



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 200/14
FL: 90

COMISSÃO PERMANENTE DE POLÍTICA URBANA E MEIO AMBIENTE

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 200/2014 Com os Substitutos nºs 1 e 2

RELATÓRIO:

Subscrito pelo Prefeito Alexandre Lopes Kireeff, o Projeto de Lei nº 200/2014 dispõe sobre a implantação no Município de Londrina da **Outorga Onerosa do Direito de Construir**, na modalidade aquisição onerosa por compra, e dá outras providências.

Estabelece o projeto, na sua forma original, que o Município de Londrina aplicará a outorga onerosa do direito de construir **mediante contrapartida financeira** a ser prestada pelo beneficiário para edificar **acima** dos índices básicos do coeficiente de aproveitamento, conforme disposições da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), da Lei Municipal nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008 (Plano Diretor Participativo do Município de Londrina), da Lei de Uso e Ocupação do Solo, e de acordo com os critérios e procedimentos que propõe.

Conforme dispõe o projeto, a proposta do interessado na aplicação da outorga deve atender aos seguintes requisitos, que serão avaliados pelo IPPUL:

I – o projeto deve estar localizado em área onde a aplicação da outorga onerosa esteja definida na Lei de Uso e Ocupação do Solo;

II – a área de construção adicional a ser requerida pelo interessado não deve ser superior ao coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido em lei; e

III – deve haver pagamento da contrapartida, nos termos desta lei.

O cálculo do potencial construtivo adicional e da respectiva contrapartida financeira – apurada de acordo com a fórmula definida no Art. 7º do projeto – será realizado pelo IPPUL. A expedição de licenças ou autorizações necessárias à construção, à ampliação ou ao funcionamento do empreendimento que apresentar a proposta de outorga onerosa fica condicionada à expedição de Certificado de Aquisição de Potencial Construtivo Adicional pelo Instituto, no prazo de quinze dias contados do pagamento à vista da contrapartida financeira.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 200/14
FL: 91

2

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

Nos termos do projeto, os recursos auferidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a serem depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), deverão ser aplicados em:

- 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 projeto cria a **Taxa de Análise** de proposta de outorga onerosa do direito de construir – a ser paga antecipadamente à prática de qualquer ato ou atividade sujeita à sua incidência –, no valor-base do custo unitário básico – CUB da construção civil do Norte do Paraná, do mês anterior à solicitação (em reais) multiplicado pelo índice “x” (definido no § 2º do art. 12 do projeto), a qual tem como fato gerador a prestação de serviço de análise e emissão de parecer relativo à proposta, sem prejuízo dos valores correspondentes a outros procedimentos.

Em sua justificativa, o autor argumenta:

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, Curitiba, Maringá, Ponta Grossa, Matinhos, Telêmaco Borba, Pontal do Paraná; algumas delas o implementaram antes mesmo da sua inserção no



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 200/14
FL: 92

3

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

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.

O projeto foi encaminhado ao CMC para manifestação, tendo recebido desse órgão a **sugestão de alterações** de vários dispositivos.

Em seu parecer, a Assessoria Jurídica da Casa sugeriu, também, alterações que considera necessárias ao projeto.

Diante disso, a Comissão de Justiça apresentou o **SUBSTITUTIVO Nº 1** ao projeto, contemplando as seguintes modificações, as quais **destacamos**:

