



PL. 200/14
20

Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER PRÉVIO AO PROJETO DE LEI Nº 200/2014
RELATÓRIO

De autoria do **Executivo Municipal**, o presente projeto dispõe sobre a implantação da Outorga Onerosa do Direito de Construir na modalidade aquisição onerosa por compra no Município de Londrina e dá outras providências.

Em Sua Mensagem (Of.nº 762/2014-GAB) o Prefeito relata o que segue:

“O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL, criado pela Lei Municipal nº 5.495, de 27 de julho de 1993, possui a atribuição, entre outras, de “elaborar anteprojetos de leis que assegurem o desenvolvimento urbano harmônico, tais como zoneamento urbano, parcelamento do solo urbano, perímetro urbano, código de obras e código de posturas, entre outros” (Art. 1º, V).

A Lei Municipal nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, estabelece em seu art. 62 que a implementação, acompanhamento e controle do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina são atribuições deste Instituto. A mesma lei prevê, ao tratar da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que “a aquisição onerosa por compra se fará com base em parâmetros a serem definidos em lei específica” (Art. 142).

É este procedimento que a presente lei pretende regulamentar.

O instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir vem sendo estudado e debatido em nosso país desde a década de 1970, culminando com a publicação da Carta de Embu, em 1976, onde um grupo de estudiosos de urbanismo e de direito estabeleceram parâmetros para tal instituição.

Várias cidades brasileiras já implementaram a Outorga Onerosa do Direito de Construir em suas legislações municipais, como é o caso de Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, São Paulo, Natal, Brasília, Maringá, Ponta Grossa, Matinhos, Telêmaco Borba, Pontal do Paraná; algumas delas o implementaram antes mesmo da sua inserção no ordenamento jurídico, que veio a ocorrer em 2001, através da sua positivação e delineamento na Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Esta lei específica irá estabelecer as normas para aplicação do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir na modalidade por compra, não abrangendo a modalidade cujo pagamento se dá em serviços, na forma do Art. 143 da Lei Municipal nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008.

Informamos que o referido Projeto de Lei foi elaborado em colaboração com a Sra. Vereadora Sandra Graça.”

A matéria foi encaminhada ao CMC, o qual manifestou-se, extemporaneamente, favorável à matéria, encaminhando sugestões de alteração.

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Segundo Virgínia Kirchmeyer Vieira¹ o instituto do solo criado, título dado ao instituto da outorga onerosa do direito de construir em outros estudos, foi extraído da Lei francesa 75-1.328, de 31 de dezembro de 1975.

Ainda segunda ela, no Brasil, a matéria conquistou grandes debates acadêmicos, os quais resultaram na chamada “Carta de Embu”, em 11 de dezembro de 1976², principal documento acerca da matéria, marco do desenvolvimento dos estudos urbanísticos brasileiros.

A inserção do instituto da outorga onerosa do direito de construir (solo criado) deu-se em nosso ordenamento jurídico em 2001, através da Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade.

Cidades brasileiras mesmo antes da positivação do instituto em nosso ordenamento já haviam implementado a Outorga Onerosa do Direito de Construir através de legislação municipal específica, como o caso de Natal, Florianópolis, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.³

Oportuno registrar que Londrina já possui uma Lei de Solo Criado – Lei nº 5.853/94. Todavia, a lei em questão muito pouco efeito surtiu no Município, sendo que encontramos apenas os seguintes exemplos de sua aplicação:

a) **Lei nº 10.590/2008**, que estendeu os incentivos da Lei nº 5.853, de 26 de julho de 1994, para o imóvel localizado na Avenida Guilherme de Almeida, nº 420, denominado Lote nº 01 da Quadra 3/2, e dá outras providências. Foi permitido ao referido imóvel o seguinte:

- I – recuo frontal de 4,00m (quatro metros);
- II – altura das laterais de 14,00m (quatorze metros);
- III – banheiros de 2m² (dois metros quadrados).

¹Estatuto da Cidade – Outorga do Direito de Construir como Instrumento de Política Urbana. Fórum de Direito urbano e Ambiental – DFUA, Belo horizonte, ano 2, n. 8, mar./abr. 2003. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=10758>. Acesso em 26 fev. 2014.

²Cópia anexa a este parecer.

³DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos Jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Solo Criado. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/4483>. Acesso em: 26 fev. 2014.



