade de construir, em qualquer gleba ou lote localizado na mesma Unidade Territorial, área correspondente ao índice de aproveitamento incidente na mesma Unidade Territorial, acrescido da área que o proprietário poderia construir em seu imóvel na parte atingida pela vinculação da qual se trata;

II - alienação a terceiro da faculdade de construir, referida no inciso I, destinado o preço assim obtido exclusivamente ao pagamento da propriedade do imóvel, cuja aquisição esteja sendo pretendida pelo Município, em virtude de vinculação da qual aqui se trata.

infraestrutura da cidade; e (f) a investimentos na construção de albergues para crianças, adolescentes e casas de passagem, para fins de enfrentamento de situações decorrentes de problemas habitacionais (BACKES, 2016).

Após o surgimento do Estatuto da Cidade, os fundos municipais em Porto Alegre seguiram sendo alterados pelo Poder Municipal. Nos anos de 2009 e 2010, foram criados outros dois Fundos Municipais: o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), criado pela Lei Complementar nº 612, de 2009, e regulamentado pelo Decreto nº 16.899, de 2010; e o Fundo Municipal de Planejamento Urbano (FMPU), criado pela Lei Complementar nº 644, de 2010, e sem regulamentação até outubro de 2016. O FMHIS, também de natureza contábil, é vinculado ao Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e se constitui em um instrumento de política urbana destinado a financiar e a implementar a política habitacional direcionada à população de menor renda, sendo que seus recursos deveriam ser aplicados, prioritariamente, em HIS. Conforme se observa na LC 612/2009, os valores arrecadados com a alienação do SC seriam enviados ao FMHIS. Esse recurso e os demais elementos elencados no artigo 3º da LC 612/2009 seriam as fontes formadoras da arrecadação do fundo.

O texto legal da LC nº 612/2009 trata a questão da alienação do SC como “aplicação do Instituto do Solo Criado e da alienação da reserva de índices”. Nota-se que o termo empregado pelo Legislador foi “aplicação” e não “venda ou alienação”, desvinculando-o de uma ideia comercial. A partir do ano de 2009, a alienação do potencial construtivo do SC de Porto Alegre passou a ser gerida pelo FMHIS, que incorporou o FMD, trazendo a competência para dentro do DEMHAB, conforme a LC 612/09 (PORTO ALEGRE, 2009), nestes termos:

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS –, em atendimento ao disposto na Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e alterações posteriores.

§ 1º O FMHIS é um instrumento de política urbana destinado a financiar e a implementar a política habitacional direcionada à população de menor renda, nos termos do Capítulo IV do Título V da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

§ 2º Os recursos oriundos do FMHIS serão aplicados, prioritariamente, em habitação de interesse social.

§ 3º O Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD –, instituído pela Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994, fica incorporado ao FMHIS, que passa a ser regido por esta Lei Complementar e pelos atos normativos que regem o funcionamento dos fundos municipais.

Conforme o Decreto nº 16.899, de 2010, que regula o FMHIS, irão integrar o Orçamento Geral do Município os recursos auferidos com aplicação do Instituto do SC e venda de índices⁴⁸, conforme artigo 3º (na proporção de 85% até 31 de janeiro de 2014, passando a 90% a partir de 01 de janeiro de 2015)⁴⁹.

No tocante aos valores arrecadados por meio do SC, é interessante observar que o percentual de destinação foi indicado com datas especiais de vigência. As referidas datas trazem uma grande sincronia com eventos internacionais ocorridos no País, a exemplo da Copa do Mundo de 2014.

Segundo Backes (2016), os recursos provenientes do FMHIS se destinavam às ações vinculadas aos programas de HIS que contemplassem: (I) aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas; (II) produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; (III) urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social; (IV) implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social, ou em regiões carentes do município de Porto Alegre; (V) remoção de moradias em área de risco e reassentamentos.

Aqui, faz-se uma crítica ao DEMHAB, uma vez que foram realizados inúmeros contatos com a Equipe de Projetos Especiais, Coordenadoria de Urbanização e Superintendência desse órgão, questionando quantas HIS foram construídas pelo DEMHAB no período de 2010 a 2015, com os valores auferidos pelo SC, sem obter sucesso ou qualquer tipo de retorno satisfatório. A falta de interesse do DEMHAB em esclarecer e fornecer essas informações é intrigante e convida a questionar o porquê da

⁴⁸ Solo Criado e TPC (Transferencia de potencial construtivo) relacionam-se, porém, são diferentes. Conforme já mencionado, uma vez que a TPC se refere à possibilidade legal de realização uma transferência de direito que versa sobre a capacidade construtiva de uma área específica, que veio a ser atingida por determinadas modificações urbanísticas.

⁴⁹ CAPÍTULO I

DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Seção I

Objetivos e fontes

(...)

Art. 3º Os recursos do FMHIS integrarão o Orçamento Geral do Município, constituídos por:

(...);

VII - recursos auferidos com aplicação do Instituto do Solo Criado e da alienação da reserva de índices, nos seguintes percentuais:

a) 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de 2014; e

b) 90% (noventa por cento) a partir de 1º de janeiro de 2015;

(...).

adoção de tal postura. A omissão por parte do DEMHAB, aqui relatada, é de todo preocupante, uma vez que essa lacuna reflete sobre questões centrais deste estudo. Essa postura omissiva enfraquece a transparência e a lisura do processo da destinação dos recursos auferidos com a aplicação do instrumento do SC em Porto Alegre. O DEMHAB ao omitir-se dificulta o acesso à informação pública, colocando-se como ente contrário à boa gestão urbana e à ordem pública urbanística. Nota-se que, na elaboração deste trabalho, outros setores da administração pública foram questionados e retornaram com informações concretas e de forma ágil, mostrando-se abertos e dispostos a responder dúvidas e questionamentos. Assim, não há, então, como precisar a quantidade de HIS realizadas com o emprego dos valores auferidos pelo SC de Porto Alegre no período estudado.

O FMPU alterou a Lei Complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009, que anteriormente criara o FMHIS. O FMPU está vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento (SPM), tem natureza contábil especial e foi destinado a financiar e a implementar os programas de trabalho desenvolvidos ou coordenados pela SPM. Os recursos do FMPU seriam destinados à execução de programas, ações e projetos previstos nos incisos I a VIII do artigo 26 da Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade. O FMPU também atenderia à reestruturação da SPM e à capacitação de seu quadro técnico, no tocante às ações e aos programas para a realização da HIS. Além disso, seria responsável pela implantação do Instituto de Planejamento, previsto pelo PDDUA (1999), que teria como atribuição planejar as políticas de desenvolvimento urbano permanente da cidade.

O FMPU teria seus fundos constituídos nestes termos:

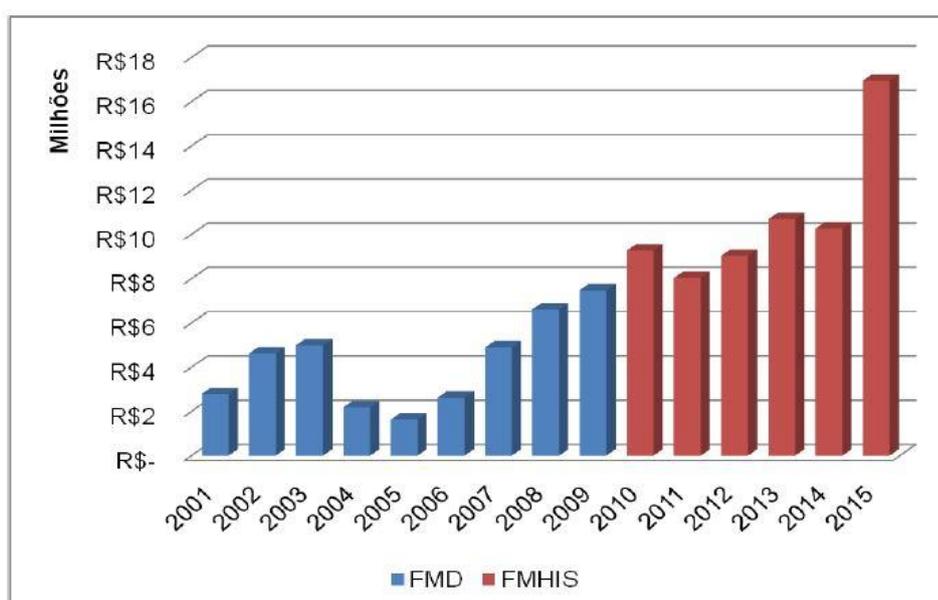
- Art. 3º Os recursos financeiros do FMPU são constituídos por:
- I - 15% (quinze por cento) até 31 de dezembro de 2014 e 10% (dez por cento) a partir de 1º de janeiro de 2015, do montante dos valores arrecadados pela alienação dos estoques construtivos de Solo Criado, previsto no art. 111 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores ;
 - e
 - II - Outros créditos, rendas adicionais ou extraordinárias que, por sua natureza, lhe possam ser destinados.

Cabe salientar que ocorre algo interessante com a criação do FMPU. Conforme o artigo 3º, reproduzido acima, apenas 15% (posteriormente reduzido para 10%) dos valores arrecadados com a venda de SC serão destinados a esse fundo. Dessa forma, como o FMHIS foi o fundo que substituiu o FMD em 2009, e na ausência de

regulamentação específica para o novo fundo (FMPU), o restante dos recursos auferidos com a alienação do SC acabava sendo destinado ao fundo gerido pelo DEMHAB, ou seja, ao FMHIS, que tinha como objetivo primordial a HIS (BACKES, 2016).

A Figura 6, desenvolvida a partir de dados contábeis disponíveis junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, demonstra as receitas (em milhões de reais) resultantes da alienação do SC em Porto Alegre, no período de 2001 a 2015, destinadas ao FMD e ao FMHIS.

Figura 6 - Receitas resultantes da alienação do solo criado em Porto Alegre (2001-2015)



Fonte: Backes (2016, p. 50).

Por sua vez, a Tabela 2 apresenta as receitas totais arrecadadas, produto da alienação de SC em Porto Alegre, no período de 2001 a 2015:

Tabela 2 - Receitas totais arrecadadas por alienação de solo criado em Porto Alegre (2001-2015)⁵⁰

Ano	FMD	FMHIS
2001	2.788.200,29	-
2002	4.611.499,61	-
2003	4.991.319,01	-
2004	2.183.543,49	-
2005	1.623.204,75	-
2006	2.618.344,95	-
2007	4.893.152,64	-
2008	6.603.861,30	-
2009	7.471.045,59	-
2010	-	9.272.144,75
2011	-	8.030.409,06
2012	-	9.022.956,99
2013	-	10.686.834,28
2014	-	10.260.281,53
2015	-	16.941.716,56

Fonte: Backes (2016, p. 50).

O somatório dos valores apresentados, arrecadados no período de 2001 a 2015, perfaz um total de R\$ 99.380.171,43. Uma análise parcial aponta que o somatório dos valores no período compreendido entre os anos de 2001 a 2008 foi de R\$ 30.313.126,62.

De acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, publicação do DEMHAB do ano de 2008, o valor médio gasto para custear a produção de uma unidade de HIS com dois dormitórios, de 45,60m², em Porto Alegre no ano de 2008, era de R\$ 34.428,97⁵¹, conforme Tabela 3:

Tabela 3 - Custos da unidade de habitação de interesse social

Custos das unidades habitacionais em empreendimentos verticais			
UNIDADE HABITACIONAL MÉDIA	INFRA P/ UH	TERRENO P/UH ⁽¹⁾ (R\$68,00m ²)	TOTAL (UH + INFRA + TERRENO)
R\$24.990,66	R\$5.823,68	R\$3.614,63	R\$34.428,97

Valores obtidos através dos custos de implantação do EHIS Amizade, corrigidos de acordo com o valor do CUB de janeiro/2008.

(1) Procedimento do cálculo: área total do terreno = 3.402,00m², dividida pelo número de apartamentos = 64, multiplicado pelo valor do terreno = 68m².

Nota: na infra-estrutura estão incluídos os valores de terraplanagem, distribuição de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento cloacal e pluvial, pavimentação, cercamento, sub-estação e reservatório.

Fonte: DEMHAB (2008).

⁵⁰ Os leilões rendem cerca de R\$ 144 milhões de reais, porém, apenas menos de 10% foram repassados aos FMHIS.

⁵¹ Valores baseados na construção do EHIS Amizade localizado na Restinga, zona sul de Porto Alegre, no ano de 2008.

Numa análise temporal parcial de 2000 a 2008, considerando que o valor da HIS em 2008 era de R\$ 34.428,97 (soma de: valor da unidade habitacional média + execução da parte proporcional referente a uma unidade habitacional + quota terreno de uma unidade habitacional) e que o valor arrecadado pelo FMD, no período (2000 a 2008), foi R\$ 30.313.126,62, é possível concluir que, se fosse dividido o valor arrecadado pelo custo de uma unidade de HIS, o resultado refletiria a possibilidade de construção de mais 800 unidades idênticas na cidade de Porto Alegre naquele período, conforme dados do fornecidos pela equipe de Projetos Especiais DEMHAB.

Seguindo os acontecimentos ocorridos na cidade, no ano de 2012, com a proximidade da Copa do Mundo de 2014, o município de Porto Alegre inicia movimentos para a criação de outro novo fundo: o Funcopa, conforme Lei Complementar 703/12. Esse fundo estabeleceu as diretrizes para a implementação da infraestrutura necessária à realização da Copa do Mundo de 2014. Conforme o disposto no artigo 15, parágrafo único da LC 703/12:

Art. 15 Fica criado o Fundo da Copa do Mundo de 2014 (Funcopa), fundo contábil especial, destinado à arrecadação e à aplicação de valores decorrentes da alienação dos Índices da Copa de 2014, do recebimento de recursos do orçamento próprio do Município de Porto Alegre, das transferências do Estado do Rio Grande do Sul, da União, de recursos de financiamento nacionais e internacionais e de doações, vinculadas à implantação das melhorias urbanas descritas no art. 2º desta Lei Complementar, a ser regulamentado por decreto.

Parágrafo único. Os recursos do Funcopa poderão ser aplicados no financiamento da implantação das obras de infraestrutura, das aquisições e das desapropriações, das despesas administrativas e judiciais dela decorrentes, das áreas vinculadas ao sistema de transporte e viário projetado, da instalação de equipamentos públicos, praças e parques, na preservação de bens tombados, nos programas de áreas reassentamento e realocação de famílias atingidas pela implantação das obras e nas demais hipóteses previstas no art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores.

O Funcopa é gerido por um comitê gestor que possui atribuições para a aplicação e o controle dos valores arrecadados pela venda de SC. O comitê é composto por representantes da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE), da Secretaria Extraordinária da Copa de 2014 (Secopa), da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) e do Gabinete de Planejamento Estratégico do Gabinete do Prefeito (GPE-GP). Conforme análise de Backes (2016), os recursos do Funcopa em Porto Alegre seriam aplicados nos

seguintes atos: I) financiamento da implantação das obras de infraestrutura; II) financiamento das aquisições e das desapropriações de imóveis; III) financiamento das despesas administrativas e judiciais decorrentes de tais atos; IV) financiamento das áreas vinculadas ao sistema de transporte e viário projetado; V) financiamento da instalação de equipamentos públicos, praças e parques e na preservação de bens tombados; VI) financiamento dos programas de reassentamento e realocação de famílias atingidas pela implantação das obras; e VII) nas demais hipóteses previstas no artigo 26 do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 2001.

Entre os muitos projetos arrolados para a destinação de recursos do Funcopa estão aqueles descritos no artigo 2º da LC 703/12 – baseado nos artigos 52 e seguintes do PDDUA (2010), que institui o Plano de Incentivos para as transferências de potencial construtivo dos imóveis atingidos pelo “traçado viário”. Por “traçado viário”, no Funcopa, entende-se os trechos das vias contratados conforme a Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo e para os projetos executivos do BRT e do metrô de Porto Alegre. Os imóveis beneficiados pelo Plano de Incentivos seriam os localizados nas áreas compreendidas para os novos traçados viários definidos nos respectivos projetos, incluídos aqueles destinados à implantação de equipamentos urbanos necessários para a complementação das obras. Nesse caso específico, os imóveis atingidos pelo novo traçado viário seriam: (i) da avenida Tronco; da avenida Edvaldo Pereira Paiva; da avenida Padre Cacique; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a avenida Bento Gonçalves; do túnel da 3ª Perimetral sob a avenida Cristóvão Colombo; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a avenida Plínio Brasil Milano; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a rua Anita Garibaldi; da passagem de nível da avenida dos Estados sob a avenida Farrapos; da rua Voluntários da Pátria, entre a rua da Conceição e a avenida Sertório; da avenida Severo Dullius; do viaduto da avenida Júlio de Castilhos sobre a rua da Conceição; (ii) traçado do BRT; e (iii) traçado do metrô de Porto Alegre.

Ao analisar esses locais em Porto Alegre, verifica-se que os projetos arrolados no item (i) – da avenida Tronco, avenida Edvaldo Pereira Paiva, avenida Padre Cacique, viaduto da 3ª Perimetral sobre a rua Anita Garibaldi e o viaduto da avenida Júlio de Castilhos sobre a Rua da Conceição – já sofreram modificações devido ao novo traçado viário, financiadas pela alienação de índices provenientes do SC, conforme artigo 2º da LC 703/12 – baseado nos artigos 52 e seguintes do PDDUA (2010). A LC 703/12 inova trazendo à baila, nos artigos 8º, 9º e 10, a previsão legal

expressa para alienação de estoques construtivos, de índices de médio e grande adensamento, alienados por licitação, definindo ainda a forma de precificação do índice baseado no valor existente para os índices de pequeno adensamento, publicados periodicamente pela SMURB, nestes termos:

Art. 8º O Município de Porto Alegre fica autorizado a alienar 279.433m² (duzentos e setenta e nove mil, quatrocentos e trinta e três metros quadrados) correspondentes aos estoques construtivos públicos adensáveis e não adensáveis, de acordo com a reserva já existente, nos termos dos art. 53 e 110 e do Anexo 6 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores.

Parágrafo único. Os estoques construtivos públicos dos quais trata este artigo serão denominados Índices da Copa de 2014.

Art. 9º A alienação prevista no art. 8º desta Lei Complementar dar-se-á por meio de leilões realizados a partir da data de publicação desta Lei Complementar, de acordo com a necessidade pública, para utilização exclusiva nas hipóteses mencionadas nesta Lei Complementar, respeitada a metragem disponível e condicionada ao monitoramento do adensamento.

§ 1º Os leilões serão realizados por meio de edital publicado no Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre (DOPA-e), com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores.

§ 2º Os leilões serão coordenados pelo Comitê Gestor do Fundo de que trata o art. 15 desta Lei Complementar, de acordo com as necessidades previstas no art. 1º desta Lei Complementar.

Art. 10. O Valor de Referência (VR) para o lance inicial dos leilões públicos, realizados na forma desta Lei Complementar será definido com base na fórmula $VR = VMmz + \Delta VIC$.

§ 1º A parcela VMmz corresponde ao Valor Máximo do índice de Solo Criado de cada MZ vigente, aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA).

§ 2º A parcela ΔVIC corresponde ao fator de valorização do Índice da Copa de 2014 – até 20% (vinte por cento) sobre o VMmz.

É importante esclarecer que, adiante, esta dissertação tratará especificamente sobre a alienação de SC realizada por meio da modalidade licitatória leilão em Porto Alegre. Apesar disso, cabe o registro de que as ofertas dos leilões realizados no período de 2014 a 2015 foram bem recebidas pelo mercado de imóveis, o que resultou em superávit para o Poder Público municipal, por dois anos seguidos, conforme é possível observar nos dados publicados pelo Jornal do Comércio, Figura 7, e confirmados por técnicos da Prefeitura em entrevistas ao Jornal do Comércio em 14 de maio de 2016⁵²:

⁵² Anexo 8.

Figura 7- Valores arrecadados nos leilões (2014-2015)

Leilões	
Período	Valor arrecadado
2014 (dois leilões)	R\$ 129,4 milhões
2015 (dois leilões)	R\$ 6,5 milhões

Fonte: Jornal do Comércio (14.04.2016).

Passada a Copa do Mundo de 2014, decide o município de Porto Alegre, no ano de 2015, sancionar a LC nº 766/2015, que altera a LC 703/2012 e institui o novíssimo Funpromob – Fundo Especial Pró-Mobilidade –, nos seguintes termos:

Art. 7º Ficam alterados o caput e o parágrafo único do art. 15 da Lei Complementar nº 703, de 2012, e alterações posteriores, conforme segue: “Art. 15. Fica criado o Fundo Especial Pró-Mobilidade (Funpromob), fundo contábil especial, destinado à arrecadação e à aplicação de valores decorrentes da alienação dos Índices Especiais Pró-Mobilidade, do recebimento de recursos do orçamento próprio do Município de Porto Alegre, das transferências do Estado do Rio Grande do Sul, da União, de recursos de financiamento nacionais e internacionais e de doações, vinculadas à implantação das melhorias urbanas descritas no art. 2º desta Lei Complementar, a ser regulamentado por decreto.