PROJETO ORIGINAL	SUBSTITUTIVO Nº 1
<p>Art. 3º Não poderão ser alterados os coeficientes de aproveitamento de quaisquer imóveis no âmbito do Município de Londrina sem que haja a contrapartida da outorga onerosa do direito de construir na forma prevista nesta lei.</p> <p>Art. 4º O potencial construtivo adicional e os respectivos estoques poderão ser criados nas leis de Operações Urbanas Consorciadas, leis de Projetos Estratégicos e nos Planos Regionais.</p>	<p>Art. 3º (Suprimido)</p> <p>Art. 4º (Suprimido)</p>
<p>Art. 6º A proposta será protocolada no IPPUL e deverá estar acompanhada dos seguintes documentos:</p> <p>I – requerimento solicitando a concessão da Outorga Onerosa, contendo as informações básicas sobre o empreendimento e o cálculo do potencial construtivo a ser adquirido;</p> <p>II – cópia atualizada da matrícula do imóvel no Cartório Registro de Imóveis competente;</p> <p>III – certidões negativas de débitos tributários do imóvel;</p> <p>IV – declaração do potencial adicional construtivo a ser adquirido, em metros quadrados;</p> <p>V – Planilha de Cálculo da Outorga Onerosa.</p>	<p>Art. 6º A proposta será protocolada no IPPUL e deverá estar acompanhada dos seguintes documentos:</p> <p>I – requerimento solicitando a concessão da Outorga Onerosa, contendo as informações básicas sobre o empreendimento e o cálculo do potencial construtivo a ser adquirido, em metros quadrados;</p> <p>II – [...];</p> <p>III – [...];</p> <p>IV – (suprimido)</p> <p>IV – Planilha de Cálculo da Outorga Onerosa.</p>
<p>Art. 7º A contrapartida financeira será calculada pela seguinte fórmula:</p> $Cf = aex \times cub \times 0,10 \times cod$ <p>onde:</p> <p>Cf = valor da contrapartida financeira (em reais);</p> <p>aex = área excedente a ser utilizada (em metros</p>	<p>Art. 5º A contrapartida financeira será calculada pela seguinte fórmula:</p> <p>[...]</p>



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 200/14
FL: 93

4

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

quadrados);

cub = valor do Custo Unitário Básico da construção civil do norte do Paraná do mês anterior à solicitação (em reais), no mesmo modelo de edificação a ser utilizado, levando-se em conta no cálculo o padrão da construção.

cod= Coeficiente de desconto, relativo ao valor do metro quadrado, conforme tabela abaixo.

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 até R\$ 300,00	0,50
De R\$ 301,00 até R\$ 400,00	0,70
De R\$ 400,00 até R\$ 500,00	0,90
De R\$ 500,00 até R\$ 600,00	1,10
De R\$ 700,00 até R\$ 800,00	1,50
De R\$ 800,00 até R\$ 900,00	1,70
De R\$ 901,00 a R\$ 1.000,00	1,90
De R\$ 1.000,00 a 2.000,00	3,00
Acima de R\$ 2.000,00	5,00

Parágrafo único. O valor do metro quadrado do terreno, para fins de aplicação da tabela acima, será o da Planta Genérica de Valores do Imposto Predial Territorial Urbano.

Art. 10. [...]

§ 1º O Certificado de Aquisição de Potencial Construtivo Adicional deverá conter:
[...]

VI – Assinatura do titular da pasta.

§ 2º [...]

Art. 11. Os recursos auferidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir deverão ser aplicados em:

[...]

§ 1º Os recursos da contrapartida financeira serão depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU).

[...]

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 até R\$ 300,00	0,50
De R\$ 301,00 até R\$ 400,00	0,70
De R\$ 400,00 até R\$ 500,00	0,90
De R\$ 501,00 até R\$ 600,00	1,10
De R\$ 601,00 até R\$ 700,00	1,30
De R\$ 701,00 até R\$ 800,00	1,50
De R\$ 801,00 até 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

1º O valor do metro quadrado do terreno, para fins de aplicação da tabela acima, será o da Planta Genérica de Valores do Imposto Predial Territorial Urbano.

2º 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 do direito de construir não poderá ultrapassar o valor do próprio terreno.

Art. 8º [...]

§ 1º O Certificado de Aquisição de Potencial Construtivo Adicional deverá conter:
[...]

VI – Assinatura do titular do IPPUL.

§ 2º [...]

Art. 8º Os recursos auferidos com a Outorga Onerosa do Direito de Construir deverão ser aplicados em:

[...]

§ 1º [...]



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

PL: 200/14
FL: 94

5

§ 2º Na aplicação dos recursos, devem ser observadas as prioridades estabelecidas no art. 26 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 144, parágrafo único e incisos da Lei nº 10.637/2008 (Plano Diretor Participativo do Município de Londrina), bem como no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual, no que estas não forem incompatíveis com aquelas.