Em contrapartida pelos incentivos o beneficiado deveria atender ao contido no artigo 2º da Lei 5.853, de 26 de julho de 1994, obrigando-se a construir uma creche com 165m² (cento e sessenta e cinco metros quadrados) em local a ser definido pela Secretaria Municipal de Educação;

b) Lei nº 9.980/2006, que concedeu os incentivos previstos na Lei nº 5.853, de 26 de julho de 1994, para as edificações a serem construídas na data 6A-3/1 da Gleba Ribeirão Cafezal - Fazenda Palhano. Foram-lhe concedidos os seguintes incentivos previstos nos incisos I e III do artigo 4º da Lei nº 5.853, de 26 de julho de 1994:

I - aumento do coeficiente de aproveitamento da construção para 4,15 (quatro vírgula quinze); e

II - fica permitido a utilização e uso para construção no recuo em até no máximo 2,5 (dois metros e meio) unicamente nos subsolos.

Em contrapartida pelo incentivo recebido, o beneficiário deveria atender ao contido no inciso III do art. 2º da Lei nº 5.853/94 e executar 1.100,00 metros lineares de calçada com largura de 3,00 metros no fundo de vale do Lago Igapó 2 - Aterro (Ruas Bento Munhoz da Rocha Neto, Prefeito Faria Lima e Professor Joaquim de Matos Barreto), conforme orçamento e especificações anexos à referida lei;

c) Lei nº 10.130/2006, que concedeu o incentivo previsto na Lei nº 5.853, de 26 de julho de 1994, para as edificações a serem construídas no Lote 7GH1/2/3-B1, situada na Gleba 5 da Fazenda Palhano, e dá outras providências. Foi-lhe concedido o seguinte incentivo previsto no inciso I do artigo 4º da Lei nº 5.853, de 26 de julho de 1994, ou seja: aumento do coeficiente de aproveitamento da construção para 3,37 (três vírgula trinta e sete).

Em contrapartida pelo incentivo recebido o beneficiário deveria executar obras de terraplanagem e pavimentação asfáltica em trecho da Rua Santos e da Rua Gines Parra Navarro, ambos entre a Rua Eloy Nogueira da Silva e Rua Geronimo Alves Domingues, localizadas no Distrito de Lerroville, no valor de até R\$ 37.000,00 (trinta e sete mil reais);

d) Lei nº 9763/2005, que concedeu os incentivos previstos na Lei nº 5.853, de 26 de julho de 1994, para as edificações localizadas na data 9/12-A,1/2, 03, 04, 13, 14, 15 e 15-A - Centro, da quadra 18. Foram-lhe concedidos os seguintes incentivos previstos nos incisos III e VI do artigo 4º da Lei nº 5.853, de 26 de julho de 1994:

I - fica facultado a recuo lateral; e

II - taxa de ocupação de 100% para todos os pavimentos.

Em contrapartida pelos incentivos recebidos o beneficiário deveria atender ao contido no inciso III do art. 2º da Lei nº 5.853/94 e revitalizar o canteiro central da Avenida Ayrton Senna, conforme orçamento anexo à referida lei.

Hely Lopes Meirelles⁴ define solo criado como segue:

“Toda área edificável além do coeficiente único de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local. O solo criado será sempre um acréscimo ao direito de construir, além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei. Acima deste coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona.”

José Marcelo Ferreira Costa⁵ elenca como instrumentos do solo criado os seguintes:

- a) o coeficiente de edificabilidade;
- b) a transferência do direito de construir⁶; e
- c) outorga onerosa⁷.

José Afonso da Silva⁸ enumera quatro mecanismos básicos do conceito de Solo Criado: 1 - coeficiente de aproveitamento único; 2 - vinculação a um sistema de zoneamento rigoroso; 3 - transferência do direito de construir; e 4 - proporcionalidade entre solos públicos e privados.

Ele considera que “é imprescindível a vinculação do instituto com o zoneamento, sob pena de o solo criado se transformar em instrumento deformador da cidade ou até em um simples meio de arrecadação de recursos financeiros. Quer dizer, é necessário um instrumento que o limite, assim como é indispensável obedecer à proporcionalidade entre solo público e solo privado. O Estatuto da Cidade acolhe esses mecanismos no art. 28, § 3º, onde estabelece que “o plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.”

Essas considerações mostram que a lei acolheu os mecanismos que integram o conceito de “solo criado”, ou seja: coeficiente básico; vinculação com o zoneamento; proporcionalidade entre infra-estrutura e aumento de densidade em cada área; onerosidade do solo criado.”⁹

⁴Direito de Construir, p. 106.