Parágrafo único. Os recursos do Funpromob poderão ser aplicados no financiamento da implantação das obras de infraestrutura, das aquisições e das desapropriações, das despesas administrativas e judiciais dela decorrentes, das áreas vinculadas ao sistema de transporte e viário projetado, da instalação de equipamentos públicos, praças e parques, na preservação de bens tombados, nos programas de reassentamento e realocação de famílias atingidas pela implantação das obras e nas demais hipóteses previstas no art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores.” (NR)

O Funcopa origina o Funpromob, vigente desde 21 de julho de 2015, a partir da publicação da Lei Complementar nº 766/15, criado pela Secretaria Municipal da Fazenda. Em uma visão prática, é possível afirmar que a redação da LC 703/12 permaneceu quase inalterada. Destaca-se que a nova nomenclatura do fundo modificou os índices construtivos, objeto da referida LC, os quais passaram a ser chamados de Índices Especiais Pró-Mobilidade. Nesse sentido, cabe apresentar as alterações ocorridas nos artigos 8º e 9º da LC 703/12, respectivamente.

A nova redação do artigo 8º apresenta alteração no parágrafo único, esclarecendo que os estoques construtivos de SC passarão a ser chamados de Índices Especiais Pró-Mobilidade:

Art. 1º Fica alterado o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 703, de 28 de setembro de 2012, e alterações posteriores, conforme segue:

“Art. 8º

Parágrafo único. Os estoques construtivos públicos dos quais trata este artigo serão denominados Índices Especiais Pró-Mobilidade.”

Outra alteração relevante trazida pela LC nº 766/2015 foi a inclusão no texto legal do artigo 9º-A, com a seguinte redação:

Art. 2º Fica incluído art. 9º-A na Lei Complementar nº 703, de 2012, e alterações posteriores, conforme segue:

“Art. 9º-A. Nos leilões de índice construtivo, o Executivo Municipal priorizará áreas com infraestrutura instalada, como as do entorno das linhas BRTs e do Metrô de Porto Alegre.”

A LC 703/12 concedeu, ainda, permissão legal para alienação de estoques construtivos a partir da oferta de índices de médio e grande adensamento. Esses estoques passam a poder ser alienados por licitação, com a definição de seus valores finais (de alienação) a partir do valor existente para os índices de pequeno adensamento, e publicados periodicamente pela SMURB. Assim, a LC nº 703/12, que sofreu alteração pela LC nº 766/15, conservou grande parte de seu texto e, no tocante a esses outros artigos, permaneceu inalterada.

6 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ALIENAÇÃO – MODALIDADES DE VENDA DE SOLO CRIADO EM PORTO ALEGRE: BALCÃO E LEILÃO

Desde 1994 é permitida a alienação de SC em Porto Alegre. Dentro do período observado, muitas foram as mudanças ocorridas na cidade, predominantemente ocasionadas pelas transformações desse instrumento urbanístico. O município de Porto Alegre realiza o processo administrativo de alienação de SC de duas formas diferentes, conforme já mencionado: alienação de SC realizada de forma direta em balcão e alienação de SC por meio procedimento licitatório na modalidade leilão.

O SC é um instrumento urbanístico instituído pela Lei Complementar 315/94. Tem origem na Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre e é condicionado por uma série de objetivos e parâmetros estabelecidos por essas legislações. O SC regula o uso do solo e possibilita a um empreendedor construir acima do coeficiente (índice construtivo privado) que lhe é assegurado por lei, adquirindo-o do município. Em algumas zonas, o índice privado, somado ao SC (índice público), poderá chegar a 2,00 e, em outras, a 3,00, desde que atendidos os parâmetros de densificação estabelecidos pelo PDDUA (2010) (BACKES, 2016).

O processo administrativo de alienação de SC do Poder Público municipal objetiva monitorar o crescimento e o desenvolvimento da cidade, buscando que os espaços municipais tidos como disponíveis sejam preenchidos de forma organizada, adequada e controlada, assim como promover a melhor distribuição dessa receita urbana, pois os recursos obtidos com a alienação desse instrumento urbanístico deveriam ser canalizados para o FMHIS e destinados, em sua maior parte, à produção de HIS, conforme artigo 2º caput do Decreto nº 16.899/10⁵³. Todavia, conforme já referido, a postura omissiva do DEMHAB não fornecendo os dados referentes ao número de HIS construídas no período de 2000 a 2015 é um fato que questiona a lisura de todo o processo. Sem o fornecimento desses dados não será possível comprovar se a quantidade dos recursos auferidos com a aplicação do instituto do SC e enviados ao FMHIS foi correta e se estes tiveram a destinação final adequada, conforme regra a legislação. Segundo o PDDUA (2010) apresenta, a utilização do SC será controlada

⁵³ Art. 2º O FMHIS constitui-se num instrumento de política urbana destinado a financiar e a implementar a política habitacional direcionada à população de menor renda, sendo seus recursos aplicados, prioritariamente, em habitação de interesse social.

pelo monitoramento da densificação⁵⁴, que indicará os locais onde, em função da infraestrutura disponível, poderá ocorrer aumento e, posteriormente, maior concentração residencial e comercial.

De acordo com o site da Secretaria de Urbanismo do Município de Porto Alegre, a proposta promovida pelo PDDUA (2010) indica que nas zonas da cidade onde não se pretende reforçar nenhum tipo de incentivo à ocupação poderão ser construídas até 20 economias/hectare. Assim sendo, nas áreas onde o PDDUA (2010) pretende incentivar novas ocupações, esse número passa para 30 economias/hectare, ou seja: cerca de 30 apartamentos, ou 30 lojas, ou 30 residências unifamiliar por hectare⁵⁵. As modalidades disponíveis de alienação de SC na cidade de Porto Alegre têm formas de realização distintas, mas ambas estão totalmente ligadas ao Poder Público municipal. É interessante que se esclareça que, para cada modalidade de alienação de SC em Porto Alegre, haverá um departamento público municipal distinto (geralmente denominado de Secretaria Municipal), competente para tais atos, que será responsável e soberano em suas decisões e procedimentos.

Também cabe esclarecer que, dependendo da modalidade de alienação do SC (balcão ou leilão), os valores arrecadados provenientes desse processo administrativo de alienação serão geridos por seu departamento responsável, que os enviará a um Fundo Municipal específico, determinado por lei. Esses departamentos serão responsáveis pela gestão e pelo controle das diferentes fases e dos detalhes do processo administrativo de alienação do SC.

6.1 Venda direta de solo criado modalidade balcão

A legislação municipal, conforme visto no capítulo anterior desta dissertação, regra, através do artigo 53-A do PDDUA (2010) incisos I e IV, que o SC de pequeno adensamento e o SC não adensável poderão ser adquiridos diretamente pelos cidadãos ou empresas interessadas através de inexigibilidade (não exigibilidade) de licitação, conforme o artigo 25 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de licitações.

O SC de pequeno adensamento poderá ser operado em áreas adensáveis, em quantidades que não causem impacto significativo nos equipamentos e na

⁵⁴ Densificação é a quantidade de pessoas prevista para morar ou trabalhar nas diversas zonas da cidade.

⁵⁵ 1 hectare corresponde a 10.000m².

paisagem urbana da cidade. O SC de pequeno adensamento contempla até 300 m²⁵⁶, estando permitida sua aquisição para utilização em todas as unidades de estruturação urbanas da cidade⁵⁷, com aquisição direta, simplificada e realizada de forma pouco burocrática.

O SC não adensável relativo às áreas construtivas não adensáveis (áreas não adensáveis são áreas não utilizadas para moradia) também será vendido na modalidade balcão. O SC não adensável pode ser utilizado nas chamadas áreas incentivadas, quais sejam: I) áreas não utilizadas para habitação, como garagens, sacadas; II) áreas de circulação e apoio à edificação, como reservatórios, casa de bombas, casa de máquinas de elevadores, área para depósito de lixo, transformadores, geradores, medidores, central de gás, centrais de ar-condicionado; III) outras áreas que abrigam a infraestrutura dos prédios: docas destinadas ao estacionamento de veículos para a finalidade de carga e descarga de mercadorias; IV) áreas de uso comum, como portarias, circulações, acessos, zeladoria, áreas de lazer, áreas de esporte e serviço, etc.

Assim, o SC de pequeno adensamento e o SC não adensável em Porto Alegre foram operacionalizados através de seu respectivo processo administrativo de alienação. Em ambas as modalidades, a forma de alienação/venda direta é feita junto ao Balcão da Unidade de Desapropriações e Reserva de Índices, setor pertencente à SMURB, localizada na Avenida Borges de Medeiros, 2244, 4º andar, bairro Praia de Belas, em Porto Alegre, até o ano de 2018. É importante esclarecer que o processo administrativo de aquisição em balcão somente será permitido para o ajuste específico de áreas de um projeto que esteja em fase de aprovação, ou seja, a venda será permitida apenas na quantidade exata e necessária para operar esse ajuste. Assim, a alienação de SC de pequeno adensamento e de SC não adensável terá o poder de promover a adequação de um projeto.

Diante disso, é possível concluir que o SC de pequeno adensamento ou o SC não adensável apenas poderão ser vendidos/alienados se estiverem ligados a um projeto em fase de aprovação e se esse projeto necessitar de um acréscimo de áreas.

⁵⁶: Em 13 de fevereiro de 2019 na sessão da Câmara de Vereadores de Porto Alegre/RS foi aprovado projeto do Executivo que aumenta para 1.000m² a possibilidade de venda de SC em balcão.

⁵⁷ Unidades de estruturação urbana são módulos estruturadores do Modelo Espacial limitados pela malha viária básica. Para cada um deles, o PDDUA (2010) define regime urbanístico, podendo se constituir em subunidades quando englobarem regimes urbanísticos distintos.

A análise dessas duas condições primordiais será operada pelos técnicos da UDRI. Desta feita, entende-se que a venda não será permitida caso as duas condições primordiais não sejam identificadas e atendidas. Assim, conforme regra o Decreto 17.329, de 2011, a forma como se dará a alienação em balcão do SC de pequeno adensamento e SC não adensável são informações dispostas conforme o artigo 3º:

Art. 3º A alienação do Solo Criado de pequeno adensamento e do Solo Criado Não Adensável será efetuada através de expediente simplificado específico, junto à UDRI, da SPU, da SPM, no qual deverão constar os seguintes documentos quando se tratar de:

I – Pessoa física:

- a) cópia do documento de identidade ou da cédula de identidade civil (RG);
- b) cópia do Cadastro de Pessoa Física (CPF); e
- c) qualificação com:
 1. nome completo;
 2. nacionalidade;
 3. estado civil;
 4. profissão;
 5. endereço completo;
 6. número do documento de identidade ou da cédula de identidade civil (RG) e o órgão emissor;
 7. número do CPF; e
 8. números telefônicos residencial, comercial e celular;

II – Pessoa jurídica:

- a) contrato social, estatuto ou declaração de firma individual atualizados;
- b) indicação de representante legal, com respectiva qualificação e cópias do documento de identidade ou da cédula de identidade civil (RG) e do CPF;
- c) comprovante de inscrição e de situação cadastral – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- d) números telefônico e de fax;
- e) Certidão Negativa de Débito com o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), conforme Lei Federal nº 9.012, de 30 de março de 1995;
- f) Certidão Negativa de Débito com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991;
- g) Certidão Negativa de Tributos Diversos Municipais; e
- h) Declaração de que cumpre o disposto no inc. XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, firmada pelo licitante nos termos do modelo anexo à Lei nº 10.206, de 20 de julho de 2007, que alterou o inc. IV do art. 1º da Lei nº 7.084, de 11 de junho de 1992, alterada pela Lei nº 8.874, de 8 de janeiro de 2002.

De acordo com o site da PMPA, quando a aquisição for realizada por pessoa física, será necessário, ainda, apresentar: endereço eletrônico para contato, ficha do ato de aquisição de SC, documento que prove a relação (vínculo) entre o adquirente do SC e o empreendimento, apresentação de certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União válida, certidão negativa de tributos diversos municipais e certidão negativa de débitos trabalhistas (CNDT) válida.

No tocante à aquisição realizada por pessoa jurídica, conforme orientação da UDRI, o processo ocorre em duas etapas distintas de entrega de documentos. A

primeira etapa consiste na entrega dos documentos acrescidos de ficha de aquisição de SC, devidamente preenchida pelo requerente, e documento que vincule o adquirente do SC ao imóvel. Na segunda etapa são entregues as certidões comprobatórias acrescidas da entrega de certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União e certidão negativa de débitos trabalhistas. Para a finalização da compra, independentemente de pessoa física ou jurídica, será necessária a criação de um processo administrativo de alienação, que carecerá do preenchimento dos seguintes documentos exigidos pela UDRI: I) qualificação das partes adquirentes⁵⁸; II) ficha de aquisição SC – pequeno adensamento⁵⁹; ou III) ficha de aquisição SC – não adensável⁶⁰ e requerimento de solicitação de autorização de aquisição de SC de pequeno adensamento ou não adensável⁶¹. Pode-se consultar, nos anexos 09,10,11 e12, a listagem dos documentos mencionados.

Após a análise do processo administrativo, formado pela reunião dos documentos exigidos, será definida a liberação ou não para aquisição de SC de pequeno adensamento ou SC não adensável: projeto em fase de aprovação; planilha de áreas específicas do projeto; requerimento de solicitação de autorização de aquisição de SC de pequeno adensamento ou de SC não adensável; qualificação das partes adquirentes e ficha de aquisição SC de pequeno adensamento ou ficha de aquisição SC não adensável. O ato de aquisição do SC de pequeno adensamento e do SC não adensável será formalizado através de Termo de Alienação com vinculação expressa ao projeto onde será empregado.

No Anexo 13, pode-se observar um exemplo de Termo de Alienação de Solo Criado de Pequeno Adensamento⁶² referente à alienação de 39,11m² oriundos da macrozona 01, Unidade de Estruturação Urbana 12, Quarteirão 129, no valor de

⁵⁸ Imagem no Anexo 09 – obtida junto à SMURB e também disponível no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre –

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/edificapoa/usu_doc/solocriado_kitqualificacao2.pdf.

⁵⁹ Imagem no Anexo 10 – obtida junto à SMURB e também disponível no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre –

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/edificapoa/usu_doc/solocriadoki_fichapequenoadensamento1306.pdf.

⁶⁰ Imagem no Anexo 11 – obtida junto à SMURB e também disponível no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre –

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/edificapoa/usu_doc/solocriadoki_fichanaoadensavel1306.pdf.

⁶¹ Anexo 12.

⁶² Imagem obtida junto à SMURB. O termo para a alienação de solo criado não adensável guardará um texto legal muito semelhante. Os tachados em preto existentes no Anexo 13 são dados pessoais de adquirentes de solo criado que foram preservados.

R\$ 43.075,36. Com relação ao referido Termo, independentemente de ser de pequeno adensamento ou não adensável, quando adquirido na modalidade balcão, o SC ficará ligado ao projeto a que faz referência, não podendo ser transferido ou utilizado para outro projeto ou outros terrenos, ainda que seja do mesmo proprietário, conforme artigo 7º do Decreto 17.329, de 2011. Caso seja operado remembramento de áreas, ou seja, união de terrenos, será permitido o uso do SC adquirido de pequeno adensamento ou não adensável, desde que o terreno resultante tenha sido formado por área onde existia um projeto que recebeu SC, conforme parágrafo único do artigo 7º do Decreto 17.329, de 2011.

O pagamento da aquisição de SC se dará em moeda corrente nacional à vista ou a prazo, em até seis parcelas mensais, iguais e consecutivas, atualizadas pelo IGP-M FGV, com acréscimo de 1% ao mês em cada parcela, conforme artigo 8º, parágrafos 1º e 2º do Decreto 17.329, de 2011. Após a aquisição, o SC de pequeno adensamento ou o SC não adensável deverá ser utilizado no prazo de cinco anos, renováveis por mais três anos a contar da assinatura do Termo de Alienação. Caso não ocorra a utilização do SC adquirido dentro dos períodos determinados para que seja empregado, o direito de utilização será perdido.

O Anuário Estatístico da PMPA (2016)⁶³, que faz referência ao período de 2007 a 2016, mostra que o panorama de venda de SC na modalidade balcão, Tabela 4, foi o seguinte:

⁶³ O anuário está disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/anuario_estatistico_2016_31-10.pdf.

Tabela 4 - Panorama de venda de solo criado na modalidade balcão

SOLO CRIADO	VALORES (R\$) POR ANOS									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vendas não adensável (efetivada)	1.423.800,80	849.651,07	759.193,42	815.777,42	1.548.618,82	1.698.637,83	2.425.365,40	2.382.238,66	2.745.457,87	7.772.388,97
Vendas não adensável (andamento)	618.155,18	537.059,52	933.191,62	898.102,78	561.439,22	1.466.005,01	3.511.777,69	5.059.456,38	2.679.456,49	1.701.286,75
Vendas não adensável (desistências)	52.402,45	138.238,82	166.023,58	148.773,32	311.058,45	497.882,89	536.760,49	452.104,89	213.954,00	4.322.021,80
Vendas de ajuste (efetivada)	1.388.167,05	1.914.246,96	1.974.559,82	2.302.975,81	1.876.987,55	1.770.220,87	381.870,78	56.568,52	0,00	0,00
Vendas de ajuste (andamento)	1.418.890,84	1.216.785,09	1.590.582,55	1.635.961,39	323.010,65	349.507,43	0	322693,36	93781,85	0,00
Vendas de ajuste (desistência)	190.636,02	154.481,85	77.070,94	295.858,23	1.113.318,90	119.093,21	24.456,43	0,00	0,00	0,00
Vendas de pequeno adensamento (efetivada)	-	-	-	-	39.628,07	4.672.942,47	6.924.842,75	5.045.227,87	7.374.558,88	8.474.483,77
Vendas de pequeno adensamento (andamento)	-	-	-	-	651.135,21	3.603.873,04	3.601.742,20	8.589.285,05	6.013.517,64	4.302.204,88
Vendas de pequeno adensamento (desistências)	-	-	-	-	188.390,87	1.788.803,11	6.479.643,93	1.520.197,66	2.652.828,22	139.264,54
TOTAL	5.092.052,34	4.810.463,31	5.500.621,93	6.097.448,95	6.613.587,74	15.966.965,86	23.886.459,67	23.427.772,39	21.773.554,95	26.711.650,71

Fonte: SMURB.

SNURB-A2a

Fonte: PMPA 2016 - Anuário Estatístico da PMPA (2016, p. 68).

No tocante às macrozonas, o levantamento de dados junto à UDRI confirmou que os dados apresentados pela Secretaria da Fazenda da PMPA, indicando que a MZ 01, conhecida como cidade radiocêntrica, é a que tem maior valor de alienação de SC de pequeno adensamento e de SC não adensável. Essa macrozona engloba o território compreendido pelo Centro Histórico e sua extensão até a 3ª Perimetral, trata-se da zona mais consolidada do município de Porto Alegre. O relatório do preço unitário mínimo de SC adensável e não adensável está disponível no site da PMPA⁶⁴.

6.2 Venda de solo criado por meio de procedimento licitatório na modalidade leilão

O caminho percorrido por Porto Alegre no tocante à venda de SC avançou nos últimos anos. É importante conceituar leilão como uma das modalidades de licitação enumeradas pela Lei nº 8.666/93 – Lei de licitações. Conforme Furtado (2001), trata-se de um procedimento licitatório e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos o conceitua da seguinte forma:

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens imóveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstos no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação (§ 5º, do art. 22).

Do conceito acima exposto, resulta que o leilão é a modalidade de licitação cabível para a alienação de bens e, como norma, os bens da Administração Pública a serem alienados por intermédio do leilão serão bens móveis. Excepcionalmente, quando configuradas as hipóteses do artigo 19 da Lei nº 8.666/93 – Lei de licitações, será admitida a alienação de bens imóveis da Administração Pública por meio de leilão (FURTADO, 2001). Em Porto Alegre já era possível proporcionar à população, aos empreendedores e aos incorporadores uma oportunidade legal de realizar, de forma adequada, ajustes em projetos. Todavia, seria possível muito mais, conforme identificaram os técnicos da Secretaria da Fazenda Municipal. Faz-se necessário criar um recorte temporal, identificando que a idealização do processo atual de venda de

⁶⁴ Relatório do preço unitário mínimo de SC adensável e não adensável. Disponível em: <http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1684_ce_154300_2.pdf>.

SC na modalidade leilão deu-se em um período que antecedia a Copa do Mundo de 2014, nos anos de 2011 e 2012.

O novo projeto de venda de SC na modalidade leilão proposto pela Secretaria da Fazenda Municipal não apresentava limitações de uso e fruição, o que o diferenciava fundamentalmente das antigas edições de vendas em leilão nos anos de 1998 e 2003, conforme conversa realizada com os técnicos da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre, em abril de 2017. Soma-se a esse cenário o fato de que o município precisava criar alternativas financeiras rentáveis e rápidas para arcar com o financiamento das obras de infraestrutura previstas para a Copa do Mundo⁶⁵, as aquisições e desapropriações e suas consequentes despesas administrativas e judiciais, além da realização das obras das áreas vinculadas ao sistema de transporte viário projetado, instalação de equipamentos públicos, preservação de bens tombados, programas de reassentamento e realocação de famílias atingidas pela implantação das obras listadas no artigo 2º da LC 703/2012 e demais hipóteses previstas no artigo 26 da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, ou seja, as obras de mobilidade urbana planejadas para a Copa do Mundo de 2014.

6.3 Nova forma de aplicação do processo licitatório na modalidade leilão

Idealizado em 1994, o instrumento urbanístico de SC vendido no município de Porto Alegre estava prestes a entrar em uma nova fase. Registros demonstram que os últimos leilões de SC em Porto Alegre, antes da implementação do processo licitatório de leilão atual, ocorreram em 1998 e 2003. Naquela época, a forma de realização operada era muito mais engessada, diferentemente do modelo atual. Durante onze anos (2003 a 2014) não houve a realização de leilões de venda de SC em Porto Alegre ocorriam apenas vendas vinculadas para projetos de até 300m² de SC⁶⁶ na modalidade compra de balcão.

O novo formato de procedimento licitatório na modalidade leilão, aplicado no período da pesquisa em Porto Alegre, era único e pioneiro no País quando lançado, segundo entrevista realizada em novembro de 2014 pelo Jornal do Comércio com a

⁶⁵ Os trechos das vias contratados conforme a Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo e para os projetos executivos do BRT e do Metrô de Porto Alegre.

⁶⁶ Anexo 18.

técnica da Secretaria da Fazenda de Porto Alegre sra. Maria Alice Michelucci⁶⁷. Em uma análise mais ampla, além de ter sido necessário criar um arcabouço legal específico para realizar a operação, foi desenvolvido por técnicos da Secretaria da Fazenda do Município um grande processo de esclarecimento e convencimento junto ao Poder Público municipal para que esse novo formato fosse implantado. O desenvolvimento primou por honrar os ditames do Estatuto da Cidade, valorizando a autonomia do município e a sua competência privativa para legislar sobre uso, ocupação e parcelamento de solo. Nesse contexto, essas normas devem prevalecer sobre as normas estaduais e federais (caso exista conflito com a autonomia municipal), desde que em consonância com os preceitos constitucionais da política urbana.

A base legal da venda licitatória realizada na modalidade leilão foi criada pela Lei Complementar 703/2012, que, além de criar o Funcopa, estabeleceu diretrizes para a implementação da infraestrutura necessária à realização da Copa do Mundo de 2014. Em consonância com os artigos 51 e 52 do PDDUA (2010), criou o Plano de Incentivos para a transferência de potencial construtivo de alguns imóveis atingidos⁶⁸. O Funcopa viabilizou, além das vendas de SC em Porto Alegre, as contrapartidas e indenizações dos processos de desapropriação de áreas de que o município necessitava para cumprir o calendário de implementação da infraestrutura necessária à realização da Copa do Mundo.

A LC 703/12 trouxe outra importante determinação em seu artigo 8º: autorizou a alienação de cerca de 30% do estoque geral de SC que o município de Porto Alegre possuía⁶⁹. Foram 279.433m² de SC pertencentes aos estoques adensáveis e não

⁶⁷ Anexo 14 - Entrevista do Jornal do Comércio com Maria Alice Michelucci.

⁶⁸ Os imóveis atingidos são os seguintes:

I - LOCALIZADOS NO PLANO DO TRAÇADO VIÁRIO: da avenida Tronco; da avenida Edvaldo Pereira Paiva; da avenida Padre Cacique; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a avenida Bento Gonçalves; do túnel da 3ª Perimetral sob a avenida Cristóvão Colombo; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a avenida Plínio Brasil Milano; do viaduto da 3ª Perimetral sobre a rua Anita Garibaldi; da passagem de nível da avenida dos Estados sob a avenida Farrapos; da rua Voluntários da Pátria, entre a rua da Conceição e a avenida Sertório; da avenida Severo Dullius; do viaduto da avenida Júlio de Castilhos sobre a rua da Conceição;
II - LOCALIZADOS NO PLANO DO TRAÇADO DO BRT;
III - LOCALIZADOS NO PLANO DO TRAÇADO DO METRÔ DE PORTO ALEGRE;

⁶⁹ A quantidade de SC que pode ser comprada, em cada zona, é limitada e é o que se chama de estoque construtivo. O artigo 68 do PDDUA (2010) apresenta a forma de determinação dos estoques, conforme segue:

Art. 68. A aplicação do Solo Criado, definido nos incs. I, II e III do art. 111 desta Lei Complementar deverá partir de estoques calculados com base em 30 eco/ha (trinta economias por hectare) nos Corredores de Centralidade e 20 eco/ha (vinte economias por hectare) nas demais zonas, assim distribuídos:

I – 75% (setenta e cinco por cento) do estoque de índices adensáveis nas UEUs (Unidades de Estruturação Urbana);

II – 25% (vinte e cinco por cento) do estoque de índices adensáveis nas Macrozonas.

adensáveis, chamados de Índices Especiais de Pró-Mobilidade, autorizados a serem vendidos na modalidade leilão.

Nesses termos, a LC 703/2012 esclarece no artigo 8º que o poder local:

(...) fica autorizado a alienar 279.433m² (duzentos e setenta e nove mil, quatrocentos e trinta e três metros quadrados) correspondentes aos estoques construtivos públicos adensáveis e não adensáveis, de acordo com a reserva já existente, nos termos dos art. 53 e 110 e do Anexo 6 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores. (...)

Criado o referido embasamento legal, a Secretaria da Fazenda iniciou seu projeto de venda de SC por meio de leilão. O processo de venda de SC nessa modalidade foi um marco para Porto Alegre. Diferente de tudo o que se tinha registro no País, esse processo de vanguarda revolucionou a forma de vender o SC. Nesse processo, os valores de referência adotados em cada leilão são estabelecidos com base na tabela de preços de m² de SC vigente na data da publicação do edital do respectivo leilão. O novo desenho do processo possui como características mais marcantes os seguintes elementos:

- ✓ Trata-se de uma venda antecipada, ou seja, não é necessária nenhuma prerrogativa para a sua aquisição.
- ✓ Serão comercializados apenas lotes com quantidades específicas.
- ✓ A venda será operada por um leiloeiro do município.
- ✓ Não é necessária a existência de um projeto, tampouco será necessário comprovar a intenção ou a necessidade de realizar um projeto.
- ✓ Bom fluxo e velocidade de venda durante a realização dos leilões, explicável pelo fato da venda de SC ser desvinculada da existência de projeto.
- ✓ Não é necessário possuir um terreno ou imóvel em Porto Alegre.
- ✓ A compra de SC através do procedimento licitatório na modalidade leilão terá validade de 10 anos para a sua aplicação/utilização.
- ✓ É possível, para o momento de utilização, migrar o SC de macrozona para macrozona.

Parágrafo único. Fica garantido um estoque de índices adensáveis de, no mínimo, 10.000m² (dez mil metros quadrados) por UEU nas zonas adensáveis, conforme Anexo 4 desta Lei Complementar, estoque esse não renovável.

- ✓ Qualquer pessoa física maior de idade poderá participar do ato público do leilão e adquirir SC por meio dessa modalidade.
- ✓ Qualquer pessoa jurídica, devidamente constituída e legalizada, poderá participar do ato público do leilão e adquirir SC por meio dessa modalidade.
- ✓ Respeitada a quantidade de SC posto à venda durante o leilão, as quantidades de m² que poderão ser adquiridas por pessoas físicas ou jurídicas serão livres.
- ✓ O SC adquirido mediante procedimento licitatório na modalidade leilão poderá ser transferido, revendido e cedido (com autorização prévia, por escrito, da Secretaria da Fazenda) para pessoas físicas ou jurídicas durante seu período de validade de utilização.
- ✓ O SC adquirido mediante procedimento licitatório na modalidade leilão poderá ser usado total ou parcialmente por seu adquirente durante seu período de validade de utilização.
- ✓ No ato da compra de SC mediante procedimento licitatório na modalidade leilão será fornecido pela Secretaria da Fazenda um Contrato de Alienação de Reserva de Índice Construtivo.
- ✓ Para controle de estoques, venda e titularidade do SC, foi desenvolvido pela Procempa um sistema de controle e monitoramento, batizado de Monitoramento de Potencial Construtivo (MPC).
- ✓ Trata-se de um bem herdável.
- ✓ Com a ajuda da ferramenta de MPC, o processo de venda de SC através do procedimento licitatório na modalidade leilão passou a ser seguro, transparente, gerível, eletrônico e auditável pelo ente público municipal.

Até dezembro de 2016, foram realizados no município de Porto Alegre sete leilões nas datas apresentadas na Tabela 5, a seguir. Os leilões listados foram realizados em Porto Alegre e disponibilizaram a venda de 243.450m² de SC no período de 2014 a 2016, constante na Tabela 6.

Tabela 5 - Leilões realizados no município de Porto Alegre

1º Leilão	Realizado em 29.05.2014 e 30.05.2014
2º Leilão	Realizado em 20.11.2014
3º Leilão	Realizado em 30.08.2015 e 01.09.2015
4º Leilão	Realizado em 17.11.2015
5º Leilão	Realizado em 01.06.2016 e 02.06.2016
6º Leilão	Realizado em 21.09.2016 e 22.09.2016
7º Leilão	Realizado em 22.11.2016

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Município de Porto Alegre/RS (2017).

Tabela 6 - Quantidade de solo criado disponibilizado para venda em cada leilão

1º Leilão	Foram disponibilizados para venda 42.150m ²	Pertencentes às macrozonas 1,2,3,4,5
2º Leilão	Foram disponibilizados para venda 51.600m ²	Pertencentes às macrozonas 1,2,3,4,5
3º Leilão	Foram disponibilizados para venda 43.500m ²	Pertencentes às macrozonas 1,2,3,4,5
4º Leilão	Foram disponibilizados para venda 13.800m ²	Pertencentes às macrozonas 1,2,3,4,5
5º Leilão	Foram disponibilizados para venda 31.000m ²	Pertencentes às macrozonas 1,2,3,4,5
6º Leilão	Foram disponibilizados para venda 31.000m ²	Pertencentes às macrozonas 1,2,3,4,5
7º Leilão	Foram disponibilizados para venda 30.400m ²	Pertencentes às macrozonas 1,2,3,4,5
TOTAL	243.450m ² - quantidade em m ² de SC disponibilizados para venda através do procedimento licitatório na modalidade leilão até dezembro 2017 em Porto Alegre	Pertencentes às macrozonas 1,2,3,4,5

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Município de Porto Alegre/RS (2017).

Assim, diante dos dados apresentados, pode-se concluir que dos 279.433m² separados do estoque de SC do município de Porto Alegre pela LC 703/2012 para serem comercializados, 243.450m² foram disponibilizados para venda nas últimas sete edições dos leilões. Analisando as atas e os editais dos sete leilões realizados no período compreendido entre os anos de 2014 e 2016, é possível identificar que:

- ✓ Do estoque disponibilizado de SC, 56.400m² foram efetivamente vendidos por meio desse procedimento no referido período.
- ✓ As macrozonas 1, 2 e 3 são as que mais interessam aos adquirentes.
- ✓ A macrozona 04 apresentou apenas uma única venda de 1.000m² de SC.
- ✓ As macrozonas 6, 7, 8 e 9 nunca participaram do procedimento licitatório na modalidade leilão em Porto Alegre no período mencionado.

Constata-se que os sete leilões realizados entre 2014 e 2016 apenas conseguiram viabilizar a aquisição de cerca de 20% de todo o estoque de SC disponível em Porto Alegre para ser vendido através desse procedimento. Essas sete edições do procedimento licitatório na modalidade leilão para a venda de SC realizadas no município de Porto Alegre foram capazes de gerar para os cofres públicos, até dezembro de 2017, cerca de R\$ 144.200.000,00, conforme Tabela 7⁷⁰:

Tabela 7 - Dados dos leilões para venda de solo criado

Ano dos leilões	Quantidade de leilões realizados naquele ano	Quantidade de m ² de SC disponibilizado para venda	Quantidade de m ² de SC vendido	Valor arrecadado pelas vendas de SC realizadas através do procedimento licitatório na modalidade leilão, até dezembro de 2017 em Porto Alegre
2014	02	93.750m ²	50.700m ²	R\$ 129,4 milhões
2015	02	57.300m ²	2.800m ²	R\$ 6,5 milhões
2016	03	92.400 ²	2.900m ²	R\$ 8,2 milhões
Total	07	243.450m ²	56.400m ²	R\$ 144,2 milhões
Valorização sofrida pelos valores arrecadados ⁷¹				R\$ 16,6 milhões
Total + Remuneração de depósitos				R\$ 160,8 milhões

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Município de Porto Alegre/RS – ANEXO 16 (2017).

Cabe destacar que esse modelo de venda por meio de leilão, criado pelo município de Porto Alegre, vem sendo aplicado no Estado de São Paulo nos mesmos moldes. É relevante registrar que as aquisições de SC realizadas através do procedimento licitatório na modalidade leilão podem ser consideradas como uma forma de investimento financeiro a longo prazo. Ele pode vir a apresentar certo aumento de valor anual, possuindo, ainda, gestão financeira de controle e prazo de validade considerável. Todavia a liberalidade demonstrada, para aquisição do SC em leilão, pode vir a ser contrária a ideia norteadora do SC. Assim, cabe ao município

⁷⁰ Anexo 16 - documento da lavra da Secretaria da Fazenda do Município de Porto Alegre.

⁷¹ Os valores arrecadados com a venda de SC deverão ser sempre aplicados, para sofrerem valorização financeira.

realizar o controle para evitar que ocorra especulação, uma vez que a ideia original do SC é baratear o preço da terra e não o contrário.

6.4 Valores de venda do solo criado atualizados pelo índice CUB Sinduscon-RS

A Figura 8 demonstra os valores arrecadados com a venda de SC no período de 2001 a 2015. Esses valores históricos foram atualizados para o mês de janeiro de 2020. Utilizou-se como índice de atualização a variação do CUB padrão médio – Sinduscon/RS⁷².

Figura 8 - Valores arrecadados com a venda do solo criado

PLANILHA DOS VALORES ARRECADADOS COM A VENDA DO SC (2001-2015)						
ANO	Valor do CUB médio do ano	FMD	FMHIS	FUNCOPA	TOTAL R\$	TOTAL em CUBs
2001	532,23	2.788.200,29	0,00	0,00	2.788.200,29	5.238,71
2002	577,79	4.611.499,61	0,00	0,00	4.611.499,61	7.981,27
2003	686,49	4.991.319,01	0,00	0,00	4.991.319,01	7.270,78
2004	779,58	2.183.543,49	0,00	0,00	2.183.543,49	2.800,92
2005	841,55	1.623.204,75	0,00	0,00	1.623.204,75	1.928,83
2006	883,36	2.618.344,95	0,00	0,00	2.618.344,95	2.964,07
2007	896,00	4.893.152,64	0,00	0,00	4.893.152,64	5.461,11
2008	909,31	6.603.861,30	0,00	0,00	6.603.861,30	7.262,50
2009	956,56	7.471.045,59	0,00	0,00	7.471.045,59	7.810,33
2010	1.021,96	0,00	9.272.144,75	0,00	9.272.144,75	9.072,90
2011	1.128,20	0,00	8.030.409,06	0,00	8.030.409,06	7.117,89
2012	1.162,82	0,00	9.022.956,99	0,00	9.022.956,99	7.759,55
2013	1.284,09	0,00	10.686.834,28	0,00	10.686.834,28	8.322,50
2014	1.404,42	0,00	10.260.281,53	129.400.000,00	139.660.281,53	99.443,39
2015	1.474,67	0,00	16.941.716,56	6.500.000,00	23.441.716,56	15.896,25
TOTAL		37.784.171,63	64.214.343,17	135.900.000,00	237.898.514,80	196.331,00

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Município de Porto Alegre/RS e CTE (2017).

⁷² O CUB PIS foi criado em 2006-2007, por isso não foi utilizado nessa atualização.

Observa-se que a quantidade total de CUBs é de 196.331 mil (quase 200 mil CUBs). Assim, se for considerado que em janeiro de 2020 o valor desse CUB é cerca de R\$ 2.000,00, tem-se que foram vendidos, no período de 15 anos, cerca de R\$ 400.000.000,00. Trata-se de uma quantia muito significativa, capaz de alterar em muito a realidade de uma cidade. Considerando que o DEMHAB estima como custo médio para construção de uma casa (cota terreno + infraestrutura + construção) o valor de R\$ 85.000,00, conclui-se que, utilizando o valor arrecadado no período (R\$ 400.000.000,00 de 2001-2015), poderiam ter sido construídas cerca de 4.700 HIS na cidade de Porto Alegre, se todo o valor de SC fosse para habitação social.

7 SISTEMA DE MONITORAMENTO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

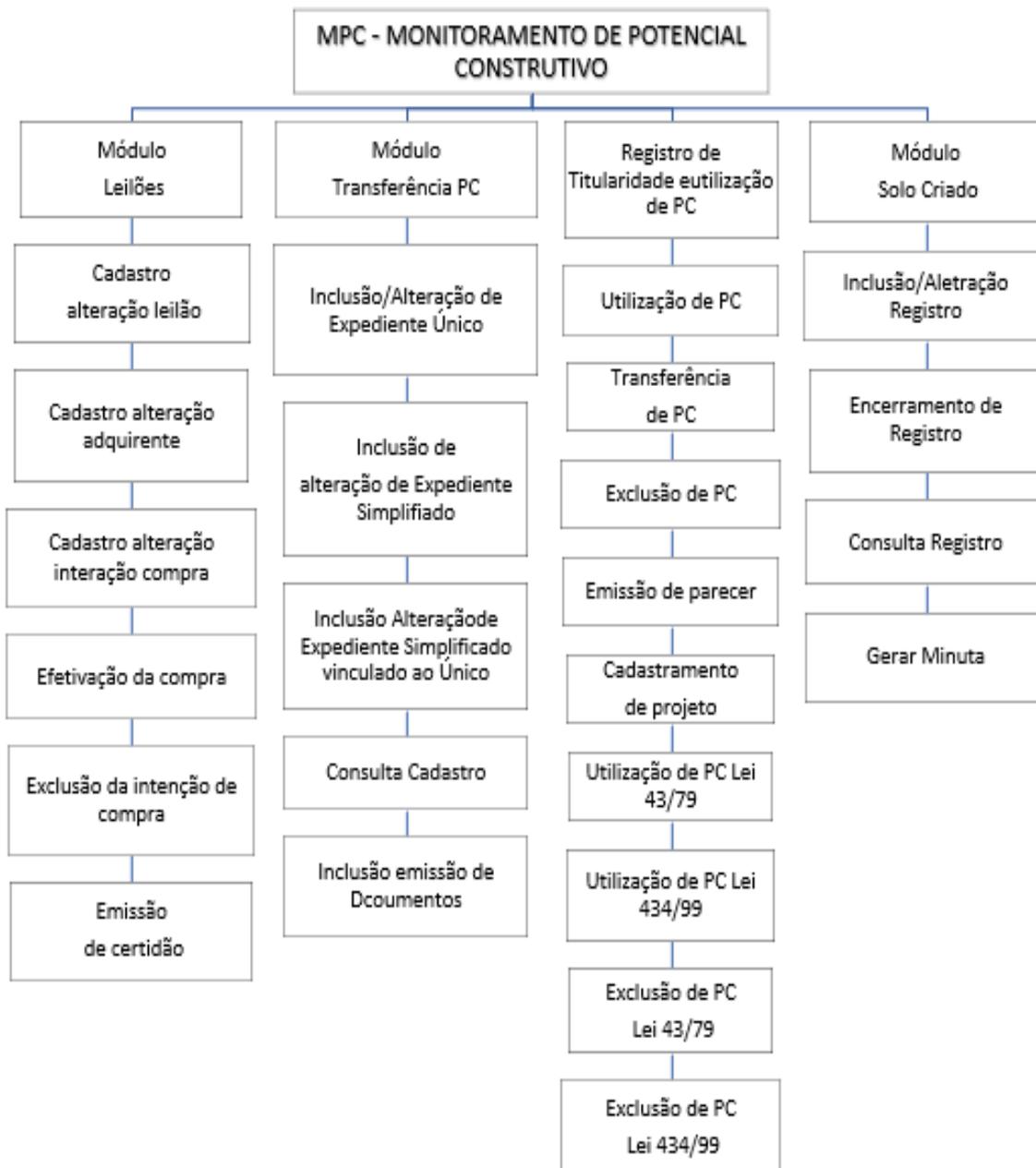
A Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação (PROCEMPA) de Porto Alegre desenvolveu no ano de 2014, juntamente com as secretarias municipais de Urbanismo e da Fazenda, o Sistema de Monitoramento de Potencial Construtivo (MPC)⁷³. Trata-se de uma ferramenta pública de apoio no tocante à gestão dos estoques, titularidade e troca de titularidade do SC e de potencial construtivo na cidade. A transferência de potencial construtivo (TPC) difere do SC porque se refere à possibilidade legal de transferir o direito que diz respeito à capacidade construtiva de uma área específica atingida por modificações no sistema viário, instalação de equipamentos públicos diversos (conforme artigos 51 e 52 do PDDUA 2010) e preservação de bens tombados. A TPC poderá ocorrer quando sobre uma área determinada onde exista a previsão legal (no PDDUA 2010) seja realizado um alargamento de rua, a criação de uma praça, a construção de uma escola, ou outro equipamento urbano que esteja regrado nos artigos 51 e 52 do PDDUA (2010). A parte da área que for atingida poderá ser “paga” pelo município valendo-se da transferência de potencial construtivo. Esse potencial construtivo (mais áreas) pode ser utilizado pelo proprietário no restante do terreno ou em outro terreno, desde que da mesma macrozona, podendo, ainda, o índice ser vendido.

A função primordial do MPC é organizar e reger todos os procedimentos envolvidos nos processos de índices construtivos da cidade, em especial o SC. O sistema de MPC foi desenvolvido inspirado unicamente no conhecimento dos funcionários da SMURB. Não há registro no País de nenhum outro sistema criado, por qualquer órgão municipal, com a mesma finalidade. Trata-se de um sistema pioneiro e exclusivo utilizado apenas em Porto Alegre – fato que demonstra, mais uma vez, como a cidade está à frente das demais capitais brasileiras no que se refere ao manejo de SC.

Dessa forma, o sistema de monitoramento é uma ferramenta de gestão, que permite mais transparência, segurança da informação e acompanhamento dos estoques de potencial construtivo e SC da cidade. Nesse sentido, o sistema de MPC apresenta diversas funções. A seguir, podem ser observados dois diagramas: um que contém todas as funções que o referido sistema fornece, Figura 9, e outro com a atuação do sistema de MPC apenas no tocante ao SC, Figura 10.

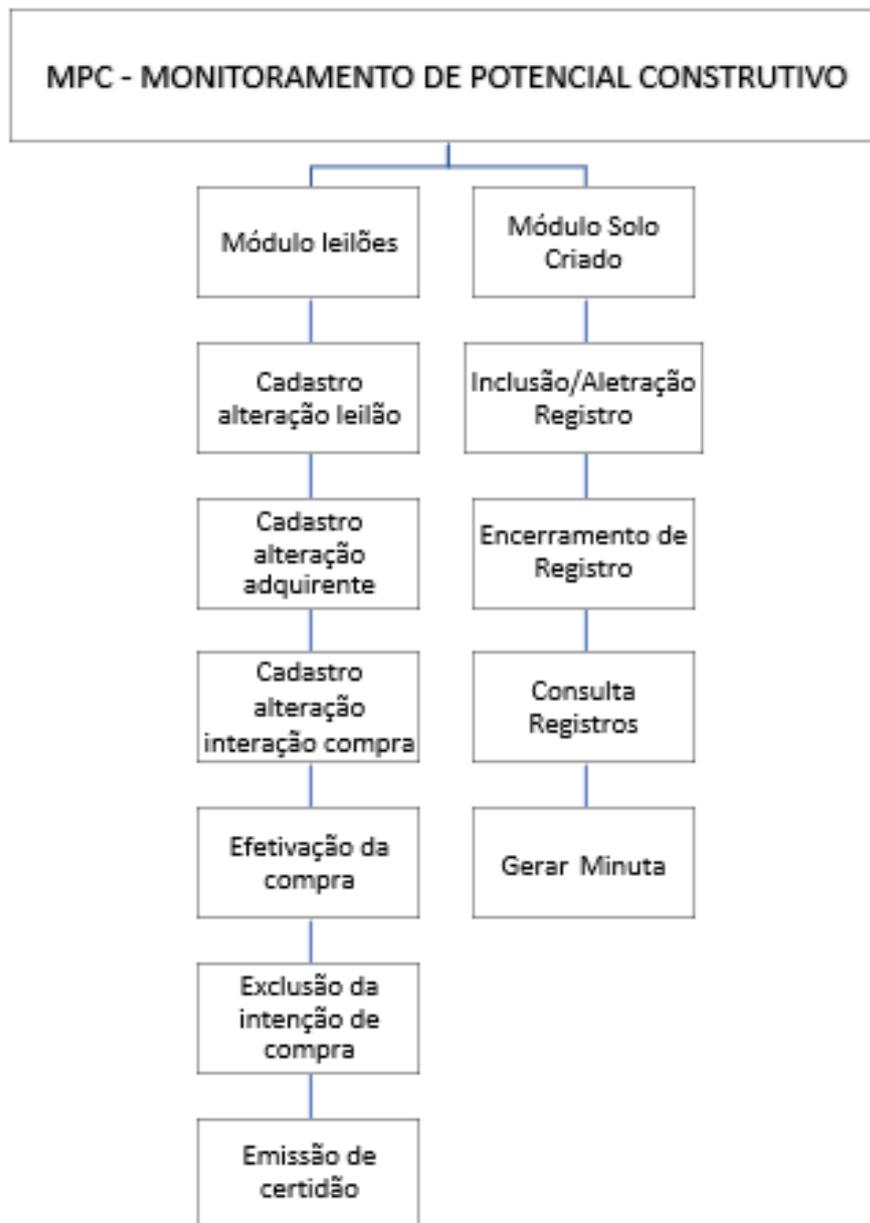
⁷³ Anexo 17.

Figura 9 - Diagrama completo com todas as funções do sistema de MPC



Fonte: Procempa (2014).

Figura 10 - Atuação do sistema de MPC apenas no tocante ao solo criado



Fonte: Procempa (2014).

Cabe destacar que a Procempa desenvolveu o sistema, todavia quem o abasteceu com informações foi a SMURB, que, a partir de seu banco de dados, de atuação limitada, forneceu informações para mantê-lo. O sistema de MPC é de inteira responsabilidade da SMURB, que o abastece e o atualiza constantemente. O MPC é um sistema público de uso restrito, uma vez que sua operação é realizada pela SMURB, também detentora de sua gestão, porém sua utilização não é aberta para a

população, não existindo manual ou tutoriais públicos. O sistema de MPC vem desenvolvendo sua função, uma vez que todas as movimentações estão sistematizadas e disponíveis para serem auditadas, a qualquer momento, por órgãos governamentais competentes.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais serão desenvolvidas segundo quatro aspectos.

8.1 Conclusões históricas sobre o solo criado em Porto Alegre

O SC surgiu na Europa, e as principais experiências internacionais relacionadas ao uso do SC foram realizadas na França, nos Estados Unidos e na Itália, a partir de 1950. A experiência francesa foi a inspiradora para a criação da legislação brasileira sobre o tema.

No Brasil, conforme apresentado nos objetivos específicos (itens de números 1, 2 e 3), entre os anos de 1940 e 1980, verificou-se um intenso crescimento urbano e o surgimento de grandes metrópoles, oriundos do movimento da população rural para as grandes cidades em busca de melhores ofertas de trabalho.

Devido à necessidade de minimizar as consequências dessa transformação, passou-se a fazer uso do instrumento jurídico-urbanístico conhecido como outorga onerosa do direito de construir ou solo criado. O uso do instrumento tem início em meados da década de 70.

Em Porto Alegre, o SC surgiu em janeiro de 1994, sendo regulamentado por meio da Lei Complementar 315/94. No atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (2010), em seu artigo 53, tem-se a definição de SC.

Da análise histórica do SC em Porto Alegre, conforme apresentado nos objetivos específicos (item número 3), conclui-se que o instituto ideologicamente não é nem de esquerda, nem de direita. É um instrumento jurídico-urbanístico destinado a auxiliar o crescimento mais justo e igualitário das cidades. O objetivo do SC é dirigir o crescimento urbano das cidades onde é utilizado. Para tanto, usa vários recursos legais que estão definidos, entre eles está a sua capacidade de regular o preço do mercado de imóveis (preço da terra), sendo capaz de gerar compensação pelo uso da estrutura urbana. Quanto mais os fundamentos do SC forem difundidos mais facilmente serão entendidos.

Com base na pesquisa da dissertação, conforme objetivos específicos itens 5 e 6, e fazendo uma análise histórica de como Porto Alegre vem se comportando depois

que o instituto do SC foi criado, é possível concluir que as seguintes modificações aconteceram: **(I)** a administração pública municipal passou a ter grande necessidade de conhecer e atualizar os preços de mercado dos terrenos dos diversos bairros da cidade; **(II)** o SC diminuiu a diferença de preços entre os terrenos dos bairros da periferia e os terrenos dos bairros do centro. Essa diminuição de valor entre terrenos da periferia e terrenos do centro aconteceu porque o solo criado, aumentando a quantidade de metros quadrados em oferta no centro, faz com que o seu preço caia (lei da oferta e da procura). Por outro lado, mas na mesma direção, a municipalidade, empregando na periferia os recursos arrecadados, melhora a qualidade dos lotes mais afastados. Os lotes periféricos tendo mais qualidades ganham valor; assim, com essa ação dupla (baixando o preço do lote caro e elevando o preço do lote barato), o instituto do SC é instrumento eficaz para diminuir diferenças sociais; **(III)** a venda do SC é maior nos bairros de terrenos de mais valor; e, finalmente, **(IV)** para os novos loteamentos, a cidade ganha muito se o índice de aproveitamento (IA) for no máximo igual a 1. O IA igual a 1 está ligado à qualidade de vida, quanto maior o índice de aproveitamento pior a qualidade de vida de quem habita a localidade. Um dos pilares desse melhor viver está no índice de aproveitamento, o IA igual a 1 não é toda a solução, porém é um bom começo. Uma localidade pode começar com um IA baixo e ao longo de tempo flexibilizá-lo para valores mais altos sem ter problemas maiores (o SC é um instrumento adequado para operacionalizar isso). Assim, conclui-se ser melhor que o IA comece baixo, igual a 1, uma vez que é uma medida que prima pela cautela e sempre poderá ser aumentado com ganhos para todos.

O surgimento do Estatuto das Cidades muito ajudou na difusão do SC. Vê-se que o SC não pode ser pensado como um dispositivo meramente arrecadador; esse não é, em hipótese alguma, seu objetivo. O crescimento urbano depois de feito é de difícil volta, sua regulação e seu direcionamento, desde os primeiros momentos, são de extrema importância para a expansão sadia da cidade.

Conforme mencionado no objetivo específico, item de número 4, desta dissertação, Porto Alegre operacionaliza a venda de SC por meio de duas modalidades distintas: venda em leilão e venda de balcão. Sendo a venda de balcão (artigo 53-A incisos I e IV PDDUA (2010) realizada de forma direta de até 300m² ⁷⁴ de SC, para SC de pequeno adensamento e SC não adensável.

⁷⁴ Quantidade de metro quadrado operacionalizada no período tratado na dissertação (2000 a 2015).

A venda na modalidade leilão (artigo 53-A incisos II e III PDDUA (2010) permite venda de metragens maiores: SC de médio adensamento e SC de grande adensamento. Assim, é possível concluir que a quantidade de m² de SC disponível para a venda e o seu preço por m² constituem-se em uma riqueza para a cidade. Todavia, essa quantidade de m² de SC disponível para a venda não está claramente à vista da população ou dos seus representantes legais.

Os valores arrecadados com a venda do SC são enviados a um fundo municipal chamado FMHIS e são destinados à habitação de interesse social e a criação de política habitacional. Esses valores foram demonstrados e chegam à soma de R\$ 144.200.000,00, conforme Tabela 7.

Utilizando dados fornecidos pelo DEMHAB através da equipe de Projetos Especiais DEMHAB⁷⁵, tem-se como custo médio para construção de uma casa (*cota terreno + infraestrutura + construção*) o valor de R\$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais). Considerando o valor do CUB em janeiro de 2020 ser (mais ou menos) de R\$ 2.000,00, (dois mil reais); Levando-se em consideração o período de quinze anos (período analisado nesta dissertação), tem-se que foram arrecadados em Porto Alegre, com a venda de SC, cerca de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais).

Assim, da análise conjunta desses dados, conclui-se que poderiam ter sido construídas cerca de 4.700 HIS na cidade de Porto Alegre, se todo o valor de SC tivesse sido destinado para a habitação social. Infelizmente, o DEMHAB, em que pese ter sido inúmeras vezes questionado, jamais forneceu o número de HIS construídas nesse período. Assim, o objetivo específico de número 7, apontado nesta dissertação, não pode ser respondido.

8.2 Da fórmula de cálculo do valor do solo criado em Porto Alegre

Ao longo dos anos, a metodologia de cálculo adotada pela Fazenda Municipal de Porto Alegre sofreu inúmeras críticas em relação a seus elementos formadores, atualização dos valores que a compõem e sua forma de aplicação, mas em especial pelo fato de ser velada. Não existe registro dessa metodologia de cálculo na legislação de Porto Alegre; o que faz com que o cidadão comum não possa acessá-la.

⁷⁵ Dados fornecidos pela equipe de Projetos Especiais DEMHAB por e-mail – Anexo 7.

Observando as antigas fórmulas matemáticas que calculavam o valor a pagar pelo SC, depreende-se que as fórmulas modernas derivaram das antigas. Nada foi criado; os princípios gerais foram mantidos. São princípios gerais das fórmulas os três a seguir: (i) basear-se no valor de mercado dos terrenos, (ii) ter o índice de aproveitamento em denominador e (iii) possuir um fator de correção ao sabor do ente municipal.

Por ser alvo de críticas durante muitos anos, a metodologia de cálculo do valor do SC utilizada no município de Porto Alegre sofreu uma significativa mudança no ano de 2019. A Lei Complementar nº 850 de abril de 2019 trouxe inovações sobretudo com relação à fórmula matemática. O artigo 5º da referida lei apresenta de modo detalhado a nova fórmula, que sofreu considerável modificação em seus elementos formadores. Além de identificar cada elemento, a expressão matemática é disponibilizada no texto legal de maneira clara e pública, inovando na questão da transparência das ações do poder executivo.

Mesmo estando fora do período que a dissertação abarca, de 2000 a 2015, é interessante evidenciar essa recente modificação na metodologia do cálculo do valor do SC e explicar seu funcionamento.

A fórmula matemática que a Lei Complementar nº 850 apresenta é engenhosa, de difícil compreensão e o seu entendimento não é intuitivo. Nela, o valor do metro quadrado do SC inicia com o valor de mercado do terreno na macrozona. Esse é o valor-base do SC. De maneira inteligente, o cálculo aproveita a menos valia que maiores índices de aproveitamento (IA) conferem ao valor de mercado do terreno. No contexto de valorização de terrenos, menos valia não tem ligação com a mais valia. Ao tratar de valor de terrenos, a menos valia aparece nos terrenos que têm altos índices de aproveitamento (IA). Alto IA permite mais construção na mesma área de terreno. Dessa forma, comprando menos terreno o empreendedor conseguirá construir o que deseja. Desaparecendo assim a necessidade de comprar terrenos maiores para construir mais. O IA alto permite ao empreendedor construir mais com menos terreno. Desse modo a área de terreno perde importância e, em consequência, perde valor. Altos índices de aproveitamento (IA) acarretam menos valia aos terrenos.

Ao dividir o valor de mercado do terreno pelo IA dos terrenos no quarteirão em tela, essa fórmula consegue fazer com que terrenos de IA baixos tenham valores de SC mais altos. Da mesma maneira e ao contrário, permite que terrenos com IA altos tenham valores de SC mais baixos. Nessa fórmula, o Poder Público Municipal acrescenta um elemento novo e discricionário batizado de fator de planejamento (FP).

Esse FP varia de quase zero até 1,3 e serve para aumentar ou diminuir o valor do SC para melhor atender o interesse da municipalidade. É um fator de ajuste, de ordem discricionária, uma vez que o município tem inteira liberdade para escolhê-lo.

Em outras palavras: o SC é mais valorizado no terreno que tem menor IA. No terreno com baixo IA, um único metro quadrado a mais tem muito valor; seguindo o ditado popular “o que é raro é caro”. Esse é o aspecto contraintuitivo da nova fórmula: ao subir o valor do IA, o valor do SC diminui. Ressalta-se que, em abril de 2019, no corpo da Lei Municipal complementar nº 850 (art.5º) aparece claramente explicada a fórmula de cálculo aqui tratada. Um avanço enorme em direção à transparência do método de cálculo do valor do SC.

A nova fórmula matemática é a seguinte: **VSC = VMT / IP x AC x FP**, em que:

VSC - Valor do solo criado

VMT - Valor de mercado do metro quadrado de terreno de face do quarteirão

IP - Índice de aproveitamento ponderado de face do quarteirão

AC - Área construída adensável adicional pretendida no empreendimento (SC)

FP - Fator de planejamento. SEMPRE MAIOR DO QUE ZERO

Exemplo A:

- 1) Considere um terreno contido em um quarteirão cujos valores de face em reais por metro quadrado são:

Face A – 700

Face B – 800

Face C – 900

Face D – 1.000

- 2) O IA no quarteirão é igual a 2

Pretende-se comprar 200m² (duzentos metros quadrados) de SC. O IA naquele quarteirão é de **2**. A municipalidade vai utilizar um fator de planejamento igual a 1,2. Com base nos dados, determine em reais o valor total a ser pago pelo SC.

Solução do exemplo A:

- 1- Montar a equação: $VSC = VMT/IP \times AC \times FP$
- 2- $VSC = R\$ 1.000,00/2 \times 200 \times 1,2$
- 3- $VSC = R\$ 120.000,00$

4- **Resposta:** o valor dos 200m² de SC será de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

Exemplo B:

O índice de aproveitamento (IP) tem enorme influência no valor do SC. Caso o **IA** do terreno fosse **0,9**, por exemplo, considerando as mesmas variáveis propostas, o valor dos 200m² de SC passaria a ser:

1- $VSC = R\$ 1.000,00/0,9 \times 200 \times 1,2$

2- $VSC = R\$ 266.666,66$

3- **Resposta:** o valor dos 200m² de SC será de R\$ 266.666,66 (duzentos e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e seis centavos), ou seja, valor maior que o dobro do resultado do exemplo A.

8.3 Participação efetiva do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social na gerência dos recursos obtidos com a venda do solo criado

Analisando os diversos fundos criados em Porto Alegre nos últimos 15 anos, período que esta dissertação abrange (são pelo menos seis fundos – FMDU, FMD, FMHIS, FMPU, FUNCOPA E FUNPROMOB), chega-se à conclusão de que os recursos obtidos com o SC são oriundos de uma venda ou de um leilão. Venda e leilão dependem do mercado, dependem do comprador e dependem do negócio feito. Assim sendo, não se tem certeza de quanto será arrecadado; e por causa disso, as quantias oriundas da venda do SC são incertas e difíceis de controlar). O Poder Executivo Municipal deverá incentivar a atuação do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS), que deve funcionar ativamente.

O Conselho Gestor deve procurar ter na sua composição membros qualificados capazes de acompanharem e apoiarem todo o processo necessário para a construção das HIS. Ressalta-se ainda o entendimento da importância da participação de representante do Ministério Público nestes Conselhos, uma vez que órgão competente e fiscal da lei.

Cabe ao poder legislativo municipal exigir e incentivar a atuação do CGFHIS. É um requerimento básico, todavia deverá o Poder Executivo Municipal continuar com todas as suas responsabilidades e prerrogativas, pois os valores arrecadados integram a gestão do orçamento do município.

8.4 A adoção do solo criado em Porto Alegre valeu a pena?

Essa é a indagação da dissertação. É a questão básica que guiou a pesquisa, quer na investigação bibliográfica, quer na investigação prática. Salvo melhor juízo, entende-se que a resposta à indagação título da dissertação é sim. Valeu a pena criar o instrumento do SC em Porto Alegre. Um vasto conhecimento foi criado e avançou-se muito em três áreas importantes para a cidade, são elas: (i) dirigir o crescimento da cidade, (ii) gerar recursos e (iii) construir habitação de interesse social. O SC trouxe uma arrecadação significativa para a municipalidade, cerca de 200.000 CUBs Sinduscon RS, no período de 2001 a 2015 – o que perfaz aproximadamente 400 milhões de reais. Esses valores foram aplicados na cidade, foram alocados para a construção de HIS e foram usados na melhoria de vias e logradouros da cidade. Aproveitou-se também o SC para dirigir o crescimento de Porto Alegre.

Acima demonstramos por que o SC é um instrumento efetivo para dirigir o crescimento da cidade, desde que se tenha na região um IA baixo. Os índices de aproveitamento são criados por lei municipal, aparecem integrados a Planos Diretores e englobam grandes áreas. Já o SC, que irá alterar o IA, é criado por decreto do executivo municipal, refere-se a um pequeno quarteirão e pode ser desativado logo que os resultados desejados apareçam. Assim, trata-se de instrumento flexível, de execução simples e bastante eficaz.

A possibilidade de incentivar pontualmente a construção em determinada região da cidade tem muito valor. O SC faz esse direcionamento de maneira simples, descomplicada e com controle; é uma espécie de cinzel para os que planejam o desenvolvimento da cidade, irá ajudar a esculpir a paisagem urbana. Se bem usado, a cidade cresce para o lado que o urbanista entender como mais vantajoso. Os prédios ficam com alturas e perfis mais harmônicos, há certa humanização do concreto, a especulação imobiliária ganha freio e a cidade lucra em todos os sentidos.

O instituto do SC no Brasil é ainda um grande desconhecido. Muitos municípios brasileiros não o conhecem; milhares de executivos municipais se veem às voltas com o problema dos sem-teto e não se animam a retirar dinheiro dos esguios orçamentos municipais para construir a habitação de interesse social tão necessária. Ao conhecerem o SC, uma oportunidade se abrirá para eles.

Por fim, encerra-se o presente texto com o desejo de que os dados e reflexões aqui levantados possam contribuir para os diversos processos de gestão municipal e que não se reduzam à abrangência delimitada nesta investigação

REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

APPARECIDO JUNIOR, J. A. **Propriedade urbanística & edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis**. Curitiba: Juruá, 2012.

ARAÚJO, D. F. M. da S. de. Política Pública, Efetividade e Direitos Sociais. **Revista Dikê - Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC**, v. 17, 2017/2. Disponível em: <<https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1791>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BACKES, V. R. **O Instituto do Solo Criado como instrumento de política fiscal da administração pública no município de Porto Alegre**. 2016. 1v. Monografia de Especialização em Administração Pública Contemporânea (Programa de Pós-Graduação - Departamento de Ciências Administrativas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS.

BENJAMIN, A. H. Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. In: **Anais do 2º Congresso Internacional de Direito Ambiental**. São Paulo: Imprensa Oficial, 1997.

BERTOLO, R. M. **Das funções sociais dos Institutos Jurídicos às funções sociais da cidade**. 2006. 178 fls. Tese de Doutorado. (Pós-Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

BÍBLIA. A Bíblia Sagrada: Antigo e Novo Testamento. Tradução de João Ferreira de Almeida. Edição rev. e atualizada no Brasil. Brasília: Sociedade Bíblica do Brasil, 1969.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 24 ed. São Paulo: Malheiros 2009.

BOSQUESI, R. **Outorga onerosa do direito de construir**. 2006. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado – Subárea de Direito Urbanístico e Ambiental) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP.

BRASIL, **Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

BRASIL. Código Civil. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil de 2002. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 8 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 20 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CANOTILHO, J. J.G. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARDOSO, F. L. **A propriedade privada urbana obriga: análise do discurso doutrinário e da aplicação jurisprudencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Versão ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.

CASTRO, D. C. **Estado de Inocência e a Ordem Pública: Prisão Preventiva e Violação de Direitos Humanos**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ.

CASTRO, F. C. L. de. A função social da cidade e da propriedade urbana enquanto princípio orientador da regulamentação do solo criado no planejamento urbanístico porto-alegrense. In: **Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011, v. 1. p. 583-593.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. **XXX Encontro anual da ANPAD**, Salvador, 2006. ANPAD (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração). Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=149&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_trabalho=5281>. Acesso em: 11 mar. 2018.

COSTONIS, J. J. **Space Adrift: Landmark Preservation and the Marketplace**. Chicago: University of Illinois Press, 1974.

CUNHA, P. V.; SMOLKA, M. Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e o uso do solo urbano. **Estudos do CEBRAP**, n. 27. São Paulo: CEBRAP, 1979.

DALLARI, A.; FERRAZ, S. (Orgs.) **Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/01**. São Paulo: Malheiros, 2006.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DE SOUSA, L. M. C. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 1, p. 193-224, 2016.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DORNELAS, H. L. Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir. Solo criado. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4483>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

DUGUIT, L. **Las transformaciones del derecho publico y privado**. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975.

ESPINOSA, B. de. **Tratado teológico-político**. Trad. Diogo Pires Aurélio. São Paulo: Martins Fontes, 2003. (Paidéia)

EVANGELISTA, E. R. Função social da propriedade e conceito de princípio jurídico. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3594, 4 maio 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24354>>. Acesso em: 12 maio 2016.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. **V Conferência das Cidades** - Texto de apoio às discussões da Mesa 1, Câmara Federal, Brasília, 2003.

FERREIRA, L. P. T. **O Direito à Moradia Na Constituição Brasileira, o Sistema de Garantia na Legislação e a Experiência de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo. 2006.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. A propriedade no Direito Ambiental. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FRANZONI, J. Á. **Política urbana na ordem econômica**: aspectos distributivos da função social da propriedade. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba/Paraná.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA/CEPAM. **Anais do Seminário sobre o Solo Criado (Carta do Embu)**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/CEPAM, São Paulo, 1976.

FURTADO, L. R. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**: Teoria, Prática e Jurisprudência. São Paulo, Atlas, 2001.

GARCIAS, C. M.; BERNARDI, J. L. As funções sociais da cidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 4, n. 4, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

GONZALES, S. F. N. et al. **O espaço da cidade** - contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

GRAU, E. R. **Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GUIMARÃES, E. N. **O espaço da moradia urbana na economia capitalista: uma reflexão teórica**. 2001. 1v. Tese de Doutorado em economia (Instituto de economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

GUIMARÃES, V. T. **Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica**. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 2, p. 626-665, 2017.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IURCONVITE, A. dos S. Os direitos fundamentais: suas dimensões e sua incidência na Constituição. **Âmbito Jurídico**, v. 10, n. 48, 2007. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=artigos_leitura_pdf&%20artigo_id=4528>. Acesso em: 20 jan. 2019.

JACQUOT, H.; PRIET, F. **Droit de l'urbanisme**. Paris: Dalloz, 1987.

JELINEK, R. **O Princípio da Função Social da Propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIBÓRIO, D. C.; SAULE JÚNIOR, N. **Princípios e instrumentos de política urbana. Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. CAMPILONGO, C. F.; GONZAGA, A. de A.; FREIRE, A. L. (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. NUNES JUNIOR, V. S.; ZOCKUN, M.; ZOCKUN, C. Z.; FREIRE, A. L. (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana.>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARTUSCELLI, M. **Nell'introduzione a: Il nuovo regime dei suoli**. Edizioni per le autonomie: Roma, 1977.

MAULAZ, R. B. de. Os paradigmas do Estado de Direito. O Estado Liberal, o Estado Social (socialista) e o Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 15, n. 2628, 11 set. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17368>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

MEGGINSON, L. C. et al. **Administração: conceitos e aplicações**. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIRANDA, J. **Manual de Direito constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1998, vol. 2.

MONTANDON, D. T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. 2009. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

MOREIRA NETO, D. de F. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

NOBRE, E. A. C. **Novos Instrumentos Urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. II Seminário Internacional da LARES**, São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, I. C. E. de et al. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: Ibam/Duma, 2001.

PINHEIRO, O. M. **Plano diretor e gestão urbana**. Brasília: CAPES/UAB, 2010.

PINHO, R. C. R. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

PIZARRO, J. P. **Fundamento Teórico de las Limitaciones Impuestas al Derecho de Propiedad em Rabón de Interés Público**. Santiago do Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1968.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Decreto Lei 17.329, de 29 de setembro de 2011**. Dispõe sobre os valores do solo criado e regulamenta o processo administrativo de alienação do Solo Criado de pequeno adensamento e do Solo Criado Não Adensável. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2011/1733/17329/decreto-n-17329-2011>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Decreto nº 11.503, de 16 de maio de 1996**. Dispõe sobre o funcionamento do fundo municipal de desenvolvimento instituído pela lei complementar nº 315 de 6 de janeiro de 1994. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/1996/1151/11503/decreto-n-11503-1996-dispoe-sobre-a-lei-7592-de-10-de-janeiro-de-1995>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Decreto nº 18.638 de 07 de maio de 2014**. Dispõe sobre o fundo da Copa do Mundo de 2014 - Funcopa e a alienação dos índices da Copa 2014 criados pela lei complementar n 703, de 28 de setembro de 2012.

Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2014/1864/18638/>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Decreto nº 9581 de 01 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre o fundo municipal para o desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/1989/959/9581/decreto-n-9581-1989-regulamenta-a-lei-complementar-n-159-de-22-de-julho-de-1987>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Complementar 159, de 22 de julho de 1987.** Institui o fundo municipal para o desenvolvimento urbano de porto alegre e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1987/15/159/lei-complementar-n-159-1987>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Complementar 612, de 19 de fevereiro de 2009.** Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, institui seu conselho gestor na forma da lei federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 revoga a lei nº 7592, de 10 de janeiro de 1995 e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2009/62/612/lei-complementar-n-612-2009>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Complementar 644, de 2 de julho de 2010.** Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal do Planejamento Urbano - FMPU da Secretaria do Planejamento Municipal - SPM e altera a lei complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2010/65/644/lei-complementar-n-644-2010>> Acesso em: 18 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Complementar 703, de 28 de setembro de 2012.** Estabelece as diretrizes para a implementação da infraestrutura necessária a realização da Copa do Mundo de 2014, implantação do sistema Bus Rapid Transit BRT e do metrô de Porto Alegre. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2012/71/703/lei-complementar-n-703-2012>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Complementar 766, de 21 de julho de 2015.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2015/77/766/>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Complementar n. 315.** Dispõe sobre o instituto do Solo Criado no Município de Porto Alegre, regulamentando o art. 212 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. 1994. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/lc%20315>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre institui o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre e das outras

providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1999/44/434/lei-complementar-n-434-1999>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Ordinária 7592, de 10 de janeiro de 1995**. Regulamenta o artigo 10 da lei complementar nº 315 de 10 de janeiro de 1994 dispondo sobre o fundo municipal de desenvolvimento e das outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1995/760/7592/lei-ordinaria-n-7592-1995>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**. Atualizada até a Emenda nº 35, de 18 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LOMAAtualizadaEmenda35.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Relatório do preço unitário mínimo de solo criado adensável e não adensável**. 2014. Disponível em: <http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1684_ce_154300_2.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2017.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Gabinete do Prefeito. **Anuário Estatístico - 2016**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento/Gerência de Monitoramento de Resultados, 2016.

PORTO ALEGRE. **Secretaria Municipal da Fazenda**. Porto Alegre, 2016. <www.portoalegre.rs.gov.br/smf> Acesso em: 18 ago. 2017.

PORTO ALEGRE. **Secretaria Municipal de Urbanismo**. Porto Alegre, 2016. <www.portoalegre.rs.gov.br/spm> Acesso em: 18 out. 2016.

RABELLO, S. C. **A Outorga do Direito de Construir e o Plano Diretor**. Relatório de trabalho entregue ao Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

REZENDE, V. F. et al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado uma Necessária avaliação das Matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 11, n. 2, 2009.

REZENDE, V. F. et al. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir–OODC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, p. 156-205, 2011.

REZENDE, V. F. O solo criado como instrumento de política habitacional: avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. (org.) **A crise da moradia nas grandes cidades: a questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. O solo criado como instrumento da reforma urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. **Ensaio FEE**, v. 13, n. 1, p. 370-381, 1992.

RIBEIRO, R. da S. A natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 19, n. 4120, 12 out. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30192>>. Acesso em: 12 set. 2018.

SABOYA, Renato T. Outorga onerosa do Direito de Construir. **Urbanidades**. São Paulo. 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/outorga-onerosa-do-direito-de-construir/>>. Acesso em: 3 maio 2015.

SANTOS, C. R. dos; HARDT, L. P. A. Qualidade ambiental e de vida nas cidades. In: GONZALES, S. F. N. et al. (orgs.) **Planejamento & Urbanismo na atualidade brasileira**: objeto, teórica e prática. São Paulo/Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

SANTOS, M. F. **Outorga onerosa (solo criado) no Projeto de Lei nº 5.788, de 1990**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001.

SANTOS, M. W. B. Direito de propriedade e direito de construir. **Revista de Informação Legislativa**, n. 124, out/dez 1994. Florianópolis/SC.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, I. W. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, ano I, vol. 1, 2001.

SARLET, I.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. Edição revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1982.

SMOLKA, M. O. **Estruturas Intra-Urbanas e Segregação Social no Espaço Elementos para uma Discussão da Cidade na Teoria Econômica**. PNPE/IPEA, Série Fac-simile, n.13, 1983.

SOUZA, M. J. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa - apostila**. Fortaleza: UNICE – Ensino Superior, São Paulo. 2006.

TOLEDO, C. **Direito adquirido e estado democrático de direito**. São Paulo: Landy Ed., 2003.

TOPALOV, C. **La urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. México: Editorial Edicol, 1979.

TSUKUMO, I. T. L. **Habitação Social no Centro de São Paulo**: legislação, produção, discurso. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

VENOSA, S. de S. **Direito civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VENOSA, S. de S. **Direito civil**: direitos reais. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VILANOVA, L. **As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo**. São Paulo: Max Limonad, 1977.

VIZZOTTO, A. T. **O solo criado em Porto Alegre**: a adoção e a aplicação do instrumento jurídico-urbanístico. 2008. 1v. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS.

VIZZOTTO, A. T. Procuradoria Geral Adjunta de Domínio Público, Urbanismo e Meio Ambiente. **Parecer, nº 1.191/2015, 12.05.2015, expediente nº 001.02.530.6.14.6**. Porto Alegre, 2016. Acesso em: maio 2016, em Reunião do CMDUA.

WAQUIM, B. B. Considerações sobre direito de vizinhança. 2007. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3778/Consideracoes-sobre-Direito-de-Vizinhanca>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

ANEXO 1 - LEI ITALIANA N° 10 – LEGGE BUCALOSSI

Legge 28 gennaio 1977, n. 10

Norme in materia di edificabilità dei suoli

art. 1 Trasformazione urbanistica del territorio e concessione di edificare (abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge.

art. 2 Piani di zona e demani comunali di aree

1. Per le aree comprese nei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e per quelle acquisite ai sensi degli articoli 27 e 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, resta fermo il regime previsto dalle norme della stessa legge n. 865.

2. Anche per tali aree è necessario il provvedimento del sindaco di cui all'articolo 1 della presente legge. Il primo comma dell'articolo 3 della legge 18 aprile 1962, n. 167, già sostituito dall'articolo 29 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è sostituito dal seguente: «L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40 per cento e superiore al 70 per cento del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato».

3. L'articolo 26 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è abrogato. Le aree già vincolate ai sensi di detto articolo sono assoggettate al regime previsto dall'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, salvo quanto previsto nell'undicesimo, nel sedicesimo e nel diciottesimo comma dello stesso articolo 35 per ciò che concerne i requisiti soggettivi.

4. (abrogato dall'articolo 2, comma 70, della legge n. 662 del 1996).

art. 3 Contributo per il rilascio della concessione

(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. La concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.

art. 4 Caratteristiche della concessione

(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. La concessione è data dal sindaco al proprietario dell'area o a chi abbia titolo per richiederla con le modalità, con la procedura e con gli effetti di cui all'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni, in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi e, nei comuni sprovvisti di detti strumenti, a norma dell'articolo 41-quinquies, primo e terzo comma, della legge medesima, nonché delle ulteriori norme regionali.

2. Per gli immobili di proprietà dello Stato la concessione è data a coloro che siano muniti di titolo, rilasciato dai competenti organi dell'amministrazione, al godimento del bene.

3. Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

4. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno; il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile, non può essere superiore a tre anni e può essere prorogato, con provvedimento

motivato, solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che siano sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione. Un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori può essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive; ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

5. Qualora i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, il concessionario deve presentare istanza diretta ad ottenere una nuova concessione; in tal caso la nuova concessione concerne la parte non ultimata.

6. La concessione è trasferibile ai successori o aventi causa. Essa non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobilizzi realizzati per effetto del suo rilascio ed è irrevocabile, fatti salvi i casi di decadenza ai sensi della presente legge e le sanzioni previste dall'articolo 15 della stessa. Resta fermo inoltre il disposto di cui al penultimo comma dell'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

7. La regione stabilisce le forme e le modalità d'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso di mancato rilascio della concessione nei termini di legge.

8. A decorrere dal 1° gennaio 1979, salva l'applicazione dell'articolo 4 della legge 1 giugno 1971, n. 219, nei comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali e in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste, la concessione deve osservare i seguenti limiti:

a) fuori del perimetro dei centri abitati definito ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'edificazione a scopo residenziale non può superare l'indice di metri cubi 0,03 per metro quadrato di area edificabile;

b) nell'ambito dei centri abitati definiti ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sono consentite soltanto opere di restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione ordinaria o straordinaria, di consolidamento statico e di risanamento igienico;

c) le superfici coperte degli edifici o dei complessi produttivi non possono superare un decimo dell'area di proprietà

*art. 5 Determinazione degli oneri di urbanizzazione
(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)*

1. L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, previsti dall'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, modificato dall'articolo 44 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nonché dalle leggi regionali, è stabilita, ai fini del precedente articolo 3, con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, per classi di comuni in relazione:

a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;

b) alle caratteristiche geografiche dei comuni;

c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;

d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'articolo 41-quinquies, penultimo e ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, nonché delle leggi regionali.

2. Fino all'approvazione delle tabelle di cui al precedente comma, i comuni continuano ad applicare le disposizioni adottate in attuazione della legge 6 agosto 1967, n. 765.

3. Nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione entro il termine stabilito nel primo comma e fino alla definizione delle

tabelle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale.

art. 6 Determinazione del costo di costruzione

(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. Il costo di costruzione di cui all'articolo 3 della presente legge per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g) del primo comma dell'art. 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

2. Con gli stessi provvedimenti di cui al primo comma, le regioni identificano classi di edifici con caratteristiche superiori a quelle considerate nelle vigenti disposizioni di legge per l'edilizia agevolata, per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50 per cento.

3. Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali di cui al primo comma, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

4. Il contributo afferente alla concessione comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione.

5. Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere la concessione.

art. 7 Edilizia convenzionata

(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1 Per gli interventi di edilizia abitativa, ivi compresi quelli sugli edifici esistenti il contributo di cui al precedente articolo 3 è ridotto alla sola quota di cui all'articolo 5 qualora il concessionario si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dal successivo articolo 8.

2. Nella convenzione può essere prevista la diretta esecuzione da parte dell'interessato delle opere di urbanizzazione, in luogo del pagamento della quota di cui al comma precedente; in tal caso debbono essere descritte le opere da eseguire e precisati i termini e le garanzie per l'esecuzione delle opere medesime.

3. Fino all'approvazione da parte della regione della convenzione-tipo, le convenzioni previste dal presente articolo sono stipulate in conformità ad uno schema di convenzione-tipo, deliberato dal consiglio comunale, contenente gli elementi di cui al successivo articolo 8.

4. Può tener luogo della convenzione un atto unilaterale d'obbligo con il quale il concessionario si impegna ad osservare le condizioni stabilite nella convenzione tipo ed a corrispondere nel termine stabilito la quota relativa alle opere di urbanizzazione ovvero ad eseguire direttamente le opere stesse.

5. La convenzione o l'atto d'obbligo unilaterale sono trascritti nei registri immobiliari a cura del comune e a spese del concessionario.

art. 8 Convenzione-tipo

(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. Ai fini della concessione relativa agli interventi di edilizia abitativa di cui al precedente articolo 7, la regione approva una convenzione-tipo, con la quale sono stabiliti i criteri nonché i parametri, definiti con meccanismi tabellari per classi di comuni, ai quali debbono uniformarsi le convenzioni comunali nonché gli atti di obbligo in ordine essenzialmente a:

- a) l'indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi;
- b) la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi sulla base del costo delle aree, così come definito dal comma successivo, della costruzione e delle opere di urbanizzazione nonché delle spese generali comprese quelle per la progettazione e degli oneri di pre-ammortamento e di finanziamento;
- c) la determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi;
- d) la durata di validità della convenzione non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni.

2. La regione stabilisce criteri e parametri per la determinazione del costo delle aree, in misura tale che la sua incidenza non superi il 20 per cento del costo di costruzione come definito ai sensi del precedente articolo 6.

3. Per un periodo di 10 anni dall'entrata in vigore della presente legge il concessionario può chiedere che il costo delle aree ai fini della convenzione sia determinato in misura pari al valore definito in occasione di trasferimenti di proprietà avvenuti nel quinquennio anteriore alla data della convenzione.

4. I prezzi di cessione ed i canoni di locazione determinati nelle convenzioni ai sensi del primo comma sono suscettibili di periodiche variazioni con frequenza non inferiore al biennio, in relazione agli indici ufficiali ISTAT dei costi di costruzione intervenuti dopo la stipula delle convenzioni medesime.

5. Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente.

Art. 9 Concessione gratuita

(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. Il contributo di cui al precedente articolo 3 non è dovuto:

- a) per le opere da realizzare nelle zone agricole ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153;
- b) per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione che non comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione d'uso, quando il concessionario si impegni, mediante convenzione o atto d'obbligo unilaterale, a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione degli alloggi concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione;
- c) per gli interventi di manutenzione straordinaria, restando fermo che per la manutenzione ordinaria la concessione non è richiesta;
- d) per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento, di edifici unifamiliari;
- e) per le modifiche interne necessarie per migliorare le condizioni igieniche o statiche delle abitazioni, nonché per la realizzazione dei volumi tecnici che si rendano indispensabili a seguito della installazione di impianti tecnologici necessari per le esigenze delle abitazioni;
- f) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici;

g) per le opere da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità.

2. Per le opere realizzate dai soggetti di cui al secondo comma dell'articolo 4 il contributo per la concessione - da determinarsi dal comune ai sensi del precedente articolo 5 - è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione.

3. Restano ferme le norme di cui agli articoli 29 e 31, secondo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni.

Art. 10 Concessione relativa ad opere o impianti non destinati alla residenza (abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. La concessione relativa a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche. La incidenza di tali opere è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base a parametri che la regione definisce con i criteri di cui alle lettere a) e b) del precedente articolo 5, nonché in relazione ai tipi di attività produttiva.

2. La concessione relativa a costruzioni o impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali comporta la corresponsione di un contributo pari all'incidenza delle opere di urbanizzazione, determinata ai sensi del precedente articolo 5, nonché una quota non superiore al 10 per cento del costo documentato di costruzione da stabilirsi, in relazione ai diversi tipi di attività, con deliberazione del consiglio comunale.

3. Qualora la destinazione d'uso delle opere indicate nei commi precedenti, nonché di quelle nelle zone agricole previste dal precedente articolo 9, venga comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo per la concessione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento della intervenuta variazione.

Art. 11 Versamento del contributo afferente alla concessione. (abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. La quota di contributo di cui al precedente articolo 5 è corrisposta al comune all'atto del rilascio della concessione. A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il concessionario può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal comune.

2. La quota di contributo di cui al precedente articolo 6 è determinata all'atto del rilascio della concessione ed è corrisposta in corso d'opera con le modalità e le garanzie stabilite dal comune e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione delle opere.

Art. 12 Destinazione dei proventi delle concessioni (abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. I proventi delle concessioni e delle sanzioni di cui agli articoli 15 e 18 sono versati in conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune e sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all'articolo 13, nonché [, nel termine massimo del 30 per cento,] a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

Art. 13 Programmi pluriennali di attuazione

1. L'attuazione degli strumenti urbanistici generali avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione che delimitano le aree e le zone - incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione - nelle quali debbono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni.

2. Nella formulazione dei programmi deve essere osservata la proporzione tra aree destinate all'edilizia economica e popolare e aree riservate all'attività edilizia privata, stabilita ai sensi dell'articolo 3 della legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, come modificato ai sensi dell'articolo 2 della presente legge

3. La regione stabilisce con propria legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contenuto ed il procedimento di formazione dei programmi pluriennali di attuazione, individua i Comuni esonerati, anche in relazione alla dimensione, all'andamento demografico ed alle caratteristiche geografiche, storiche ed ambientali - fatta comunque eccezione per quelli di particolare espansione industriale e turistica - dall'obbligo di dotarsi di tali programmi e prevede le forme e le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei comuni inadempienti.

4. Nei comuni obbligati ai sensi del terzo comma la concessione di cui all'articolo 1 della presente legge è data solo per le aree incluse nei programmi di attuazione e, al di fuori di esse, per le opere e gli interventi previsti dal precedente articolo 9, sempreché non siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali.

5. Fino all'approvazione dei programmi di attuazione, al di fuori dei casi previsti nel precedente comma, la concessione è data dai comuni obbligati soltanto su aree dotate di opere di urbanizzazione o per le quali esista l'impegno dei concessionari a realizzarle.

6. Qualora nei tempi indicati dai programmi di attuazione gli aventi titoli non presentino istanza di concessione singolarmente o riuniti in consorzio, il comune espropria le aree sulla base delle disposizioni della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificata dalla presente legge.

7. Le disposizioni del comma precedente non si applicano ai beni immobili di proprietà dello Stato.

8. La legge regionale prevede le modalità di utilizzazione delle aree espropriate.

9. Nei comuni esonerati trova applicazione la norma di cui al primo comma del precedente articolo 4.

Art. 14 (omissis)

Art. 15 (sostituito dal capo I della legge 28 febbraio 1985, n. 47, poi dagli articoli 31 e seguenti del d.P.R. n. 380 del 2001)

Art. 16 Tutela giurisdizionale

(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)

1. I ricorsi giurisdizionali contro il provvedimento con il quale la concessione viene data o negata, nonché contro la determinazione e la liquidazione del contributo e delle sanzioni previste dagli articoli 15 e 18, sono devoluti alla competenza dei tribunali amministrativi regionali, i quali, oltre i mezzi di prova previsti dall'articolo 44, primo comma, del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, possono disporre altresì le perizie di cui all'articolo 27 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642.

Art. 17 Sanzioni

(sostituito dal capo I della legge 28 febbraio 1985, n. 47, poi dall'articolo 44 del d.P.R. n. 380 del 2001)

Art. 18 Norme transitorie (omissis)

Art. 19 (omissis)

Art. 20 Norme tributarie

1. Ai provvedimenti, alle convenzioni e agli atti d'obbligo previsti dalla presente legge si applica il trattamento tributario di cui all'articolo 32, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601.

2. La trascrizione prevista dall'articolo 15 della presente legge si effettua a tassa fissa.

art. 21 Disposizioni finali

1. Restano in vigore le norme della legge 18 dicembre 1973, n. 880, e della legge 2 agosto 1975, n. 393.

2. Restano altresì in vigore le norme della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni, sempreché non siano incompatibili con quelle della presente legge ed intendendosi la espressione "licenza edilizia" sostituita dall'espressione "concessione".

ANEXO 2 - REPORTAGEM “LA LEGGE BUCALOSSI SUL REGIME DEI SUOLI”

16/11/2018

La legge Bucalossi sul regime dei suoli [di Edoardo Salzano] | Sardegna Soprattutto

Sardegna
Soprattutto

Home

Contatti

Redazione

Per collaborare

Conoscenza

Società & Politica

Economia & Lavoro

Culture

Città & Campagna

Search

Multimedia

Eventi

Link

Info Cookie

La legge Bucalossi sul regime dei suoli [di Edoardo Salzano]

< Previous / Next >

By sardegnasoprattutto / 28 gennaio 2017 / Città & Campagna / No Comments



Eddyburg, il 28 gennaio 2017. In occasione del quarantesimo anniversario dall'approvazione della legge 10, pubblichiamo un estratto di Fondamenti di urbanistica che sintetizza i contenuti della legge e alcuni nodi irrisolti (m.b.)

Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 55 era stata approvata la “legge-tappo” del novembre 1968, che prorogava per cinque anni la validità delle previsioni degli strumenti urbanistici con portanti vincoli nei confronti dei diritti reali. I cinque anni trascorsero senza che fosse assunta alcuna concreta iniziativa e si fu così costretti, nell'ultimo giorno utile, ad approvare un'altra proroga biennale. Nel novembre 1975 ancora un rinvio di un anno. Questa volta è però accompagnato da un disegno di legge governativo di riforma del regime dei suoli che, finalmente, dopo un'ultima proroga di tre mesi, è approvato nel gennaio 1977. È la legge 28 gennaio 1977, n. 10, più nota come legge Bucalossi, dal nome del Ministro repubblicano per i lavori pubblici che ne fu l'autore.

Alla base della legge c'è la scelta nettamente a favore della separazione dello jus aedificandi dal diritto di proprietà. In verità, sullo “scorporo” del diritto di edificare dal diritto di proprietà la Dc non dà mai un'adesione convinta. L'intesa fra i partiti di governo si realizza soprattutto grazie all'impegno di Pietro Bucalossi che minaccia le dimissioni (e quindi la crisi di governo) in caso di mancata approvazione del disegno di legge.

Il principio della separazione viene però affermato in maniera ambigua, così da renderla accettabile al partito della proprietà, se è vero che qualche esponente della proprietà edilizia che aveva prima parlato “di una vera confisca (sic), giustificata dal troppo evidente inganno che la proprietà rimane nella titolarità dei proprietari”, dopo l'approvazione del consiglio dei ministri, afferma – peraltro con la medesima superficialità del primo giudizio – che “la legge non esprime più l'adozione di quel principio sovversivo[1].

Il disegno di legge Bucalossi è approvato dal Consiglio dei ministri il 29 novembre 1975 e presentato al Parlamento l'11 dicembre. Gli elementi portanti della riforma sono l'istituto della concessione onerosa, il convenzionamento dell'edilizia abitativa, il programma di attuazione dei piani urbanistici e la normativa contro gli abusi.

Il regime di concessione onerosa ha come presupposto la riserva pubblica del diritto di edificare. L'ente pubblico essente la concessione di questo diritto al proprietario dell'area ovvero a chi ne ha la legittima

Questo sito utilizza cookies di terze parti per migliorare servizi ed esperienza di navigazione, cliccando su ok autorizzi il loro uso. Nessun dato personale verrà archiviato. Informazioni

16/11/2018

La legge Bucalossi sul regime dei suoli [di Edoardo Salzano] | Sardegna Soprattutto

senso che il contributo di concessione non costituisce il corrispettivo dell'intero plusvalore dell'area. Il contributo è infatti formato da una quota del costo di costruzione, variabile dal cinque al venti per cento, e da una quota afferente agli oneri di urbanizzazione.

Il convenzionamento dell'edilizia abitativa dovrebbe essere uno dei punti qualificanti della legge. Esonerando l'edilizia convenzionata dagli oneri di concessione si possono favorire gli imprenditori disposti a concordare con il comune i prezzi di vendita ed i canoni di locazione degli alloggi da destinare alle categorie meno abbienti, e quindi esercitare consensualmente un controllo del mercato delle locazioni.

Il programma poliennale di attuazione degli strumenti urbanistici serve ad evitare una delle più macroscopiche distorsioni che hanno accompagnato la crescita delle città, e cioè la contemporanea diffusione dell'attività edilizia in tutte le direzioni possibili e senza alcuna correlazione con gli interventi volti alla realizzazione delle infrastrutture e attrezzature.

In tal modo i comuni sono stati costretti ad inseguire la disordinata diffusione delle iniziative private, sostenendo ingenti spese per la costruzione delle reti di urbanizzazione e per assicurare i minimi servizi (si pensi ai trasporti). Il programma poliennale di attuazione consente invece ai comuni di definire quali delle opere previste dal piano regolatore si possono realizzare in un determinato periodo, organizzando per tempo, ed in rapporto alle proprie disponibilità finanziarie, gli interventi pubblici necessari.

La nuova normativa contro l'abusivismo, fenomeno già allora in forte espansione, prevede, nei casi di maggior gravità, l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'opera abusiva. La demolizione resta l'unica sanzione quando l'abuso contrasta con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali. Il fatto che l'acquisizione al patrimonio comunale non sia una facoltà ma un atto dovuto per il comune sembra il deterrente decisivo. Ma, come vedremo, l'abusivismo esploderà più violento di prima. Il dibattito in parlamento rinfocola i contrasti. Il disegno di legge è in parte migliorato. Non vengono invece chiariti i nodi relativi al regime di proprietà delle aree edificabili.

La mancata esplicitazione del principio della separazione costituisce un grave errore – anche politico – perché le riforme non si fanno con le riserve mentali (se c'è separazione, come c'è, non si vede per quale motivo non si debba dirlo chiaramente), perché non ci può essere confusione su un principio che costituisce il presupposto del regime concessori (senza la separazione, infatti, la concessione si ridurrebbe ad un fatto meramente nominalistico), perché infine si potrebbe rischiare di incorrere in una nuova declaratoria di incostituzionalità (la logica della sentenza n. 55, è bene ricordarlo, è stata ribadita dalla Corte in una recente pronuncia)^[2].

Facile profezia. Nel gennaio 1980, a tre anni dalla Bucalossi, la Corte costituzionale si pronuncerà ancora sulla incostituzionalità della legge urbanistica. [Con la sentenza n. 5/1980 la Corte affermò infatti che, nonostante la diversa denominazione data dal legislatore «il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà» -n.d.r.].

Note

[1] M. Martuscelli, nell'introduzione a: F. Bottino, V. Brunetti, *Il nuovo regime dei suoli*, Edizioni per le autonomie, Roma 1977, p. 26.

[2] Ivi, p. 27.

Two of One person likes this. Sign Up to see what your friends like.

Lascia un commento

Your message

Name (required)

9 - 7 = 

Email (required)

URL



ANEXO 3 - TEXTO INTEGRAL DA CARTA DO EMBU

Carta do Embu:

Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como escolas, áreas verdes, etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e de lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e Conclui-se que:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação deste coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente de aproveitamento único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta dessas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente de aproveitamento único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

Publicada em 11 de dezembro de 1976.

Subscritores:

*Álvaro Villaça Azevedo
Celso Antônio Bandeira de Mello
Dalmo do Valle Nogueira Filho
Eros Roberto Grau
Eurico de Andrade Azevedo
Fábio Fanucchi
José Afonso da Silva
Mária de Lourdes Cesarino Costa
Mário Pazzaglini Filho
Miguel Seabra Fagundes
Jorge Hori
Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira
Clementina De Ambrosis
Domingos Theodoro de Azevedo Netto
Luiz Carlos Costa
Norberto Amorim*

ANEXO 4 - ARTIGO 53-A DO PDDUA (2010) DE PORTO ALEGRE

*Art. 53-A. O Solo Criado é constituído por:
(Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).*

I - Solo Criado de Pequeno Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis em quantidades que não causam impacto significativo nos equipamentos e na paisagem urbana, disponíveis em todas as UEUs, com aquisição direta, dispensada a licitação;

(Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

II - Solo Criado de Médio Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis em quantidades que causam baixo impacto nos equipamentos e na paisagem urbana, sendo disponíveis nas UEUs, conforme Anexo 6 desta Lei Complementar, e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação com aquisição direta;

(Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

III - Solo Criado de Grande Adensamento, correspondendo a áreas adensáveis que podem causar impacto nos equipamentos e na paisagem urbana, sendo disponíveis nas UEUs, conforme Anexo 6 desta Lei Complementar, e nos quarteirões liberados para adensamento pelo sistema de monitoramento da densificação, adquirido mediante licitação e aprovação de Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU – para verificação dos impactos na infraestrutura e paisagem urbana; e (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

*IV - Solo Criado Não Adensável, correspondendo a áreas incentivadas e complementares à atividade principal, que não causam impacto nos equipamentos urbanos e na paisagem e estão disponíveis em todas as UEUs com aquisição direta.
(Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).*

Parágrafo único. A aplicação do Solo Criado atenderá ao disposto no art. 111 e no Anexo 6 desta Lei Complementar (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

**ANEXO 5 - QUADRO DO ANEXO 06 DO PDDUA (2010) DE PORTO ALEGRE –
TABELA DE ÍNDICE DE APROVEITAMENTO DO PDDUA (2010)**

ÍNDICES DE APROVEITAMENTO						ANEXO 6	
ÁREA DE OCUPAÇÃO	CÓDIGO	ÍNDICE DE APROVEITAMENTO				QUOTA IDEAL	
		IA	SC	TPC	IA MÁXIMO		
INTENSIVA (1)	01	1,0	Não	Sim ⁽⁴⁾	1,5	75m ²	
	02a	1,0	Sim	Sim	1,5	300m ²	
	02b	1,0	Sim	Sim	1,5	150m ²	
	03	1,3	Não	Sim ⁽⁴⁾	2,0	75m ²	
	04	1,3	Sim	Sim	2,0	150m ²	
	04a	1,3	Sim	Sim	2,0	300m ²	
	05	1,3	Sim	Sim	2,0	75m ²	
	06	1,3	Sim	Sim	2,0	150m ²	
	07	1,3	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	09	1,3	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	11	1,6	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	13	1,6	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	15	1,9	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	17	1,9	Sim	Sim	3,0	75m ²	
	19	2,4	Sim ⁽⁵⁾	Sim	3,0	75m ²	
	21	0,65	Sim	Sim	2,0	-	
	23	Regime urbanístico próprio a critério do SMGP ⁽²⁾					-
	25	Regime urbanístico próprio ⁽³⁾					-
RAREFEITA	31	0,1		-		20.000m ²	
	33	0,1		-		5.000m ²	
	35	0,2 ⁽³⁾		-		2.000m ²	
	37	0,5		-		-	
	39	Regime urbanístico próprio					-
INT./RAR.	41	Regime urbanístico próprio definido por Lei Específica					-

ANEXO 6 - ARTIGOS 182 E 183 DA CF/88

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

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

(Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

ANEXO 7 - E-MAIL DA EQUIPE DE PROJETOS DEMHAB

----- Mensagem encaminhada -----

De: "Lisiane Sartori Fioravanco Magni" <lisiane.magni@demhab.prefpoa.com.br>

Data: 4 de dez de 2017 10:58 AM

Assunto: RES: RES: RES: Fwd: Re: RES: valor médio de uma unidade HIS em Porto Alegre

Para: "Juliana K. M. Teixeira" <jkmicelli007@gmail.com>

Cc:

Bom dia,

Segue os valores do programa Minha Casa Minha Vida obtidos através das Portarias do Ministérios das Cidades:

Portaria 465 – 03/10/2011 – valores para capitais e respectivas regiões metropolitanas Estados RS, PR e SC

R\$ 56.000,00 apartamentos

R\$ 55.000,00 casas

Portaria 168 – 12/04/2013 – valores para capitais e regiões metropolitanas RS, PR e SC

R\$ 64.000,00 para casas e apartamentos

Portaria 267 – 22/03/2017 – valores para capitais classificadas pelo IBGE como metrópoles RS, ES e MG

R\$ 88.000,00 apartamentos

R\$ 85.000,00 casas

Solicitamos desculpas pela demora,

Att,

Arq^a. Lisiane Sartori Magni

Equipe de Projetos Especiais

GDG/DEM HAB

Fone: 51 3289.7121

ANEXO 8 - EXCERTO DE REPORTAGEM DO JORNAL DO COMÉRCIO (14/5/2016)



ANEXO 9 – QUALIFICAÇÃO DA PARTE ADQUIRENTE

solocriado_kitqualificacao2.pdf - Adobe Acrobat Reader DC
Arquivo Editar Visualizar Janela Ajuda

Início Ferramentas solocriado_kitqualifi... ×

1 / 1 112%

QUALIFICAÇÃO	
Nome completo:	
Nacionalidade:	Estado civil:
Profissão:	CIC/CPF:
Endereço completo:	
Nº carteira de identidade/órgão emissor:	
Telefones residencial, comercial, celular:	
Endereço eletrônico:	

ANEXO 10 - FICHA DE AQUISIÇÃO DE SOLO CRIADO DE PEQUENO ADENSAMENTO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
 SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
 SUPERVISÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO
 ORDENAÇÃO DE RECURSOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

TERMO Nº

**SOLO CRIADO DE PEQUENO ADENSAMENTO
 FICHA DE AQUISIÇÃO**

PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO PELO REQUERENTE

ADQUIRENTE:

--

DADOS DO PROJETO:

EXPEDIENTE ÚNICO Nº					
ENDEREÇO					
DIVISÃO TERRITORIAL	MZ		UEU	QRT	

ÁREA A SER ADQUIRIDA	m ²
FORMA DE PAGAMENTO	() A VISTA

_____ / _____ / _____ DATA	_____ ASSINATURA
-------------------------------	---------------------

PREENCHIMENTO EXCLUSIVO DA CDRI

VALOR POR m ²	R\$
VALOR TOTAL	R\$

_____ / _____ / _____
 DATA

ANEXO 11- FICHA DE AQUISIÇÃO DE SOLO CRIADO NÃO ADENSÁVEL



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
 SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
 SUPERVISÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO
 ORDENAÇÃO DE RECURSOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

TERMO Nº

**SOLO CRIADO NÃO ADENSÁVEL
 FICHA DE AQUISIÇÃO**

PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO PELO REQUERENTE

ADQUIRENTE:

DADOS DO PROJETO:

EXPEDIENTE ÚNICO Nº _____

ENDEREÇO _____

DIVISÃO TERRITORIAL	MZ		UEU		QRT	
---------------------	----	--	-----	--	-----	--

ÁREA A SER ADQUIRIDA	_____ m²
FORMA DE PAGAMENTO	() A VISTA

_____/_____/_____
 DATA

 ASSINATURA

PREENCHIMENTO EXCLUSIVO DA CDR

VALOR POR m²	R\$
VALOR TOTAL	R\$

_____/_____/_____
 DATA

ANEXO 12 - REQUERIMENTO DE SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE SOLO CRIADO DE PEQUENO ADENSAMENTO OU NÃO ADENSÁVEL

Exmo. Sr. PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

PROTOCOLE-SE
À UDRI – SPU – SPM.

_____ / _____ / _____

_____ (nome do requerente)

_____ (residente rua/av. n° apt. etc.)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> PROPRIETÁRIO
<input type="checkbox"/> RESPONSÁVEL TÉCNICO
<input type="checkbox"/> _____ | <input type="checkbox"/> DA CONSTRUÇÃO
<input type="checkbox"/> DO TERRENO
<input type="checkbox"/> DO PRÉDIO
<input type="checkbox"/> _____ |
|---|---|

LOCALIZADO NA RUA _____ Nº _____

VEM SOLICITAR A VOSSA EXCELENÇA SE DIGNE AUTORIZAR:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> APROVAÇÃO DO PROJETO
<input type="checkbox"/> LICENCIAMENTO DA CONSTRUÇÃO
<input type="checkbox"/> REVALIDAÇÃO DO PROJETO
<input type="checkbox"/> MODIFICAÇÃO DO PROJETO
<input type="checkbox"/> PRORROGAÇÃO DO PRAZO | <input type="checkbox"/> VISTORIA PARCIAL
<input type="checkbox"/> VISTORIA TOTAL
<input type="checkbox"/> CERTIDÃO
<input type="checkbox"/> ALVARÁ
<input checked="" type="checkbox"/> <u>Aquisição de Índices</u> |
|--|---|

ESPECIFICAÇÕES _____

PROCESSO ANTERIOR Nº _____

PORTO ALEGRE, _____ DE _____ DE _____

_____ (assinatura do requerente)

NOME DO RESPONSÁVEL TÉCNICO _____		<div style="border: 1px solid black; height: 40px; margin: 0 auto; width: 80%;"></div> assinatura
TÍTULO _____	CREA _____	
FONE COMERCIAL/ CELULAR: _____		

ANEXO 13 - EXEMPLO DE TERMO DE ALIENAÇÃO DE SOLO CRIADO DE PEQUENO ADENSAMENTO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SMURB / UDRI

Processo administrativo: [REDACTED]

TERMO DE ALIENAÇÃO DE SOLO CRIADO DE PEQUENO ADENSAMENTO

Nº [REDACTED]

Na data da assinatura deste TERMO, na Procuradoria Geral do Município, situada na rua Siqueira Campos, 1300, nesta Capital, presentes de um lado o MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, na condição de alienante, neste ato representado por seu(sua) Procurador(a)-Geral, Bruno Nubens Barbosa Miragem conforme delegação de competência estabelecida no Decreto nº 11.762, de 01 de julho de 1997, de ora em diante denominado simplesmente MUNICÍPIO, e de outro, [REDACTED], daqui em diante designado simplesmente ADQUIRENTE, lavrou-se o presente TERMO, mediante o qual o MUNICÍPIO aliena ao ADQUIRENTE o estoque de Solo Criado de Pequeno Adensamento, sob as cláusulas e condições seguintes:

1. DISPOSIÇÕES GERAIS

- 1.1** O presente TERMO é regido pelo art. 25 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com as alterações das Leis Federais nº 8.883, de 08 de junho de 1994, e nº 9.648, de 27 de maio de 1998, pela Legislação Municipal transcrita nas Leis Complementares de nº 315, de 06 de janeiro de 1994, e nº 434, de 01 de dezembro de 1999 com alterações posteriores, e regulamentado pelo Decreto 18.507, de 19 de dezembro de 2013 e Decreto 19.344 de 18 de março de 2016.
- 1.2** As disposições referidas no item anterior, mesmo quando não expressamente mencionadas neste TERMO regerão as hipóteses nelas subsumidas, como se transcritas neste instrumento.

2. DO OBJETO

- 2.1** Constitui o objeto deste TERMO a alienação, pelo MUNICÍPIO ao ADQUIRENTE, do estoque de Solo Criado de Pequeno Adensamento correspondente a 39,11 m² (trinta e nove vírgula onze metros quadrados), conforme estabelecido na Lei Complementar nº 434, de 01 de dezembro de 1999 e alterações posteriores.
- 2.2** O estoque de Solo Criado de Pequeno Adensamento de que trata o presente, somente poderá ser aplicado no projeto objeto do Expediente Único nº [REDACTED] na MACROZONA 1, UNIDADE DE ESTRUTURAÇÃO URBANA 12, QUARTEIRÃO 129, de acordo com o disposto nos arts. 4º e 7º do Decreto nº 18.507, de 19 de dezembro de 2013 e art. 53-A, inciso I, e art. 111, inciso I, e §§ 1º e 3º da Lei Complementar nº 434, de 01 de dezembro de 1999 com alterações posteriores.

3. PREÇO

- 3.1** Pelo estoque de Solo Criado de Pequeno Adensamento, objeto do presente, o ADQUIRENTE paga ao MUNICÍPIO a quantia de R\$ 43.075,36 (quarenta e três mil e setenta e cinco reais e trinta e seis centavos) sendo que, após a compensação do cheque de pagamento, ficará pleno e irrevogavelmente quitado dito preço.

4. DAS DESPESAS

ANEXO 14 - ENTREVISTA DO JORNAL DO COMÉRCIO COM MARIA ALICE MICHELUCCI (24/11/2014)

Coluna publicada em 24/11/2014

Duas décadas de Solo Criado na Capital

Guilherme Kolling, interino

A venda de Solo Criado foi instituída por lei em Porto Alegre em 1994. Trata-se de instrumento urbanístico que permite aos empreendedores construir mais do que é permitido originalmente em um terreno, mediante pagamento à prefeitura dos metros quadrados extras no projeto. Esse acréscimo no edifício deve respeitar os limites estabelecidos pelo Plano Diretor: altura máxima dos prédios em uma determinada área, recuos laterais... O objetivo da venda de índices construtivos é abrir aos incorporadores uma possibilidade de fazer ajustes nos projetos. E, com o dinheiro arrecadado, financiar obras de habitação popular e de infraestrutura em bairros carentes. A verba, inclusive, deve ir para um fundo específico, e não ficar no caixa único. Duas décadas depois, o Solo Criado entra em um novo capítulo em Porto Alegre, financiando, fundamentalmente, grandes obras de mobilidade urbana da cidade: intervenções viárias que eram do pacote da Copa, metrô e sistema BRT. Dois leilões de índices construtivos foram realizados até agora, o primeiro, em abril deste ano, arrecadou R\$ 85,8 milhões; o segundo, na quinta-feira passada, R\$ 43,5 milhões. Os recursos também ficam separados da arrecadação ordinária, vão para o Fundo da Copa do Mundo (Funcopa). A medida começou a ser pensada quatro anos atrás, quando foram definidas as obras do Mundial. Apesar de ter financiamento da União para os projetos, o município precisaria de recursos para as contrapartidas, especialmente as desapropriações de imóveis. Uma lei aprovada em 2012 foi criada para permitir esse tipo específico de Solo Criado, destinado ao Funcopa.



Maria Alice Michelucci, da SMF

Solo Criado II

Porto Alegre ficou 11 anos sem fazer leilões de índices construtivos. O último tinha acontecido em 2003, com recursos destinados à habitação popular. Em 2014, a venda de Solo Criado não foi o único recurso arrecadado pela prefeitura para fazer frente às obras da Copa. Outro mecanismo foi a transferência de potencial construtivo. Com essa moeda de troca, o dono do imóvel desapropriado ganha o total de índice construtivo permitido para o seu terreno e mais um bônus, em forma de escritura. Daí, pode vender esse potencial construtivo para ser utilizado em qualquer parte da cidade. Só com isso, o município economizou R\$ 20 milhões em indenizações, calcula a assessora técnica do gabinete da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), a arquiteta e urbanista Maria Alice Michelucci.

Solo Criado III

Os leilões de índices construtivos para financiar obras de mobilidade urbana têm outra peculiaridade. Ao invés de serem destinados a um projeto específico, são vendidos lotes para determinadas regiões da cidade, e esse potencial pode ser utilizado nos próximos 10 anos em vários empreendimentos. Paralelamente, a Secretaria Municipal de Urbanismo faz a venda de Solo Criado de balcão, em que o empreendedor compra apenas o número de metros quadrados destinados ao projeto imobiliário que está fazendo. São utilizados nas chamadas áreas não adensáveis — espaços do condomínio, como corredores de circulação e salão de festas. Esse dinheiro ainda segue para a habitação popular. A arquiteta Maria Alice Michelucci entende que, do ponto de vista conceitual, os leilões são melhores para o planejamento, já que o município, primeiro, autofinancia sua infraestrutura e só depois os projetos imobiliários são encaminhados. Além disso, mostra onde a cidade está se desenvolvendo — o interesse das construtoras foi pelas Macrozonas 1 (do Centro até a Tereza Perimetral) e 3 (da avenida Carlos Gomes até o extremo Leste, pelo eixo Anita-Nilo Peçanha).

ANEXO 15 - ATA DA VOTAÇÃO CMDUA VALORES DO SOLO CRIADO (22/8/2017)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL - CMDUA

ATA 2732

Aos **vinte e dois** dias do mês de **agosto** de **2017** (dois mil e dezessete), reuniram-se, em caráter ordinário, na Sede da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB), sito a Avenida Borges de Medeiros, dois dois quatro quatro, sexto andar, nesta capital, às dezoito horas e quinze minutos, os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, CMDUA. Compareceram à reunião, à **MESA**, **Luiz Antonio Marques Gomes**, vice presidente, titular da Região de Gestão de Planejamento seis (RGP 6), presidindo a reunião, e **Aline Brum de Lima**, Secretária Executiva interina e servidora da SMURB. Representando as **ENTIDADES GOVERNAMENTAIS**, **José Francisco Rodrigues Furtado**, titular do Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB); **Richard Dias**, titular da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC); **Cássio Weber**, primeiro suplente do Gabinete do Prefeito (GP); **Vaneska Paiva Henrique**, primeira suplente da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB); **Rogério Baú**, titular da Secretaria Municipal de Gestão (SMGES); e **João Batista Alves Rodrigues**, titular da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV). Representando as **ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS**, **Darci Barnech Campani**, primeiro suplente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES/RS); **José Euclésio dos Santos**, vice presidente, titular da Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE); **Jorge Diogo de Jesus**, titular da Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA); **Eduardo Furtado Chula**, titular do Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3º R (CRECI); **Rogério Dal Molin**, primeiro suplente do Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMÓVEIS); **José Luis Seabra Domingues**, titular da Ordem dos Advogados do Brasil do RS (OAB/RS); **Sérgio Koren**, primeiro suplente do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON); **Fernando Brentano**, titular do Instituto Urbano Ambiental (IUA); e **Jorge Larré Lopes**, titular do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (STICC). E representando a **COMUNIDADE**, **Odir Miazzi**, primeiro suplente da Região de Gestão de Planejamento Um (RGP 1); **Adroaldo Venturini Barboza**, primeiro suplente da Região de Gestão de Planejamento Dois (RGP 2); **Leandro Otenir Ribeiro Ribas**, primeiro suplente da Região de Gestão de Planejamento Três (RGP 3); **Paulo Monteiro**, primeiro suplente da Região de Gestão de Planejamento Quatro (RGP 4); **Paulo Jorge Amaral Cardoso**, titular da Região de Gestão de Planejamento Cinco (RGP 5); **Diaran Camargo da Silva**, titular da Região de Gestão de Planejamento Sete (RGP 7); e **João Luis Mores**, primeiro suplente da Região de Gestão de Planejamento Oito (RGP 8); e **Emerson Gonçalves dos Santos**, titular do Orçamento Participativo, temática Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental (OCDUA). **Item Um. Abertura.** Vice presidente **Gomes** fez a abertura da reunião às dezoito horas e vinte minutos. **Item Dois. Votação da Ata.** Colocada em votação, a ata da última reunião, número dois sete três um, foi aprovada sem retificações, recebendo duas abstenções e os demais votos favoráveis. **Ata Aprovada. Item Três. Comunicações.** Presidente sugeriu o debate acerca do Projeto de Emenda à Lei Orgânica que trata dos Conselhos. Informou que foi distribuído para os conselheiros o material que veio da prefeitura, o projeto de emenda, além da exposição de motivos do prefeito Nelson Marchezan sobre esta emenda. Comunicou o que, na sua concepção, significa a alteração na redação do Artigo 101 da Lei Orgânica do Município. Ressaltou que a lei que determinou a constituição dos conselhos no Brasil, que veio logo após a Constituição Federal de 1988, aconselha que os Conselhos tenham no mínimo a paridade, ou seja, que sejam compostos de 50% de membros do governo e 50% de membros da sociedade. Afirmou que em Porto Alegre o avanço da democracia e das formas de se organizar é muito importante, pela maneira como se formou o Orçamento Participativo (OP), que é uma escola democrática de participação da comunidade. Informou que estas formas de organização fizeram com que o CMDUA tenha hoje esta composição, dividida em terços, comunidade e OP, entidades não governamentais e governamentais. Comunicou que com a aprovação da proposta do prefeito, o governo ficaria à vontade, por exemplo, para reestruturar os conselhos. Destacou que dentre os Conselhos que estão na "alça da mira" do prefeito pela sua forma de gestão está o CMDUA pela sua importância no trab com os processos de aprovação de projetos de licenciamento, além dos Conselhos ligados à área da Saúde e Conselhos ligados à Assistência Social, nos quais existem verbas que são determinadas hoje pelos Conselhos. Informou que o Fórum de Conselhos tem se organizado e já solicitou a realização de Audiência Pública na Câmara de Vereadores; está elaborando uma carta aberta à população que será encaminhada ao Ministério Público; além da realização de Tribuna Popular na Câmara de Vereadores. Informou que também serão feitas visitas ao presidente da Câmara e demais vereadores para convencê-los sobre a inadequação e o retrocesso do processo democrático que seria para a cidade ao ser aprovada esta Emenda. Conselheiro **Diaran** (RGP 7) informou que foi realizada reunião na Câmara de Vereadores sobre a falta de água na Lomba do Pinheiro e outras regiões, e infelizmente a grande surpresa comunicada pelo DEMAÉ foi que a água continuará faltando e não há garantia de que o serviço seja reestabelecido. Lamentou a situação e disse que haverá a necessidade de caminhão pipa para abastecer a população. Em relação às mudanças nos Conselhos, afirmou que a população irá perder muito. Conselheiro **Darci Campani** (ABES/RS) destacou que tem uma visão contrária a esta alteração na legislação dos Conselhos, pois Porto Alegre é um referencial na participação popular e toda a legislação que está sendo



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL - CMDUA

ATA 2732

1 proposta hoje acaba com o controle social. Informou que, infelizmente, não só na prefeitura, mas no âmbito
2 estadual e nacional, como no Conselho Nacional das Cidades, esta situação também tem ocorrido.
3 **Presidente** informou que no dia 23 de agosto seria realizada reunião do Fórum dos Conselhos e disse que
4 faria mais questionamentos acerca da Legislação já existente. Conselheiro **Paulo Monteiro** (RGP 4) fez um
5 agradecimento em nome da região nordeste pela parceria feita pela empresa que construirá a nova Vila
6 Nazaré e destacou que foi uma vitória muito importante. Informou que foi feito um pedido para inserção de
7 mão-de-obra local. Disse que num primeiro momento o pedido não foi validado, mas com muita pressão da
8 comunidade se tornou realidade e cerca de 500 trabalhadores irão participar das obras. Conselheiro **Jorge**
9 **Larré** (STICC) questionou qual artigo da Constituição Federal de 1988 fala dos Conselhos, como ficará a
10 questão da paridade e como serão feitas as visitas para os vereadores. **Presidente** informou que será
11 enviado por e-mail a evolução do pedido de audiência pública na Câmara e convidou os conselheiros para
12 participarem da reunião do Fórum dos Conselhos, no dia 23 de agosto, às 10h, na Secretaria da Saúde, na
13 Av. João Pessoa. Comentou que na última reunião o convite também foi feito e reiterou a importância da
14 participação de todos. Conselheiro **Euclésio** (AGADIE) pediu para conselheiros lerem atentamente a
15 exposição de motivos acerca do projeto de Lei que altera os Conselhos. Ressaltou que uma exposição de
16 motivos em oito linhas não diz nada. Conselheiro fez a leitura do Art. 101 da Lei Orgânica. Informou que com
17 a alteração, a administração terá livre arbítrio para praticar os atos por decreto, ou seja, poderá manipular a
18 forma da composição dos conselhos municipais. Informou que na proposição do governo deveriam constar as
19 alterações específicas de cada conselho. Sugeriu à mesa para que officie o prefeito para que um
20 representante do gabinete ou da Procuradoria Geral do Município compareça ao Conselho para dar
21 explicações sobre a proposição do governo. Conselheiro **Rogério** (Sindimóveis) ressaltou a importância do
22 Conselho entender a intenção do legislador quando propõe uma exposição de motivos nada clara, pois o
23 mínimo que se espera é que leis sejam claras. Lembrou que o CMDUA está regulamentado pela lei que
24 institui o Plano Diretor e, portanto, é necessário entender se só o CMDUA é regulamentado por Lei
25 Complementar ou se os demais outros conselhos também o são. Destacou que o governo começou alterando
26 a estrutura administrativa e de gestão, o que provocou enfrentamento com funcionários, e agora quer alterar
27 os conselhos. Informou que não acha errado o governo fazer mudanças, mas destacou que há uma falta de
28 transparência e articulação política para conversar com as parcelas da sociedade, para aí sim implementar as
29 mudanças. Conselheiro **Furtado** (DEM HAB) lembrou que o prefeito **Marchezan** assumiu para fazer mudanças
30 profundas e significativas, mas falta realmente um articulador na sociedade e na Câmara de Vereadores para
31 que não haja este embate geral que está acontecendo. Destacou que acha interessante o Conselho abrir
32 espaços de diálogo e comunicação para tentar entender e conversar para ver melhores maneiras de fazer
33 mudanças. Informou também sobre a apresentação que será feita pelo DEM HAB sobre regularização
34 fundiária, provavelmente na metade do mês de setembro. **Presidente** sugeriu que a apresentação seja feita
35 no galpão da OAB, com posterior confraternização. **Paulo Jorge** (RGP 5) lembrou que tudo passa por um
36 processo de renovação, mas as pessoas que se envolveram na nova administração se esqueceram que a
37 população vem crescendo, que há muita pobreza, que têm várias pessoas passando fome, os presídios estão
38 lotados, e portanto há necessidade sim da participação popular. Destacou que é preciso mudanças
39 inovadoras, mas discussões profundas são fundamentais. Informou que as mudanças não estão ocorrendo
40 somente nos conselhos, lembrou que a Educação e a Assistência Social também estão sofrendo com a falta
41 de repasses da prefeitura. Conselheiro **Sérgio Koren** (SINDUSCON) afirmou que é preciso maiores
42 esclarecimentos sobre o projeto de Lei do governo e reafirmou a necessidade de algum representante da
43 prefeitura comparecer ao Conselho para fazer uma explanação sobre o assunto. Destacou que o governo tem
44 a obrigação de explicar melhor o que é esta alteração do Art. 101 da Lei Orgânica. Afirmou que existe hoje
45 uma grande revolução na prefeitura, a qual tem gerado preocupação de várias entidades. Lembrou que existe
46 uma grande preocupação com o plano de governo e que talvez estejam sendo feitas muitas coisas ao mesmo
47 tempo e os resultados estão difíceis de serem vistos. Ponderou que talvez ainda não fosse a hora de fazer
48 uma alteração nos Conselhos, sem antes "arrumar a casa". Informou que vê com preocupação a
49 regulamentação de conselhos por lei complementar, o que dará oportunidade para qualquer governo fazer
50 decretos como bem entender e compor os conselhos de qualquer forma, inclusive com intenções políticas.
51 Conselheiro **Emerson** (OCDUA) destacou que o terceiro setor está sofrendo ataques, como o marco
52 regulatório das creches, a segunda passagem, o IPTU para os clubes. Afirmou que é preciso ter bom senso e
53 entender que mudanças são importantes para a cidade, mas não que afetem diretamente a comunidade. **Item**
54 **Quatro. Ordem do Dia.** Conselheiro **João Batista** (SMOV) solicitou a inversão da pauta do Processo Quatro
55 Ponto Seis. **Inversão de Pauta Aprovada. Processo Quatro Ponto Seis, Expediente: 002.3255663.00.8.**
56 **Interessado:** Cia Zaffari Comércio e Indústria. **Assunto:** Parecer - EVU de Edificação. **Local:** Av. Sertório,
57 3438 - Jardim São Pedro. **Relator:** CRECI. **Encaminhamentos:** 1 - Relatado em 08/08/2017. 2 - Vistas à
58 RGP 2, RGP 3 e SMOV em 08/08/2017. Conselheiro **Adroaldo** (RGP 2) informou que o relatório de vistas foi



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL - CMDUA

ATA 2732

feito conjuntamente pela RGP 2, RGP 3 e SMOV, acompanhando o voto do relator. Afirmou que é um processo de um empreendimento de grande importância e destacou que seria necessário mais tempo para análise, pois todos os conselheiros deveriam tomar conhecimento deste tipo de processo pela importância que tem não só para a região, mas para a cidade como um todo. Conselheiro fez a leitura do parecer conjunto de vistas. Conselheiro Richard (EPTC) destacou não haver entendimento técnico em relação à inserção de ciclovia no Centro e a proposta é sempre primar pela continuação da ciclovia na Av. Ipiranga seguindo o Plano Diretor Cicloviário. Ressaltou que neste caso específico no levantamento que foi feito pela EPTC quanto às contrapartidas executadas pela Cia. Zaffari, foi constatado que já há crédito por parte da empresa, ou seja, a Cia. já realizou mais do que havia se comprometido no quesito ciclovias e, portanto, por haver crédito, a EPTC implementou uma forma de desconto para os próximos empreendimentos, e entende que neste caso específico pode ser aberta uma exceção. Conselheiro Adroaldo (RGP 2) destacou que o parecer de vistas contraria o parecer da CAUGE e ressaltou que sempre que se fala em contrapartidas e implementação de grandes empreendimentos, todo e qualquer tipo de melhoria deve ficar na região. Informou que como já existe a contemplação de ciclovia na região, mas a mesma ainda não está em condições de receber ciclovia, foi constatado que o crédito poderia ser deixado para outro momento ao longo do processo de edificação do empreendimento. Conselheiro Campani (ABES/RS) informou que o Plano Diretor Cicloviário foi apresentado em reunião do Conselho e, infelizmente, a prefeitura historicamente não se dispõe a fazer investimentos no plano cicloviário, ou seja, a única maneira de ser implementado é através dos empreendimentos que são feitos na cidade de Porto Alegre. Ressaltou que não adianta fazer retalhos de ciclovias em cantos da cidade e disse que concorda com a posição da EPTC de completar uma ciclovia que aí sim ela terá função social para a cidade. Solicitou à EPTC apresentação do cálculo de contrapartidas em relação às ciclovias. Conselheiro Richard (EPTC) informou que os dados serão apresentados na próxima reunião do Conselho. Presidente parabenizou o parecer conjunto dos conselheiros que pegaram vistas e disse que foi um belo exemplo de trabalho, que trouxe um grande avanço para o objeto em si. Disse que o conselheiro da região trouxe fotos de demandas de muitos anos atrás e destacou a participação dos conselheiros das regiões nos processos, os quais conhecem e sabem do que a região precisa e como determinado empreendimento poderá colaborar. Não havendo outras manifestações, o parecer do relator foi colocado em votação e foi aprovado por unanimidade. **Aprovado. Parecer 13/2017.** Conselheiro João Batista (SMOV) solicitou a renovação de voto por votação não ter ficado clara e não ter levado em conta o relatório de vistas. Conselheiro Jorge Larré (STICC) destacou que o que tem que ser levado em conta é o voto do relator. Conselheiro Euclésio (AGADIE) disse que deveria ter sido consultado o relator para verificar se o mesmo acatava como sugestão o parecer de vistas com ressalvas para fazer parte integrante do seu voto. Conselheiro Eduardo Chula (CRECI), relator, concordou com as ressalvas. **Aprovada Anulação da Votação.** Não havendo outras manifestações, o parecer do relator foi colocado em votação, acatando a ressalva das vistas, e foi aprovado com dezesseis votos a favor e três abstenções. **Aprovado. Parecer 13/2017. Processo Quatro Ponto Um. Expediente:** 002.050619.16.0. **Interessado:** CMDUA. **Assunto:** Seminário de Planejamento. **Relator:** Comissão do Seminário de Planejamento. **Encaminhamentos:** 1 – Definido o dia 07/12/2016 para realizar primeiro encontro em local a ser confirmado. 2 – Definido o local do primeiro dia de seminário: Cinemateca Capitólio. Convites distribuídos aos conselheiros em 22/11/2016. 3 – Realizado o seminário preparatório em 07/12/2016. 4 – Em 07/03/2014: definida a retomada da comissão em 14/03/2017. 5 – Em 04/04/2017: definir integrantes em 11/04/2017. 6 – Em 11/04/2017: definir nova configuração da comissão em 18/04/2017. Definida se realizar reunião em 11/07/2017 para orientar os próximos encaminhamentos. Comissão Instituída em 11/07/2017. **Adiado. Processo Quatro Ponto Dois. Expediente:** 16.0.73498-9 (processo eletrônico). **Interessado:** PMPA. **Assunto:** Parecer - Valores de Solo Criado. **Local:** Município de Porto Alegre. **Relator:** Comissão do Solo Criado. **Encaminhamentos:** 1 – Relatado em 11/04/2017 com apresentação pela UDRI. 2 – Vistas coletivas em 25/07/2017. Conselheiro Rogério Dal Molin (Sindimóveis), relator nomeado pela Comissão do Solo Criado, comunicou que o processo já estava em condições de ser votado na última reunião, porém faltaram os anexos que foram apresentados ao Conselho com esclarecimentos sobre as questões incongruentes existentes em relação à metodologia. Informou que os materiais já foram anexados ao processo, além de documentos importantes recebidos pelo Conselheiro Euclésio (AGADIE). Conselheiro Euclésio (AGADIE) disse que a contribuição da AGADIE veio no sentido de juntar elementos que demonstram a real situação de ofertas de locações do mercado imobiliário. Informou que a pesquisa realizada pelo SECOVI e publicada no boletim da AGADIE demonstra a forma recessiva que está o mercado imobiliário e vem ao encontro das explicações que foram analisadas pelo Conselheiro Diogo de Jesus que demonstram que com esta recessão é impossível acatar o aumento defendido pela Secretaria Municipal da Fazenda. Informou que em 2013, Porto Alegre tinha a oferta de 6.623 imóveis para locação e em 2017 já são 13.326, exatamente o dobro num curto espaço de tempo de quatro anos. Disse que a correção feita pela Secretaria da Fazenda está, então, equivocada e que, portanto, a AGADIE é contra qualquer aumento de valores de solo



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL - CMDUA

ATA 2732

1 criado a essa altura para Porto Alegre. Não havendo outras manifestações, o parecer da Comissão do Solo
2 Criado para valores referentes a 2017 foi colocado em votação, e foi aprovado com quinze votos a favor,
3 quatro contrários e uma abstenção. **Aprovado o parecer do relator que é contrário ao aumento dos**
4 **valores encaminhados pela Secretaria da Fazenda, conforme relatório anexo, com as contribuições do**
5 **SINDUSCON, ÁREA E AGADIE. Parecer 14/2017. Processo Quatro Ponto Três. Expediente:**
6 **001.003907.05.8. Interessado: CMDUA. Assunto: Parecer – Definição de encaminhamento referente à**
7 **aprovação de resolução com possível falta de consideração/referência ao posicionamento da comunidade**
8 **(Resolução de Alteração Parcial de Gravame de Área Verde para Terminal de Transporte Público). Local:**
9 **Parte da Praça José Luiz Carneiro Cruz – Jardim do Salso (no quarteirão formado pelas ruas Dr. Afonso**
10 **SanMartin, Graciliano Ramos, Prof. Pedro Santa Helena e Viela Dois Jardim do Salso). Relator: SMAM.**
11 **Encaminhamentos: 1 – Relatado em 25/04/2017. 2 – Vistas à RGP 4 em 25/04/2017. 3 – Novo prazo**
12 **estipulado para devolução de vistas: 16/05/2017. 4 – Retomou ao relator em 16/05/2017. 5 - Em diligências à**
13 **SMAM em 30/05/2017. 6 - Em diligências à EPTC em 20/06/2017. Definido encaminhamento em 20/06, de**
14 **fato enviado em 11/07/2017. Retomou em 08/08/2017. 7 – Em diligências à SMAM em 08/8/2017. Não**
15 **retornou. Adiado. Processo Quatro Ponto Quatro. Expediente: 002.050043.17.0. Interessado:**
16 **CPU/SMURB. Assunto: Resolução – Gravame de Área Verde. Local: Quarteirão formado pela Avenida das**
17 **Indústrias, Rua Bartolomeu Bernardi e Avenida Severo Dullius – Anchieta. Relator: DEMHAB.**
18 **Encaminhamentos: 1 – Relatado em 30/05/2017. Vistas ao Sindimóveis e ABES em 30/05/2017,**
19 **conjuntamente ao GP em 06/06/2017. Em diligências à SMURB em 20/06/2017. Não retornou. Adiado.**
20 **Processo Quatro Ponto Cinco. Expediente: 002.050066.17.0. Interessado: URF/SMURB. Assunto:**
21 **Resolução – Gravame de Traçado Viário e Cadastramento de Logradouro. Local: Rua denominada Caviana,**
22 **Arquipélago, Ilha da Pintada. Relator: RGP 3. Encaminhamentos: 1 – Relatado em 08/08/2017. 2 – Vistas à**
23 **RGP 2 em 08/08/2017. Ausência do relator. Adiado. Término. Às vinte horas foram encerrados os trabalhos**
24 **do CMDUA. Eu, Aline Brum de Lima Secretária Executiva interina e relatora, juntamente com o presidente da**
25 **sessão, vice presidente do CMDUA, Luiz Antonio Marques Gomes, e também do vice presidente José**
26 **Euclésio dos Santos, compondo a mesa diretiva, assino e lavro a presente ata.**
27
28
29
30
31
32
33
34
35

36 _____
37 Aline Brum de Lima
38 Secretária Executiva Interina
39 Relatora

Luiz Antonio Marques Gomes
Vice Presidente CMDUA
Comunidades

42 _____
43 José Euclésio dos Santos
44 Vice Presidente CMDUA
45 Entidades Não Governamentais

53 Ata aprovada na sessão do dia 29/08/2017, sem reafirmações.

54 O áudio da sessão encontra disponível na Secretaria Executiva do CMDUA

ANEXO 16 - RECEITAS E DESPESAS FUNPROMOB – DOCUMENTOS DA SECRETARIA DA FAZENDA DE PORTO ALEGRE

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
SECRETARIA EXECUTIVA DO FUNPROMOB

Prestação de Contas do FUNPROMOB consolidada até 30/06/2017

RECEITAS

Origem da Receita	Valor Arrecadado (R\$)
1º Leilão - 001/2014	85.882.348,78
2º Leilão - 003/2014	43.561.960,00
3º Leilão - 001/2015	5.347.864,00
4º Leilão - 003/2015	1.157.440,00
5º Leilão - 002/2016	-
6º Leilão - 003/2016	1.569.018,00
7º Leilão - 005/2016	6.627.493,00
Remuneração de Depósitos	16.666.171,80
TOTAL	160.812.295,58

Fonte: CTB-NBCASP

DESPESAS

Despesas por item da Lei Complementar nº 703/2012	Valor Pago (R\$)
I – pelo traçado viário: a) da Avenida Tronco;	13.925.914,04
I – pelo traçado viário: b) da Avenida Edvaldo Pereira Paiva e c) da Avenida Padre Cacique;	349.427,73
I – pelo traçado viário: d) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Avenida Bento Gonçalves;	9.314.395,30
I – pelo traçado viário: e) do túnel da 3ª Perimetral sob a Avenida Cristóvão Colombo;	2.722.658,38
I – pelo traçado viário: f) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Avenida Plínio Brasil Milano;	2.244.742,92
I – pelo traçado viário: g) do viaduto da 3ª Perimetral sobre a Rua Anita Garibaldi;	2.708.260,50
I – pelo traçado viário: h) da passagem de nível da Avenida dos Estados sob a Avenida Farrapos;	4.205.424,78
I – pelo traçado viário: i) da Rua Voluntários da Pátria, entre a Rua da Conceição e a Avenida Sertório;	21.664.483,01
I – pelo traçado viário: j) da Avenida Severo Dullius;	21.933.542,70
II – pelo traçado do BRT	5.539.563,16
TOTAL	84.608.412,52

Fonte: Sistema de Despesa Orçamentária (SDO)

Porto Alegre, 12 julho de 2017.



Leonardo Maranhão Busatto
Secretário Municipal da Fazenda



Maria Alice Michelucci Rodrigues
Secretaria Executiva do Funpromob

ANEXO 17 - REPORTAGEM SOBRE SISTEMA DE MPC (9/10/2014)

19/09/2018

Impressão

09/10/2014

Foto: Elio Bandeira/Divulgação PMPA



Teza (Procempa), Tonetto (SMF) e Carla e Tatsch (Smurb) no lançamento do MPC urbanismo

Lançado sistema de monitoramento de potencial construtivo

As secretarias Municipais de Urbanismo (Smurb), Fazenda e Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa) apresentaram, nesta quarta-feira, 8, o sistema de Monitoramento de Potencial Construtivo (MPC). Desenvolvido em parceria entre as três instituições desde abril do ano passado, o sistema de monitoramento significa uma modernização do atual controle, permitindo mais transparência, segurança da informação e controle dos estoques de potencial construtivo da cidade.

Carla Louise Henz, engenheira da Unidade de Desapropriação e Reserva de Índice (UDRI), fez a apresentação dos módulos do sistema, mostrando sua operacionalidade quanto aos registros das Transferências de Potenciais Construtivos (IPC), Solo Criado (SC), controle da Utilização dos Potenciais Construtivos e do Monitoramento da Densificação.

Atualmente, duas secretarias estão envolvidas com a negociação de potencial construtivo: a Smurb e a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF). A primeira fica responsável pela Transferência de Potencial Construtivo (TPC) vinculada ao projeto de edificação. A SMF, pelos projetos que envolvem a Copa 2014 e o BRT, além de projetos especiais.

No caso do Solo Criado, a Smurb controla a venda do solo criado de pequeno adensamento e não adensável. Já a SMF é responsável pela comercialização do solo criado de médio e grande adensamento (leilão).

"Nosso objetivo é tornar mais acessível e automatizado o controle sobre esses índices. É um sistema que já queríamos ter implementado há algum tempo", ressaltou o secretário da Smurb, Cristiano Tatsch, parabenizando a equipe envolvida no desenvolvimento da ferramenta.

"Acreditamos que esse sistema vai beneficiar a todos e logo será copiado por outras cidades do país", acrescentou o secretário da Fazenda, Jorge Tonetto. O diretor-presidente da Procempa, Mario Teza, observou que o objetivo é buscar cada vez mais a eficiência. "Quanto mais o sistema não seja percebido e seja eficiente, melhor para todos", salientou.

Solo Criado – O Solo Criado é um instrumento urbanístico instituído pela Lei Complementar 315/94, regulamentado no Plano Diretor. Regula o uso do solo e possibilita a um empreendedor construir acima do coeficiente (índice construtivo privado) que lhe é assegurado por lei, adquirindo-o do Município. Com a venda de Solo Criado, o Poder Público monitora a cidade para que seus espaços sejam preenchidos de forma organizada e controlada.

Transferência de Potencial Construtivo (TPC) – Quando sobre um terreno existe uma previsão do Plano Diretor (alargamento de uma rua, implantação de uma escola ou uma praça), a parte do terreno comprometida por esta previsão pode ser permutada com o município por potencial construtivo (metros quadrados de construção), que pode ser utilizado no restante do terreno ou em outro terreno da mesma Macrozona.

ANEXO 18 - REPORTAGEM: VENDA DE SOLO CRIADO PASSA POR MUDANÇAS

08/03/2019

Venda de solo criado passa por mudanças - Jornal do Comércio

Jornal do Comércio 85
 O Jornal de economia e negócios do RS 1933

POLÍTICA

CÂMARA DE PORTO ALEGRE Edição impressa de 14/02/2019. Alterada em 13/02 às 01h00min

Venda de solo criado passa por mudanças



Para Sgarbossa, tema demandaria audiência pública

LEONARDO CARDOSO/CMPA/JC

Marcus Meneghetti

Os vereadores da Câmara Municipal de Porto Alegre aprovaram, na sessão de ontem, o projeto do Executivo que facilita a venda de solo criado na cidade, além de criar o Fundo Municipal de Gestão de Território. A oposição ao prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB) vinha postergando a votação da matéria desde o ano passado, porque acreditava que, como a proposta está relacionada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, deveria ser discutido com a população em uma audiência pública.

O solo criado é atualmente chamado de Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município. O Plano Diretor determina qual a altura máxima das edificações na cidade, de acordo com cada região. O solo criado é, por assim dizer, o direito de construir acima da altura estipulada pelo plano

08/03/2019

Venda de solo criado passa por mudanças - Jornal do Comércio

diretor. É a prefeitura quem oferta e vende a quantidade de metros quadrados a mais que poderão ser construídos.

O projeto aprovado ontem permite que os interessados comprem diretamente em um balcão da prefeitura até 1.000 m² de solo criado. As vendas acima dessa quantia deverão ocorrer por meio de leilão, e deverão apresentar um Estudo de Viabilidade Urbanística, que, por sua vez, precisa ser aprovado pelo paço municipal. Hoje, a venda de balcão é de até 300 m².

Conforme o texto, o valor arrecadado com a venda de solo criado deverá ir para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, cujos recursos são destinados a investimentos habitacionais para população de baixa renda; e para o Fundo Municipal de Gestão de Território, cujos recursos serão aplicados em obras de infraestrutura urbana, transporte viário, instalação de equipamentos em praças e parques, etc.

O texto também prevê que "além do pagamento financeiro referente ao valor do solo criado, o município poderá aceitar, como forma de contrapartida, imóvel ou permuta de área construída, assim como bens e serviços de utilidade pública municipal".

Na prática, o acesso facilitado à Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município deve fomentar a construção de prédios mais altos, estimulando o adensamento populacional em determinadas regiões. Enquanto os vereadores da oposição faziam manobras para retardar a votação, outros parlamentares subiam à tribuna justamente para defender os benefícios que a concentração da população pode trazer à cidade.

"Fico admirado que os partidos de esquerda tenham resistência a esse projeto, uma vez que ele permite a verticalização e o adensamento populacional na cidade. Isso evita que as pessoas, principalmente as mais pobres, sejam afastadas para as periferias, para longe das áreas com maior infraestrutura urbana. Com o aumento do índice construtivo, a oferta de habitações cresce e barateia o custo de morar em uma região central, por exemplo", analisou o vereador Felipe Camozzato (Novo).

O líder da oposição, Marcelo Sgarbossa (PT) - que chegou a requerer a realização de uma audiência para discutir o projeto - criticou a iniciativa do Executivo. "Há um entendimento no judiciário que mudanças no Plano Diretor e outras mais acentuadas precisam ser precedidas de uma audiência pública. Vários projetos já tiveram a tramitação suspensa por falta de debate com a população. Esse projeto muda o Plano Diretor", ponderou Sgarbossa.