§ 2º [...]

§ 3º Observado o disposto no § 2º deste artigo, o recurso obtido com a contrapartida deverá ser aplicado preferencialmente na zona objeto da outorga onerosa do direito de construir.

No entanto, ao projeto também foi apresentado o **SUBSTITUTIVO Nº 2**, de autoria do Executivo Municipal, o qual **mantém, basicamente, a redação da PROPOSTA ORIGINAL**, com a alteração da fórmula para cálculo da contrapartida financeira, substituindo o cub = valor do Custo Unitário Básico da construção civil do norte do Paraná do mês anterior à solicitação (em reais), pelo vt = valor do metro quadrado do terreno conforme Planta Genérica de Valores do IPTU, e retirando o Coeficiente de Desconto (**cod**), que seria calculado com base no valor do metro quadrado da área, conforme as faixas definidas na tabela constante no projeto.

A outra alteração com relação ao projeto original, é a **supressão** do inciso V do art. 2º, que contém a definição de “estoque de potencial construtivo adicional”. Portanto, o Substitutivo nº 2 — em que pese o Prefeito assim indicar em sua justificativa ao Substitutivo—, **não acolhe** as sugestões de alterações apresentadas pela Assessoria Jurídica e pelo CMC à matéria.

Na justificativa aposta no Substitutivo, o Prefeito argumenta que a alteração da fórmula visa “*compatibilizar com os coeficientes básicos estabelecidos na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal nº 12236/2015*”.

É o Relatório. Passamos à análise da proposta.

PARECER TÉCNICO:

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho, de 2001 – Estatuto da Cidade - surgiu para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, frente aos reclames de ordem pública, de interesse social, de bem-estar dos cidadãos e de equilíbrio ambiental, estabelecendo diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, bem como os instrumentos que visam concretizar a referida política.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

PL: 200/14
FL: 95

6

O Estatuto previu, em seu texto, alguns instrumentos urbanísticos que visam possibilitar aos Municípios a captura de mais valias urbanas — valorizações no preço da terra — decorrentes de fatores externos às ações de seus proprietários. Um deles é a **Outorga Onerosa do Direito de Construir**. Esse instrumento tem como pressuposto a aplicação da diretriz contida no Art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade, que visa à captura das mais valias urbanas pela “*justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*”, evitando, assim, especulação imobiliária e favoecimentos a proprietários de terras urbanas.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, antes mesmo da edição do Estatuto, já havia sido implementada por várias cidades em suas legislações municipais, como o caso de Porto Alegre, Curitiba, Florianópolis, São Paulo, Natal, Brasília, entre outras, que o faziam sob outras denominações, dentre as quais, a mais comum era a de "Solo Criado". Entretanto, a inserção do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir no nosso ordenamento jurídico adveio com a Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, prevendo-o na alínea *n*, do inciso V, do artigo 4º, e regulamentando-o na Seção IX, do Capítulo II, artigos 28 a 31.

Segundo Dornelas¹, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ou Solo Criado) tem sua origem a partir de discussões realizadas em 1971, em Roma, quando um grupo de especialistas da Comissão Econômica para a Europa, ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), concluiu pela necessidade em dissociar o direito de edificar do direito de propriedade, dada a suposição de que o direito de propriedade deve pertencer à coletividade, não podendo ser admitido, senão por concessão ou autorização do Poder Público.

Conforme expõe o autor, o debate nacional sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir data da década de 70, sendo que em janeiro de 1975 já se discutia que o direito de edificar acima de um coeficiente mínimo deveria estar sujeito ao pagamento de uma remuneração ao Poder Público, e que seria permitida a transferência do direito de construir.

Em setembro de 1975, o instituto do Solo Criado foi proposto publicamente por técnicos do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal - CEPAM, órgão vinculado na época à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, sendo que o debate teórico e conceitual sobre o instituto da Outorga Onerosa teve seu ponto culminante na chamada Carta de Embu, documento originado na cidade de Embu, no mês de dezembro de 1976, onde foi realizado o seminário e onde a carta foi aprovada.

