

O Uso dos Instrumentos de Indução de Desenvolvimento Urbano para a efetividade da Política Urbana

Vanêsa Buzelato Prestes,
Procuradora do Município de Porto Alegre, doutora
pela Università Del Salento, mestre pela PUC/RS,
especialista em direito municipal ESDM/Ritter dos
Reis, professora direito urbanístico, ambiental e
municipal

Estrutura do Estatuto da Cidade

- ◉ Direito à Ordem Urbanística
- ◉ Diretrizes da Política Urbana (art. 2º)
- ◉ Gestão Democrática
- ◉ Planejamento Municipal – art. 4º, II
- ◉ Instrumentos de Regularização Fundiária

- ◉ **Instrumentos de Intervenção Urbanística**
- ◉ **Regulamentação do § 4º do art. 182 da Constituição Federal**

- ◉ Disposições Gerais

Instrumentos Urbanísticos:

- Direito de Preempção
- Direito de superfície
- Outorga onerosa direito de construir
- Transferência do Direito de Construir
- Operações Urbanas Consorciadas

DIREITO DE PREEMPÇÃO

- ◉ Município tem preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.
Necessidade de delimitação da área no Plano Diretor.
- ◉ Lei municipal define as áreas
- ◉ Enumeração de funções para exercer direito de preempção – art. 26

DIREITO DE SUPERFÍCIE

- Direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno.
- Separa o direito de propriedade do direito de construir
Uso e gozo de propriedade alheia implementada por acordo de vontades
- Concessão gratuita ou onerosa; averbação no registro de imóveis
- Exemplos utilização: regularização fundiária e redes subterrâneas
- Art. 21 – escritura registrada RI e art. 22 direito de preferência em caso alienação

Solo Criado

- ◉ Outorga onerosa direito de construir
- ◉ Transferência do Direito de construir
- ◉ Fundamento: função social da propriedade

Jurisprudência



RE 387047 / SC - SANTA CATARINA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. EROS GRAU

Julgamento: 06/03/2008

Órgão

Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.

3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO.

Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB].

4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido.

O SOLO CRIADO NO ESTATUTO DA CIDADE (art. 28 a 31)

(outorga onerosa do direito de construir)

- Fixação de áreas no Plano Diretor nas quais o direito de construir poderá ser acima do coeficiente.
- Coeficiente pode ser único ou diferenciado.
- Necessidade de monitoramento do adensamento (§ 3º, art.28)
- Vinculação do recurso a finalidade urbanística - ambiental.

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (solo criado)

- O solo criado é o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural .(Eros Grau)
- 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. (Hely Lopes Meirelles)

-
- Toda a noção de solo criado está diretamente vinculada a função social da propriedade urbana.
 - Solo criado somente tem sentido se vinculado a uma concepção urbanística.
 - A Carta de Embú de 1976 define as diretrizes do solo criado no Brasil.

Figura 32 - Imagens de utilização do Solo Criado, edifícios com incentivo construtivo ao lado de outros com parâmetros de ocupação normal da Zona



TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

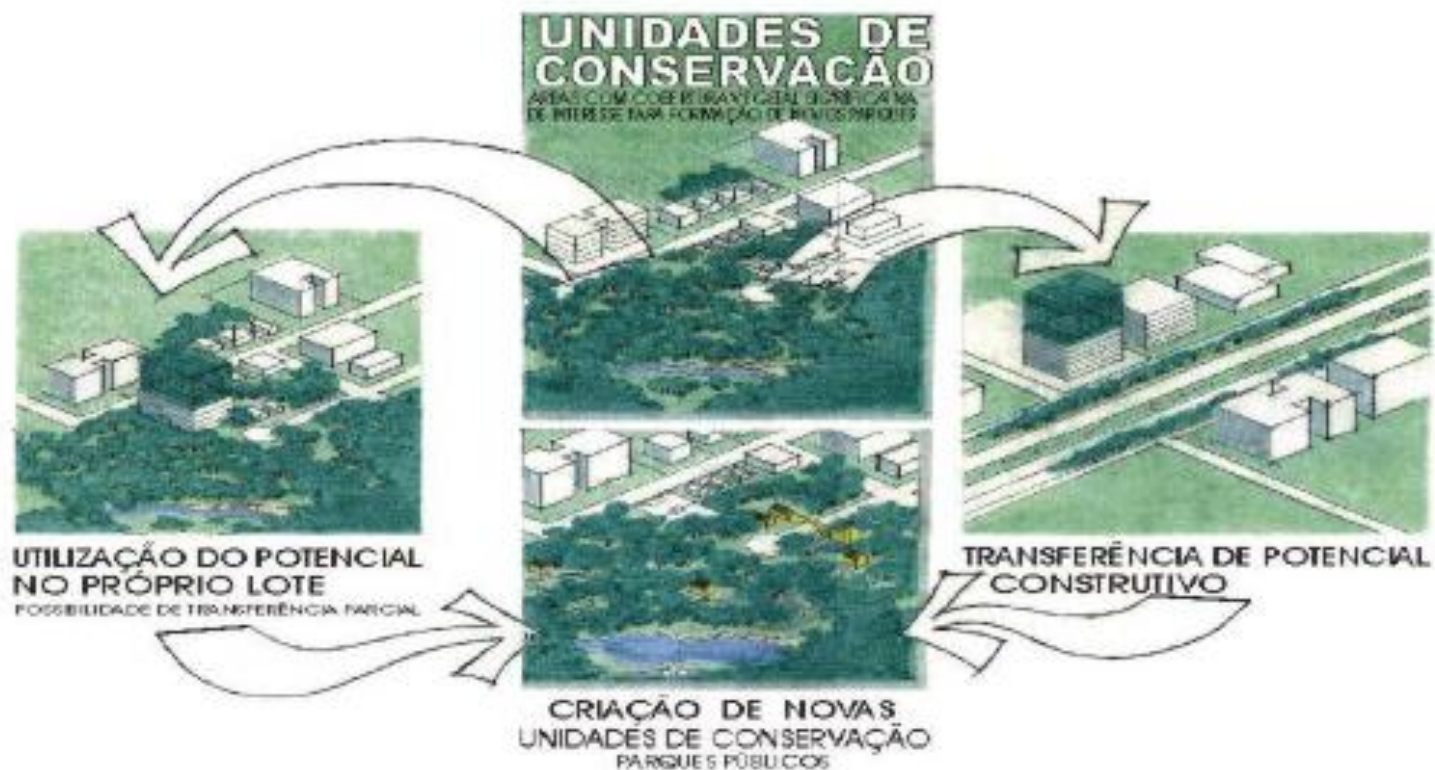
- Possibilidade do proprietário exercer o direito de construir em outro local.
Depende de lei municipal e está vinculado a finalidade específica.
Alienação mediante escritura pública.

Possibilidade de transferência de potencial construtivo da área preservada



DIFERENÇA ENTRE SOLO CRIADO E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

- Possibilidade do proprietário exercer o direito de construir em outro local.
- Depende de lei municipal e está vinculado a finalidade específica. Alienação mediante escritura pública.



Fonte: IPPUC – Palestra proferida no Fórum Catarinense do Estatuto da Cidade, disponível em www.confea.org.br

Operação urbana

- ◉ Acordos semânticos preliminares
- ◉ O que é considerado Operação Urbana
- ◉ Pressupostos utilizados:
 - ◉ a) Não se restringe a transferência de potencial construtivo; b) compensação ambiental;
 - ◉ c) esgotamento recursos naturais

Operação Urbana Consorciada (Estatuto da Cidade)

- ◉ Definição de território atingido
- ◉ Identificação da pluralidade de agentes neste território
- ◉ Mitigação da discricionariedade administrativa
- ◉ Expressão da democracia participativa (necessidade de procedimento)
- ◉ Atos administrativos concertados (Termos de Compromisso)

-
- É uma lei especial, portanto afasta demais leis de mesma hierarquia (ex: parcelamento em área objeto de Operação urbana)

Contrapartidas

- Obras públicas vinculadas às finalidades da Operação
- Bens imóveis no âmbito da OU para cumprir com as finalidades desta
- Habitação Interesse social e oferta de lotes a preço compatível com a renda da demanda habitacional prioritária
- Financeira, destinada à conta vinculada à Operação urbana

Problemas Jurídicos com as Contrapartidas

- Forma de garantia do pagamento destas
- Forma de controle da destinação
- **Inter-relação com as medidas mitigadoras e compensatórias apontadas nos instrumentos ambientais**
- Proporcionalidade das medidas e contrapartidas aplicadas (princípio proporcionalidade/razoabilidade em sentido estrito)

CONCEITOS E DIFERENCAS

- CONTRAPARTIDAS (operação urbana consorciada)
- MEDIDAS MITIGADORAS (decorrente dos estudos urbano-ambientais; minimização dos impactos: não negociável)
- MEDIDAS COMPENSATÓRIAS (expressão do poluidor-pagador na legislação urbanística; decorre do conceito de cidade sustentável)

Cuidados Jurídicos na OU

- Valorização ambiental e melhorias sociais são elementos intrínsecos à operação, sendo que a inexistência destes gera consequências jurídicas
- Flexibilizar não é desregrar; no Brasil o poder regulamentar não cria direitos; regime urbanístico é matéria de lei e não de regulamento
- O Plano da Operação é fundamento da operação; princípios vigem
- Não é um microssistema isolado

Parcerias Público-privadas

- ◉ Nome genérico atribuído a uma forma de atuar do Estado
- ◉ PPPs, operações urbanas consorciadas espécie do gênero de atuar estatal
- ◉ Novidade: caráter contratual das parcerias (PPPs – Lei Federal 11.079/04) e que precisamos trazer para as Operações Urbanas

Mecanismo Controle OU

- ◉ Destinação diversa recurso é improbidade administrativa (art. 52, inc. V)
- ◉ Trata-se de recurso público sujeito aos controles próprios
- ◉ Forma de gestão da OU

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

- Conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público e envolvendo os diversos interessados, visando melhorias urbanas e valorização ambiental.
- Necessidade de lei específica.
- Forma de controle da operação partilhado com a sociedade civil.
- Pode ocorrer transferência de potencial construtivo

- Contemporaneamente para avaliação urbanística há necessidade de avaliar os impactos.
- Relação da cidade para o empreendimento, avaliando se é possível absorvê-lo.
- Reconhecimento da edificação e do parcelamento do solo como função pública subsidiária submetida ao interesse público

REGULAMENTAÇÃO do § 4º do ART.182 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- Parcelamento e Edificação Compulsórios
- Progressividade IPTU no Tempo
- Desapropriação com títulos da dívida pública

PARCELAMENTO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS

- Possível para os imóveis considerados sub utilizados ou não utilizados.
- