

OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA: OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR, TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR E OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA.

Denise da Silva

Luiza Mezzomo Zorzi

Taiza Maurer Scheffer da Luz

Resumo:

O estudo dos instrumentos da política urbana estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro e pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) - outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir e operação urbana consorciada, aplicados à proteção ao patrimônio histórico, comparativamente aos institutos jurídicos do tombamento. Apresenta ainda, à intervenção urbanística e à regulação do mercado imobiliário e resulta na execução de um plano urbanístico flexível, em que há concessão de benefícios e recebimento de contrapartidas, mediante concertação público-privada e, participação em todo o processo da sociedade civil. Sua natureza jurídica é a de procedimentos legais referente à transferência do direito de construir, e o seu conteúdo confere-lhe o caráter de empreendimento urbano.

Palavras-chave: Patrimônio histórico, operações urbanas, instrumentos de política urbana, Estatuto da Cidade.

Introdução

A política urbana é atualmente formalizada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), trata-se de uma legislação específica dos instrumentos da política urbana nas cidades brasileiras, estabelecendo normas para regulamentar o desenvolvimento urbano e regularizar os problemas que surgiram com crescimento econômico acelerado das cidades.

A pesquisa analisa os seguintes instrumentos: a transferência do direito de construir, o qual transfere o direito de construir do proprietário de um imóvel para outro, a outorga onerosa do direito de construir, que permite que o proprietário construa acima do limite do plano diretor, visando à preservação do bem e de áreas de importante valor histórico ou ambiental. E por fim

* Estudante de Direito – Universidade de Passo Fundo – UPF – 99300-000 – Soledade – RS – Brasil. E-mail: denisesilva144920@gmail.com

** Estudante de Direito – Universidade de Passo Fundo – UPF – 99300-000 – Soledade – RS – Brasil. E-mail: luiza_zorzi@hotmail.com

*** Estudante de Direito – Universidade de Passo Fundo – UPF – 99300-000 – Soledade – RS – Brasil. E-mail: mercadotaiza@hotmail.com

a operação urbana consorciada, o qual envolve o poder público e a iniciativa privada, buscando transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Entretanto, compete a cada Município implementar o Plano Diretor, uma vez que, para a real efetividade dos instrumentos de política urbana, há a necessidade de sua inclusão nos Planos Diretores municipais.

Diante desses instrumentos, é possível analisar a importância deles perante a sociedade brasileira, as quais são voltadas ao bem-estar da população, ao equilíbrio ambiental das cidades e principalmente dar a propriedade sua devida função social com um adequado aproveitamento do solo urbano, para conseguir alcançar uma cidade sustentável, assim melhorando a qualidade de vida da população.

1 Outorga Onerosa do Direito de Construir

Em 2001 o Estatuto da Cidade estabeleceu diversos instrumentos urbanísticos, dentre eles a outorga onerosa do direito de construir. Tal instrumento está estabelecido nos artigos 28 a 31 do referido estatuto. Entende-se por outorga onerosa do direito de construir "o exercício do direito de construir acima do limite do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pelo Plano Diretor municipal, mediante remuneração aos cofres públicos a ser prestada pelo beneficiário." (SANTIN, MARANGON, 2008).

A Outorga Onerosa também pode ser denominada de Solo Criado, isto é, há uma expansão do próprio direito de construir, dando ao proprietário do imóvel a possibilidade de exceder os limites estabelecidos no Plano Diretor municipal, todavia, tal criação de solo exige contrapartida financeira ao Município.

Para compreender melhor o instrumento da outorga onerosa, é necessário compreender os índices de coeficiente de aproveitamento básico e coeficiente de aproveitamento máximo, que são estabelecidos no plano diretor municipal, que por sua vez, é um regulamento que organiza as cidades. Dessa forma, Renato Saboya conceitua Coeficiente de Aproveitamento Básico:

O Coeficiente de Aproveitamento Básico é um índice que indica o quanto pode ser construído no lote sem que a edificação implique numa sobrecarga de infraestrutura para o Poder Público. Caso o proprietário deseje 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. (SABOYA, 2008).

Somente quando exceder o limite do coeficiente de aproveitamento básico que é aplicado o instrumento da Outorga Onerosa, não podendo ultrapassar o índice do coeficiente de aproveitamento máximo daquele determinado lote. O artigo 30 da Lei Federal 10.257/2001. Estabelece que o valor da contrapartida a ser prestada ao Poder Público terá como base uma fórmula, que será especificada em lei municipal, onde determinará às condições para o cálculo da mesma.

Quando aplicado tal instrumento urbanístico, nota-se um ponto positivo ao Poder Público, uma vez que, ao município serão geradas receitas, logo, terá mais recursos para investir na própria cidade, beneficiando a cidade como um todo, conforme dispõe o artigo 31 do Estatuto da Cidade.

Exemplificando, é o caso de um plano diretor de determinada cidade estabelecer que o coeficiente de aproveitamento básico seja de oito andares, e o coeficiente de aproveitamento máximo doze andares. Se o proprietário de um determinado imóvel quiser construir acima dos oito andares, deverá ele “comprar” esse espaço aéreo do município. Podendo chegar ao coeficiente máximo, que no caso são doze andares.

O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir prevê a alteração dos índices urbanísticos de forma onerosa. A alteração será em conformidade com a situação de cada município, com a finalidade de atender a necessidade daquela região. É um excelente instrumento de controle do desenvolvimento de cada área do município, sempre atendendo a função social.

2 A Transferência do Direito de Construir

A transferência do direito de construir prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade, é um direito do proprietário que pode ser negociado, ou seja, uma alienação onerosa ou transferido para outro lugar através da transferência do Direito de Construir, direito este, previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente que deverá ser formalizado por uma escritura pública. Assim, “a transferência do direito de construir confere ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer seu potencial construtivo em outro lote, ou de vendê-lo para outro proprietário” (SABOYA, 2008).

Pode usufruir deste direito o proprietário imóvel, o qual é necessário para a “implantação de equipamentos urbanos e comunitários”, ou para “servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda e habitação de interesse social”, bem como, os proprietários de imóveis que são limitados pelo

interesse coletivo de preservação do patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural e por fim quando o proprietário doar ao Poder Público seu imóvel. (art. 35 do Estatuto da Cidade).

Essa possibilidade, surgiu para os proprietários de terrenos de proteção ambiental e dos titulares de bens tombados, não sofrerem prejuízos e sim, serem compensados, ou seja, poderão tirar proveito econômico do seu bem, se o mantiverem com as características ambientais originárias, sendo essa uma das razões de ser do instituto da transferência do direito de construir, já que estes imóveis a serem preservados, são de grande importância para o patrimônio público.

Caso o município considere adequado a utilização deste instrumento de política urbana, deve estabelecer no seu Plano Diretor, as áreas que o potencial construtivo pode ser transferido e a área que pode receber esse potencial construtivo. Em razão disso, um exemplo é cidade de Curitiba.

Em CURITIBA a transferência de potencial construtivo – Lei n o 6.337/1982 e Lei n o 9.803/ 2000 – é um instrumento presente na Lei Orgânica do Município, sendo usada desde 1982 para preservação de patrimônio histórico. Seu uso foi ampliado em 2000, com a inserção de áreas verdes e de fundos de vale a serem preservados. A legislação determinou as zonas que podem receber transferências, com limites de área máxima a ser incorporada aos empreendimentos e os usos permitidos. [...] Muitas vezes a operação de restauro é feita em parceria, na qual o proprietário se associa a um empreendedor interessado em receber o potencial. [...] Estes dois instrumentos têm o objetivo de gerar recursos para o financiamento da restauração de imóveis públicos. [...] (SANTIN; MARANGON, 2008)

Segundo Rolnik (2002, p. 74) a transferência somente será permitida se o proprietário participar de algum programa de preservação elaborado em conjunto com o poder público ou elaborado pelo setor privado e aprovado pelo ente técnico responsável

Dessa forma, o proprietário de um imóvel pode utilizar em outro imóvel, ou vender, a diferença do potencial construtivo do imóvel, que estiver localizado em uma zona com potencial construtivo maior do que o efetivamente utilizado, conforme legislação existente, para minimizar perdas financeiras.

3 Operação Urbana Consorciada

Outro instrumento estudado foram as Operações Urbanas Consorciadas, contido nos artigos 32 a 34 do EC e, é um instrumento que possibilita a parceria entre os setores público e privado para a promoção de projetos urbanos, ou seja, são intervenções pontuais em determinadas áreas da cidade. Buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais e arquitetônicas, melhorias sociais e valorização ambiental. A principal finalidade desse instrumento é além de conservar os patrimônios históricos, deixar a cidade mais bonita e tudo isso através da parceria entre o público e o privado. Para que as operações urbanas ocorram, são necessários alguns requisitos estabelecidos no art. 33 do EC¹.

A relevância da atuação da sociedade civil para a realização de operações urbanas consorciadas já foi objeto de diversas referências e inclusive compõe o conceito proposto para o instrumento. Tal relevância novamente se manifesta aqui, porque além da participação da sociedade civil na tomada de decisões de política urbana, bem como na gestão e no controle

¹ Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III – a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; [\(Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. [\(Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015\)](#)

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber. [\(Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015\)](#)

da operação, é preciso considerar que a operação urbana consorciada constitui um empreendimento viabilizado, em termos econômicos, pela associação público-privada.

Assim, com a aprovação da lei específica, os interessados (convocados por edital, por exemplo) em aderir à operação e obter benefícios urbanísticos apresentarão propostas ao poder público municipal, visando à obtenção de benefícios urbanísticos, mediante o pagamento de contrapartida. Os recursos provenientes das contrapartidas, por sua vez, servirão para financiar a realização dos objetivos do empreendimento, mediante aplicação na urbanificação da área da própria operação.

Em vista do objetivo do poder público municipal de obter esses recursos, mediante a outorga de benefícios urbanísticos, para financiamento de obras de urbanificação, é interessante que seja dada ampla publicidade à operação, para congregar o maior número de participantes interessados na parceria público-privada. Antes disso (quando da elaboração do plano) já deve ter sido definida a estratégia do poder público para suscitar o interesse do mercado imobiliário e, especificamente, dos proprietários, moradores, usuários e investidores, em aderir à operação.

Conforme aponta Renato Saboya (2008) conceitua que operações urbanas consorciadas são intervenções pontuais realizadas sob a coordenação do Poder Público e envolvendo a iniciativa privada, os moradores e os usuários do local, buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

O jurista Diógenes Gasparini (2002, p.180), conceituando a operação urbana consorciada, afirma que a locução é composta por três palavras: a primeira o vocábulo operação, cujo significado diz respeito ao conjunto de ações ou medidas tomadas combinadamente para alcançar certo resultado; a segunda é a expressão urbana, que quer dizer relativo à cidade, ao urbano; e a terceira é a palavra consorciada, que indica a união, associação, combinação.

Ademais, tem-se em Porto Alegre o caso do Cais Mauá, que será analisado neste trabalho. Importa, todavia, destacar que os reflexos desse modelo cada vez mais utilizado de revitalização de áreas portuárias, enquanto estratégia econômica no contexto da competição interurbana, têm gerado importantes reverberações no Brasil e em suas cidades. Nesse cenário, notabiliza-se a intensificação de movimentos de contestação aos projetos de revitalização, bem como a ampliação do debate no que tange às políticas de intervenção no espaço urbano, coexistindo uma gama de posicionamentos acerca dessa disputa, por vezes bastante polarizadas, e tornando recorrente o uso, por parte dos agentes promotores de tais mudanças, de estratégias de *marketing* e de táticas discursivas de caráter tecnicista sobre a questão.

Conclusão

Assim, a partir dos três instrumentos urbanísticos analisados foi possível notar que tanto a outorga onerosa do direito de construir, quanto à transferência do direito de construir e a operação urbana consorciada possuem a mesma finalidade, qual seja, regularizar os problemas ocasionados pelo crescimento acelerado das cidades, bem como o desenvolvimento urbano e social das cidades, visando sempre o bem-estar dos cidadãos e dando a propriedade sua devida função social.

Uma particularidade do instrumento da outorga é o fato de exceder os limites de construção estabelecidos no plano diretor. Já a transferência do direito de construir possibilita transferir de um imóvel para outro a diferença do potencial construtivo. A operação urbana consorciada visa, principalmente, à proteção de patrimônios históricos.

Por fim, uma característica relevante que os instrumentos têm em comum é a irrefutável parceria entre a administração pública e a iniciativa privada.

Referências

BRASIL. Lei Federal nº 10.257. Brasília: Câmara dos Deputados, 10 de julho, 2001.

MASSARO, Henrique. *Presidente de consórcio diz que obras de Cais Mauá estarão a pleno em três meses*. Correio do Povo, Porto Alegre, 01 mar. 2018. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Geral/2018/3/643708/Viva/>. Acesso em 19 nov. 2018

CAIS MAUÁ. *Projeto de Revitalização do Cais do Mauá*. Disponível em: <http://vivacaismaua.com.br/>. Acesso em 19 nov. 2018

GASPARINI, Diógenes. *Estatuto da Cidade*, 2002.

ROLNIK, Raquel (coord.). *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2 ed. Brasília. Câmara dos Deputados, 2002.

SABOUYA, Renato. *Transferência do Direito de Construir: Urbanismo, Planejamento Urbano e Planos Diretores*, 29 jun. 2008. Disponível em:

<http://urbanidades.arq.br/2008/08/operacoes-urbanas-consorciadas-uma-introducao/>. Acesso em: 14 jul. 2018

SANTIN, R. Janaina. MARANGON, G. Elizete. *O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir*. História, Franca, v. 27, n.2, nov. 2008.

PAZ, Thais, Y. K. *A aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir: O caso da cidade de Palmas-TO*. Disponível em:
[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.
ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.4/ST%203.4-02.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.4/ST%203.4-02.pdf). Acesso em: 03 dez. 2018