Na Carta de Embu, segundo Dornelas, encontram-se todas as premissas e fundamentos do instituto, sendo que o raciocínio jurídico e doutrinário que o sustenta são registrados na Carta com os seguintes pressupostos:

¹ DORNELAS, 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: 13 maio.2014.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

PL:	200/14
FL:	96

7

I - há no território urbano áreas favoráveis a diferentes tipos de atividades;

II - a maior propensão a algumas atividades tende a incrementar o valor dos imóveis em algumas áreas, nas quais haverá forte pressão por um maior aproveitamento – ensejado pelo avanço tecnológico nas técnicas construtivas – destes terrenos, levando a um maior adensamento nestas áreas;

III - este processo sobrecarrega a infraestrutura urbana;

IV - a possibilidade de adensamento, trazida pelo avanço tecnológico, não é necessariamente inconveniente;

V - no entanto, as normas urbanísticas habitualmente limitam tal adensamento, gerando uma valorização desigual dos imóveis, favorecendo aqueles que podem ser mais aproveitados do ponto de vista de multiplicação da utilização de sua área pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

VI - o direito de propriedade é condicionado pelo princípio da sua função social, o que permite a adstrição do seu uso e disposição a limites ou condições ditados por critérios de relevância social;

VII - exemplos desses condicionamentos são encontrados na legislação de parcelamentos do solo, pela qual se condiciona a divisão dos imóveis urbanos à doação de áreas para uso público e social.

A Carta de Embu estabelecia que o criador de solo deveria oferecer a coletividade às compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação de solo adicional, sendo que por meio de lei municipal o Poder Público estabeleceria um coeficiente de edificação, sendo que o que excedesse a esse coeficiente seria considerado solo criado.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir refere-se, nesse contexto, à concessão pelo Município para que o proprietário de um imóvel edifique **acima** do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico estabelecido em lei, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário.

Cabe ao Município definir em seu âmbito territorial qual será o coeficiente de aproveitamento de seus imóveis, dividindo-se a superfície do Município em áreas, e delimitando, em legislação própria, os coeficientes de aproveitamento dos terrenos, estabelecidos em índices *mínimos*, *básicos* e *máximos*.

O coeficiente *mínimo*, como se depreende da denominação, corresponde ao mínimo de área edificável exigida em determinada região, para que o imóvel cumpra sua função social (Art. 5º, § 1º da Lei Federal 10.257/2001), e indica o quanto pode ser construído no lote sem que a edificação implique uma sobrecarga de infraestrutura para o Poder Público.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 200/14
FL: 97

8

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

O coeficiente *básico* corresponde ao percentual de área que o proprietário pode construir sem pagar ao poder público. Caso o proprietário tenha interesse em edificar uma área maior que a estabelecida pelo coeficiente básico, ele deve dar ao Poder Público *uma contrapartida financeira*, ou seja, ele deve “comprar” do município o direito de construir uma área maior, podendo chegar ao coeficiente *máximo* definido na lei local, que significa o máximo da capacidade de construção que aquela área suporta sem prejudicar a qualidade de vida de seus habitantes.

A lei, em nosso município, que define os índices citados, é a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, cujo projeto (PL 228/2013), foi discutido recentemente nesta Casa e sancionado em 29 de janeiro do corrente ano, transformando-se na **Lei nº 12.236/2015**. Nesta lei foram estabelecidos os índices mínimo, básico e máximo de aproveitamento para as zonas e usos nela previstos.

O projeto em análise, que institui a Outorga Onerosa, propõe que o cálculo da contrapartida financeira pela aplicação desse instrumento seja feito:

I – no projeto original e no Substitutivo nº 1 – por meio da fórmula que considera na apuração a **área excedente** a ser utilizada (em metros quadrados), o valor do **Custo Unitário Básico da construção civil** do norte do Paraná (**cub**) do mês anterior à solicitação, e o **coeficiente de desconto (cod)**, relativo ao valor do metro quadrado do terreno de acordo com a Planta Genérica de Valores, baseado na tabela apresentada no projeto:

$$Cf = aex \times cub \times 0,10 \times cod$$

Cf = valor da contrapartida financeira (em R\$)

aex = área excedente a ser utilizada (em m²)

cod = coeficiente de desconto (conforme tabela apresentada)

II – no Substitutivo nº 2 – por meio da fórmula que inclui na apuração da área o **valor do metro quadrado do terreno considerado para a Planta Genérica de Valores do IPTU (vt)**, mas não traz mais os índices de coeficiente de desconto (cod).

$$Cf = aex \times vt \times 0,10$$

Conforme pesquisa, o Custo Unitário Básico da construção civil é utilizado na fórmula para apuração da contrapartida em alguns municípios que já aplicam a outorga onerosa (como, por exemplo, Matinhos/PR, Goiânia/GO, Natal/RN, Vacaria/RS, Embu/SP).

No entanto, quanto à utilização desse índice (CUB) em Londrina, cabe registrar que quando foi realizada a audiência pública pelo Executivo para debater o anteprojeto de lei de outorga, houve questionamento quanto à utilização desse parâmetro por uma professora



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL:	200/14
FL:	98

9

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

da UEL, que defendeu como parâmetro “o solo e não o preço da construção”, justificando que o custo para construir uma casa é o mesmo, independentemente da localização, mas a localização interfere no preço.

Ressalte-se, também, que em sua manifestação ao projeto original, o CMC indica a necessidade de justificativas e simulações relacionadas à aplicação da fórmula original de cálculo e à tabela de “Coeficiente de Desconto”, argumentando que “em avaliação preliminar, a aplicação da referida fórmula indica que, em determinados casos, será mais vantajoso adquirir outro lote do que adquirir o aumento do potencial construtivo através da outorga onerosa”, e aponta também a possibilidade de outras consequências negativas, como: fortalecimento de tendência à horizontalização com reflexos nos custos públicos de manutenção da área urbana e de serviços públicos em geral, e redução de receitas potenciais de IPTU e ITBI.

Dessa forma, parece mais coerente e justa a fórmula proposta no Substitutivo nº 2, por considerar o mesmo valor do imóvel que será utilizado para cálculo do IPTU, variando de acordo com a localização em que se encontra.

O Prefeito pondera que a alteração da fórmula visa compatibilizá-la com os coeficientes básicos estabelecidos na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo. Deve-se lembrar que, por força de emenda aprovada nesta Casa, de autoria da Vereadora Sandra Graça, foram **reduzidos para 2** os coeficientes de aproveitamento básico relativo ao uso Residencial Multifamiliar Vertical (RMV) de várias zonas cujo parâmetro era superior a esse número, aumentando, portanto, a diferença do índice básico para os máximos previstos, o que repercutirá, por consequência, no resultado final da outorga.

Sobre a forma de cálculo da contrapartida financeira, em que pese a informação obtida no IPPUL de que a fórmula adotada no Substitutivo nº 2 é mais interessante em razão dos índices básicos previstos na Lei de Uso e Ocupação de Solo e de que cálculos projetados indicam que a preocupação do CMC não ocorrerá, seria oportuno que na discussão do projeto nesta Casa, o assunto fosse aprofundado com a participação de entidades da construção civil, dos órgãos técnicos do município, em especial do IPPUL — que poderia disponibilizar as projeções de cálculos da outorga —, e de outros segmentos econômicos e sociais da cidade, com vistas a dirimir qualquer dúvida sobre o assunto.

Nessa mesma seara, destacamos que a Assessoria Jurídica desta Casa alerta, em seu parecer, que como a matéria em tela é complementar ao Plano Diretor Participativo do Município, o projeto deveria ser debatido mediante a realização de **audiência pública**, com ampla divulgação e participação.

Não obstante esses apontamentos, cabe ponderar que a Outorga Onerosa do Direito de Construir constitui importante mecanismo de política urbana, redistribuindo as mais



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

PL: 200/14
FL: 99

10

valias decorrentes do processo de urbanização e contribuindo para a ordenação do uso do solo urbano.

É o que analisam diversos autores, como Ribeiro & Cardoso (1991)²: “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”.