⁵Solo Criado: Aspectos Jurídicos do Direito de propriedade e do Direito a Edificar, RT 785/2001, p. 73 a 86.

⁶Tal como salienta Nelson Saule Júnior, é o instrumento destinado a compensar os proprietários de imóveis considerados de interesse para preservação de seu valor histórico, cultural, arqueológico, ambiental, ou destinado à implantação de programas sociais. Cite-se, exempli gratia, os casos de tombamento, área de mananciais, de interesse urbanístico, etc.

⁷O plano diretor da Cidade de Natal (RN), LC 7/94, autorizava o Poder Executivo municipal a receber como forma de pagamento da outorga onerosa imóveis que sejam de interesse da municipalidade.

⁸Direito Urbanístico Brasileiro. 2 ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

⁹Obra citada, p. 269.

Gabriela Maia Rebouças¹⁰ enumera os benefícios e malefícios que o instituto do solo criado pode ocasionar ao Município:

“Fica fácil imaginar como este instituto pode repercutir no planejamento e funcionamento urbanos, tanto em seu benefício, como contra a cidade. Se bem utilizado, o instituto permite uma melhor utilização dos espaços, diminuição das distâncias (porque se a exagerada verticalização é prejudicial, do mesmo modo uma grande dispersão alargando demais a cidade, requerendo maior suporte viário, transportes, infra-estrutura, etc.). Permite também um crescimento equilibrado da cidade, já que o Solo Criado não é simplesmente construir em pavimentos, mas incrementar os equipamentos urbanos, garantir o equilíbrio entre solo privado/público, enfim, desenvolver a cidade de acordo com suas necessidades.”

Diferentemente do originalmente constatado na “Carta de Embu”, a qual previa no item 1 da conclusão coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos, o Estatuto da Cidade abriu possibilidade para coeficientes diferenciados:

“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.

...

§ 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.”

Apesar de muitos estudiosos entenderem que a adoção de coeficientes diversos afronta o tratamento igualitário dos cidadãos proprietários de imóvel urbano, pelo fato de a edificação afetar direta e objetivamente o conteúdo do bem, o legislador federal assim não interpretou, eis que não se pode tratar de forma isonômica solo que esteja circundado de reserva florestal, como manancial de água e solo vizinho de parque industrial ou de depósito de lixo. É a materialização da expressão : “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.”

De acordo com o Estatuto da Cidade (art. 28, § 3º), cabe ao plano diretor a definição dos limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, tendo sob mira a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

¹⁰Solo criado: um instituto controverso. Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe, nº 03. 2002. Disponível em https://docs.google.com/file/d/0B9Gf6gzZoDQ1Yjc2YTl5Y2MtMzcyMC00OTl0LWJjMmUtYzYzMmY3NTYzNTRk/edit?hl=pt_BR&pli=1. Acesso em 25 fev. 2014.

O termo outorga onerosa justifica-se no sentido de que, havendo autorização para se construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, deverá o beneficiário pagar pelo acréscimo, ou seja, conquistado o direito de se construir acima do coeficiente determinado na área urbana onde se localiza o imóvel, o proprietário terá de retribuir à comunidade pelo *plus* que auferiu.

O Estatuto da Cidade não entrou na seara da forma pela qual se dará a contrapartida, não determinou a entrega imobiliária ou o pagamento em espécie. Deixou que, no interesse e realidade locais, o Município estipulasse a contrapartida, o que se pretende com o presente projeto.

Acerca de se tratar a outorga onerosa do direito de construir fonte alternativa de receita municipal, assim se manifestou Virgínia Kirchmeyer Vieira¹¹:

“Da outorga onerosa do direito de construir, importante componente do instrumental de ordenação do solo urbano, como visto, pode-se extrair outra característica de produtora aplicabilidade prática: a receita auferida a partir da aquisição do direito de construir acima do coeficiente básico.

Renomados doutrinadores entre os quais José Afonso da Silva, debruçados na Carta de Embu, vislumbraram o caráter financista do solo criado, posicionando-se contrariamente a ele, tendo em vista os riscos de aniquilamento do caráter urbanístico.

Dessa colocação, duas correntes se formaram: uma, que podemos denominar de urbanística, despreza os aspectos financeiros do instituto, para realçar suas características de instrumento de controle do uso do solo; a outra, financista, preocupada em conseguir mais um instrumento de arrecadação financeira para o Tesouro Municipal. Nós nos incluímos entre a primeira corrente, por entendermos que a utilização do instituto como instrumento financeiro concorrerá para sua deformação e para provocar a desordenação do uso do solo urbano.”

Entretantes, ela mesma conclui:

“Todavia, essa preocupação, a princípio de grande pertinência, esvai-se, na medida em que a Lei nº 10.257/01 prioriza o planejamento, para a adoção da outorga onerosa do direito de construir, imprescindível se torna a aprovação de adequado plano diretor, com regras bem definidas de zoneamento, coeficientes básicos de aproveitamento e limites de utilização, tendo, assim, como primazia o aspecto urbanístico.

¹¹Estatuto da Cidade – Outorga do Direito de Construir como Instrumento de Política Urbana. Fórum de Direito urbano e Ambiental – DFUA, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, mar./abr. 2003. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=10758>. Acesso em 14 out. 2013.



A contrapartida do beneficiário é pressuposto da outorga onerosa, como o próprio nome já diz – onerosa. Assim, a natureza da receita para os cofres municipais decorre da lei que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e não da exclusiva vontade do administrador local.

Vê-se que o legislador, prevendo a possibilidade de desvirtuamento do instituto, por prudência “carimba”¹² os recursos advindos da outorga onerosa, ferindo de morte qualquer intenção distorcida.

...

As atividades enumeradas do art. 26 do Estatuto da Cidade, nas quais o quantum arrecadado pela outorga onerosa deverá ser empregado, são de obrigação municipal, em decorrência também do Texto Constitucional, havendo ou não recurso advindo da outorga em comento.

...

Não se pode admitir que a comunidade suporte as despesas surgidas com novo solo. Em uma palavra, não é crível que a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, necessária a partir do aumento demográfico, oriundo da outorga onerosa, não seja concretizada por falta de recursos ou que toda a população custeie tais empreendimentos.

...

Vislumbrar a outorga onerosa como um dos mecanismos de custeio da política urbana não implica em segmentar seu primordial caráter de ordenação do uso do solo urbano, ao contrário, o grande potencial do instituto está justamente no perfeito casamento do urbanismo com as finanças. Não se faz política urbana, nem se garante cidade sustentável e bem-estar aos cidadãos sem dinheiro.”

A outorga onerosa do direito de construir está elencada no art. 4º, inciso V, alínea “n” da Lei Federal 10.257/2001, entre os instrumentos jurídicos de implementação da política urbana e regulamentada no art. 28 e seguintes.

Dispõe ainda o Estatuto da Cidade:

“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.*

¹²Art. 26 do Estatuto da Cidade e 144, parágrafo único, do PDPML, à frente transcritos.

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. 26¹³ desta Lei.” (destacamos)

Os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga, segundo Henrique Lopes Dornelas¹⁴, podem configurar-se de duas maneiras:

a) hipótese objetiva – v. g. local onde a Prefeitura estimule o adensamento, a fim de aproveitar a infraestrutura disponível:

b) hipótese subjetiva – v. g. caráter beneficente do proprietário que vai receber a isenção da outorga, ou a finalidade social da construção que utilizará o solo criado.

O presente projeto não prevê os casos passíveis de isenção de pagamento.

A exigência de contrapartida pode dar a entender aos desavisados que o instituto tem natureza tributária. Mas suposta semelhança não se sustenta e o legislador quis deixar clara tal distinção ao enumerar separadamente os institutos tributários e jurídicos em diversos incisos do art. 4º do EC. Vejamos:

*“Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
I a III – omissis.*

IV – institutos tributários e financeiros:

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

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) a m) omissis

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

¹³Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO).

¹⁴DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos Jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Solo Criado. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/4483>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

Fernanda Maria Diógenes de Menezes Oliveira¹⁵ expõe o que segue acerca da natureza não tributária da contrapartida:

“... apresentam-se como pontos essenciais de diferenciação o fato de que os tributos são prestações pecuniárias compulsórias, não podendo delas se eximir o particular, enquanto que a contrapartida decorrente da criação do solo é uma faculdade do proprietário, à medida que a mesma só se torna devida se e quando o interessado quiser construir acima do coeficiente de aproveitamento básico.

Ademais, a instituição de tributos visa à obtenção de receitas para o Estado, enquanto a instituição de contrapartida visa ao restabelecimento do equilíbrio urbano, não podendo jamais ter finalidade arrecadatória, sob pena de perder a função urbanística.”

E acrescenta:

“A previsão de contrapartida é bastante similar à exigência de doação de um percentual da gleba urbana por ocasião de seu parcelamento, ambos os instrumentos visam a equipar o ambiente urbano de equipamentos comunitários, áreas livres e vias de circulação indispensáveis a uma adequada estruturação da cidade, permitindo-lhe o desempenho de suas quatro funções urbanas: o morar, o circular, o trabalhar e o recrear.”

A matéria também encontra-se disciplinada no PDMPL (LM nº 10.637/2008, arts. 140 a 145).

Dispõe o PDPML:

“Art. 141. Desde que o lote possua potencial construtivo adicional, o proprietário poderá efetuar a aquisição onerosa junto à Prefeitura Municipal de Londrina, por meio do IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina.

§1º. A aquisição onerosa de que trata o caput deste artigo se fará por:

- I. Compra, mediante pagamento de contrapartida financeira; e*
- II. Prestação de Serviços.*

§2º. A aquisição onerosa poderá ser efetuada por meio da combinação das duas modalidades.

¹⁵A Outorga Onerosa Do Direito De Construir Como Instrumento De Promoção Do Reequilíbrio Urbano. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/fernanda_maria_diogenes_de_menezes_oliveira.pdf. Acesso em 26 fev. 2014.

§3º. A prestação de serviços de que trata o inciso II do § 1º deste artigo será objeto de Licitação Pública, com pagamento em potencial construtivo.

Art. 142. A aquisição onerosa por compra se fará com base em parâmetros a serem definidos em lei específica.

Art. 143. A aquisição onerosa por prestação de serviços, por meio da execução, pelo interessado, de obras de infra-estrutura urbana no valor equivalente ao valor do potencial construtivo adquirido, se fará após aprovação dos projetos de infra-estrutura, pelo órgão responsável da Prefeitura Municipal de Londrina.

Art. 144. Os recursos provenientes da aquisição onerosa de potencial construtivo e alteração de uso serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU, órgão gestor do IPPUL, que deverá ter suas atribuições legais redefinidas e ser regulamentado em legislação específica.

Parágrafo Único. Os recursos provenientes da aquisição onerosa de potencial construtivo serão destinados às seguintes finalidades:

- I. regularização fundiária;*
- II. execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;*
- III. constituição de reserva fundiária;*
- IV. ordenamento e direcionamento da expansão urbana;*
- V. implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*
- VI. criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;*
- VII. criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e*
- VIII. proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.*

O legislador federal não exigiu, contudo, que o recurso seja aplicado obrigatoriamente na zona objeto da outorga, **exigência essa que pode ser acrescida pela lei municipal, conforme o próprio interesse e planejamento desse ente federativo, a fim de garantir a capacidade da infraestrutura instalada.** O presente projeto não previu nada nesse sentido.



Eros Roberto Grau¹⁶ dispõe o que segue acerca deste instituto:

“É mister, ainda, a edição de lei municipal específica, que terá a natureza de norma procedimento, que estabelecerá as condições para a obtenção da outorga onerosa do direito de construir, observando sempre a isonomia entre os particulares interessados e a obtenção de uma maior vantagem para o interesse público. Fixará, ainda, a fórmula de cálculo para a contrapartida, atentando sempre que o valor máximo exigível não poderá exceder em valor unitário do metro quadrado de solo criado o valor unitário do terreno, tendo como base que o valor do acessório (solo criado) não ultrapasse o valor total do principal (o próprio terreno).”

A geração de recursos para investimentos municipais pode ser um subproduto para a outorga onerosa, porém, este não poderia ser encarado como objetivo principal, uma vez que isto poderia acarretar uma flexibilização e – no limite – a destruição do controle do uso e da ocupação do solo, ou um encarecimento tal dos produtos imobiliários que inviabilizaria ainda mais seu acesso por fatias amplas da população¹⁷.

Henrique Lopes Dornelas¹⁸ traz informações acerca da aplicação do instituto na cidade de Curitiba:

“Em Curitiba, a figura da outorga onerosa aparece como solo criado – Lei Ordinária nº 7.420, de 16 de março de 1990 – cujo objetivo é gerar recursos para financiar a habitação de interesse social. O valor é pago para o Fundo Municipal de Habitação e empregado na compra de lotes ou na regularização fundiária.

Segundo dados da Prefeitura, 720 empreendimentos habitacionais utilizaram-se do instrumento em 11 anos, arrecadando um total de R\$18.036.387,04.”

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental.

No que se refere à competência legiferante do Município, a presente matéria acha-se amparada pelos artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

¹⁶GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano: Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983, p. 56.

¹⁷DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos Jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Solo Criado. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/4483>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

¹⁸Aspectos Jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Solo Criado. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/4483>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

O fundamento constitucional e legal para a presente propositura encontram-se no artigo 30, VIII, da CF, que concede ao Município autonomia para promover, no que lhe couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e no artigo 5º, XII, da LOM que, repetindo idêntico preceito, atribui ao Município competência para estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.

No que se refere à competência para a iniciativa da matéria, entendemos que esta deva ser do Município, uma vez que o projeto confere atribuições para órgão municipal (IPPUL).

Aplica-se à matéria as seguintes disposições da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML e dá outras providências:

“Art. 61. São atribuições do Conselho Municipal da Cidade:

...

VIII – emitir parecer sobre projetos de lei de interesse da política urbana e regulamentações, antes do seu encaminhamento à Câmara Municipal;

Conclusões:

- a) trata-se de matéria de interesse local e afeta à competência legiferante do Município;
- b) trata-se de matéria cuja competência é privativa do Executivo;
- c) foram atendidos os requisitos previstos no Estatuto da Cidade, **com exceção do previsto no inciso II do art. 30;**
- d) foram atendidos os requisitos previstos no PDPML (o presente projeto disciplina a aquisição onerosa por compra). **Todavia, até a presente data não foi aprovada por esta Casa a lei de uso e ocupação do solo, também essencial para a implementação do instituto da outorga onerosa.**

Por todo o exposto, vê-se que a outorga onerosa do direito de construir constitui importante mecanismo da política urbana, sendo capaz de muito contribuir para a ordenação do uso do solo urbano.



Ademais, a onerosidade da outorga possibilita a redistribuição das mais valias do processo de urbanização das cidades, permite a recomposição do equilíbrio de áreas de uso público e particular, possibilita a sustentabilidade das cidades, o controle da densidade construtiva, promove a redistribuição das oportunidades imobiliárias na cidade e contribui para o combate a especulação imobiliária.

No entanto, o instituto tem que ser utilizado com cautela, pois se a cobrança da contrapartida assumir a função de simples receita estatal, ao invés de limitar o direito de construir, a finalidade arrecadatória pode flexibilizá-lo, gerando a desestruturação do espaço urbano.

Tratando-se de de projeto de lei complementar ao PDPML, este deve ser exaustivamente discutido por esta Casa com a comunidade, com associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais da cidade e com os técnicos responsáveis pela sua elaboração, mediante a realização de **audiências públicas**.

Neste ponto, Legislativo e Executivo municipais devem observar o disposto no § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, a fim de se garantir:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Trata-se de dispositivo legal impositivo e não facultativo. Ou seja, o cumprimento do disposto no referido § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade é condição de validade da lei decorrente do presente projeto.

Ademais, a **publicidade**, determinada pelo inciso II do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos (consoante preconiza o art. 4º da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades):

- I – ampla comunicação pública, me linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;
- II – ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas com antecedência de no mínimo 15 dias; e
- III – publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

No tocante às **audiências públicas** determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do projeto, e deve atender aos seguintes requisitos (art. 8º da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades):



- I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local;
- II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- III – serem dirigidas pelo Legislativo, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer condição, que assinarão lista de presença;
- V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Ressaltamos, todavia, que as audiências tratadas no Estatuto da Cidade possuem um caráter informativo e consultivo, e que as decisões nelas tomadas não vinculam o Legislativo.

Por oportuno, indicamos aos senhores vereadores que estudem a possibilidade de apresentação de emendas à proposição com o seguinte teor:

a) § 2º do art. 7º – O valor máximo exigível pela contrapartida não poderá exceder em valor do metro quadrado de solo criado, o valor unitário do terreno, ou seja, o valor da contrapartida da outorga onerosa não poderá ultrapassar o valor do próprio terreno.

b) § 3º do art. 11 - Observado o disposto no § 2º deste artigo, o recurso obtido com a contrapartida deverá ser aplicado preferencialmente na zona objeto da outorga.

Há que se adequar também a tabela constante no art. 7º, conforme segue:

Valor do metro quadrado do terreno	Cod
De 0,00 a R\$ 100,00	0,10
De R\$ 101,00 a R\$ 200,00	0,30
De R\$ 201,00 a R\$ 300,00	0,50
De R\$ 301,00 a R\$ 400,00	0,70
De R\$ 401,00 a R\$ 500,00	0,90
De R\$ 501,00 a R\$ 600,00	1,10
De R\$ 601,00 a R\$ 700,00	1,30
De R\$ 701,00 a R\$ 800,00	1,50
De R\$ 801,00 a R\$ 900,00	1,70
De R\$ 901,00 a R\$ 1.000,00	1,90
De R\$ 1.001,00 a 2.000,00	3,00
Acima de R\$ 2.000,00	5,00

Há que se estudar também a necessidade de se fixar os casos passíveis de isenção da outorga.¹⁹

Oportuno registrar que, em São Paulo, onde está a se discutir o pl 688/2013, referente à revisão do Plano Diretor Estratégico daquele Município, a Comissão de Política Urbana elaborou substitutivo que, no que pertine à outorga onerosa do direito de construir:

a) mantém o coeficiente de aproveitamento básico 1 para toda a cidade²⁰, base a partir da qual toda construção que exceder esse índice deverá pagar a outorga onerosa;

b) introduz o coeficiente de planejamento, fator que induz ou desestimula uso e atividades de acordo com as diretrizes estabelecidas no projeto;

c) para estimular as construções sustentáveis no Município, prevê a elaboração de lei específica para determinar um fator de redução para as edificações que adotarem os princípios de sustentabilidade, que também deverá trazer outros incentivos fiscais; e

d) propôs a adoção de uma tabela de valores de terrenos específica para a outorga onerosa que, embora baseada nos mesmos estudos que determinam o valor venal dos terrenos, passará a ser divulgada anualmente pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento urbano, após ser ouvida a Comissão de Valores Imobiliários da Secretaria de Finanças.

No mérito, informamos ainda que quando da realização da audiência pública que debateu esta matéria, firmou-se polêmica quanto ao critério para calcular o valor a ser pago pelo empreendedor. O projeto de lei estabeleceu como critério o Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB) e a professora Eliane Tomiasi, do Departamento de Geografia da UEL, defendeu como parâmetro o solo e não o preço da construção, sob a justificativa de que o custo para construir uma casa é o mesmo, mas a localização interfere no preço final.

Ainda o Sinduscon questionou o disposto no inciso VI do art. 2º, que fixa que a área de construção adicional não seja superior ao coeficiente de aproveitamento máximo previsto em lei.

¹⁹Os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga, segundo Henrique Lopes Dornelas (Aspectos Jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Solo Criado. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/4483>>. Acesso em: 26 fev. 2014.), podem configurar-se de duas maneiras:

a) hipótese objetiva – v. g. local onde a Prefeitura estimule o adensamento, a fim de aproveitar a infraestrutura disponível:

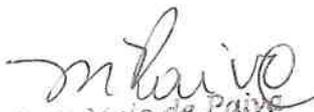
b) hipótese subjetiva – v. g. caráter beneficente do proprietário que vai receber a isenção da outorga, ou a finalidade social da construção que utilizará o solo criado.

²⁰ Não é o que propõe o pl 228/2013, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo, que estabelece vários coeficientes de aproveitamento básico.



Por todo o exposto e tendo em vista as sugestões (estritamente técnicas) apresentadas pelo CMC, indicamos a emissão de **parecer prévio** à matéria para que esta seja enviada ao IPPUL para análise das referidas sugestões bem como das apresentadas por esta Assessoria. Caso haja acatamento das sugestões, o Executivo deverá providenciar substitutivo ao projeto, com as devidas adequações.

Londrina, 9 de outubro de 2014.


Mari Melo de Paiva
OAB/PR n° 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Ao Projeto de Lei nº 200/2014

Esta Comissão corrobora o parecer técnico exarado e solicita encaminhamento ao IPPUL, para análise das referidas sugestões apresentadas pelo CMC e por esta Assessoria Jurídica e, por fim, retornar a esta Comissão para a emissão de parecer definitivo.

SALA DAS SESSÕES, 16 de outubro de 2014.

A COMISSÃO:

Péricles Deliberador
Presidente/Relator

José Roque Neto
Vice Presidente

Roberto Fú
Membro