Afirmam os autores, contudo, que a comercialização dos índices construtivos deve ser feita de forma criteriosa e ponderada pelo Poder Público, a fim de não comprometer o planejamento urbano municipal delineado no Plano Diretor.

Concretamente, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir vem apresentando resultados positivos em alguns municípios brasileiros que o aplicaram, conforme expõem Santin e Marangon³:

Em CURITIBA, 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. A maioria dos imóveis onde foi aplicado o acréscimo de potencial construtivo localiza-se nas zonas residenciais 4, que são lindeiras ao sistema viário estrutural e às áreas no entorno do centro, embora ocorram também em outros pontos da cidade.

Em PORTO ALEGRE, a outorga onerosa funciona como forma de financiamento de obras viárias e de habitação de interesse social. Em 1975, essa legislação já aparecia em um decreto municipal. [...] O instrumento sofreu alterações em 1979 com a permissão de venda do potencial construtivo para terceiros. [...] Desde 1994, a outorga onerosa é feita a partir do estabelecimento de um limite construtivo máximo por quarteirão, na área de ocupação intensiva, que varia de 8 a 30%. A possibilidade de compra de potencial construtivo adicional é ofertada em leilão ao conjunto de proprietários de um grupo de quarteirões. (...) Além destes mecanismos de leilão de potencial adicional, é possível comprar até 100m² como "ajuste de projeto" quando o projeto ultrapassa os parâmetros estabelecidos pelo zoneamento até este valor. (...) O instrumento foi sendo progressivamente apropriado pelo mercado da construção civil, que vem utilizando cerca de 40.000m² por ano de potencial construtivo outorgado de forma onerosa valor que representa em média 9% do total construído a cada ano na cidade.

No DISTRITO FEDERAL ocorreu uma das únicas experiências de que temos notícias de legislação de outorga onerosa da Alteração de Uso que foi aprovada através da Lei nº 294 de 27 de junho de 2000. Inicialmente, o governo do Distrito Federal, através de decreto,

² RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **O solo criado como instrumento de reforma urbana: avaliação de seu impacto na dinâmica urbana.** Rio de Janeiro, Cadernos IPPUR/UFRJ, v.5, n.1, dez. 1991, p. 55.

³ SANTIN, Janaína R.; MARANGON, Elizete G. **O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir.** Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-90742008000200006&script=sci_arttext>. Acesso em : 2 fev.2015.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 200/14
FL: 100

11

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

permitia a outorga onerosa de uso, principalmente para a instalação de postos de gasolina. A Lei nº 1.170 da Outorga Onerosa do Direito de Construir foi aprovada em 24 de julho de 1996 e regulamentada pela Lei nº 19.436 de 16 de julho de 1998. Previa-se um desconto de 80% condicionado a toda alteração de gabarito ou adensamento. Este percentual genérico, inicialmente estipulado, deveria ser monitorado para que o instrumento tivesse um valor de planejamento e não simplesmente um valor tributário. Foi elaborado em 1998 o Projeto de Lei de Outorga Onerosa de Uso, mas este não chegou a ser encaminhado à Câmara Distrital. A Lei nº 294 de 27 de junho de 2000 da Outorga Onerosa da Alteração de Uso no DF, regula que os recursos auferidos irão, em 95%, para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do DF – FUNDURB [...]. As cidades satélites que não têm Planos Diretores podem, mesmo assim, ser objeto de aplicação das Outorgas, mas neste caso somente após a realização de Estudo Prévio de Viabilidade Técnica. Tem sido aplicado este instrumento nas cidades de Sobradinho, Taguatinga, Águas Claras, Planaltina, Gama e Ceilândia.

A outorga onerosa do direito de construir criou vantagens e obrigações recíprocas para o ordenamento da cidade, alcançando a dignidade da pessoa humana, porque não se pode falar em urbanização justa quando não são observados os procedimentos específicos inerentes à condição humana. Logo, apresenta-se como importante ferramenta para resguardar os princípios fundamentais da Constituição Federal, protegendo juridicamente a pessoa humana das armadilhas criadas pela era da urbanização desenfreada.

Fato é que a Outorga Onerosa é importante por criar condições igualitárias para todos os empreendedores, sendo também um instrumento de justiça social, com a aplicação dos recursos obtidos em hipóteses que satisfaçam o interesse da municipalidade de acordo com o planejamento urbano municipal e as diretrizes delineadas no Plano Diretor.

Nesse sentido, vê-se que os recursos a serem arrecadados com a aplicação da Outorga Onerosa em Londrina tem a destinação já prevista no Plano Diretor Participativo do Município (Lei 10.637/2008), e o projeto traz expressamente essa vinculação, que reproduz o que estabelece o PDPML em seu art. 144, e o Estatuto da Cidade (artigos 26 e 31).

Esta Assessoria alerta, porém, **que se faz necessária a discussão deste projeto em conjunto com o PL 199/2014**, que cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para que seja viabilizada a aplicação do instrumento de Outorga Onerosa no Município, haja vista a previsão de vinculação dos recursos a serem arrecadados a esse fundo a ser criado, como consta no projeto e no art. 144 do Plano Diretor Participativo do Município.

Quanto às alterações propostas por meio dos Substitutivos 1 e 2, apresentados, esta Assessoria verifica que, enquanto o Substitutivo nº 1 acolhe parte das sugestões feitas pelo CMC e as feitas pela Assessoria Jurídica da Casa (as quais foram mantidas para o novo substitutivo), o Substitutivo nº 2 volta a matéria praticamente ao seu formato original. Há que se discutir, portanto, com bastante critério esta matéria, ouvindo o IPPUL para maiores esclarecimentos também quanto às razões para o não acatamento das sugestões apresentadas.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 200/14
FL: 101

12

Projeto de Lei nº 200/2014 - Parecer da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente

Quanto à criação da **Taxa de Análise** de proposta de Outorga Onerosa do Direito de Construir, a ser repassada ao IPPUL, entendemos ser justa a sua instituição, em razão de caber àquele órgão o serviço de análise e a emissão de parecer relativo às propostas de outorga onerosa, podendo reverter em benefícios tão necessários à melhor estruturação daquele Instituto. Com relação à regularidade da taxa, deixamos a análise à apreciação da Comissão de Finanças e Orçamento.

Após todo o exposto, esta Assessoria apoia o presente projeto, destacando, quanto ao mérito, que é necessária a implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município, que já é prevista no Plano Diretor Participativo e na Lei de Uso e Ocupação de Solo, pois representa uma conquista importante como instrumento de intervenção pública urbana, com vistas a possibilitar o controle da densidade construtiva e contribuir para o combate à especulação imobiliária, além de positivar em nosso Município o objetivo da política urbana previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Esta Assessoria chama a atenção, contudo, para a análise e os apontamentos da Assessoria Jurídica ao projeto: a matéria não prevê os casos de isenção de pagamento de outorga (conforme estipula o Estatuto da Cidade, em seu art. 30, II), e quanto à realização de audiência pública por esta Casa. Desta Assessoria, reforça-se o alerta quanto à necessidade de aprovação desta proposta juntamente com o projeto que cria o Fundo de Desenvolvimento Urbano, sem o qual não haverá como implementar a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município.

Destacamos, por oportuno, que pela relevância e pelas implicações econômicas e sociais advindas da aprovação da matéria, que esta deva ser discutida com atenção e profundidade nesta Casa.

Lembramos, entretanto, que a acolhida da matéria é prerrogativa exclusiva dos membros da Comissão, por meio de seu voto.

EDIFÍCIO DA CÂMARA MUNICIPAL, 6 de fevereiro de 2015.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 200/14
FL: 102

COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA E MEIO AMBIENTE

VOTO DA COMISSÃO
ao Projeto de Lei 200/2014


A Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente, corrobora o parecer técnico e se manifesta favoravelmente à tramitação do projeto de lei supramencionado no molde do Substitutivo nº 3 com as emendas ora apresentadas.

SALA DAS SESSÕES, 11 de Março de 2015.

A COMISSÃO:


Joaquim Donizete do Carmo
Presidente


Rony Alves
Vice Presidente


Elza Correia
Membro/Relator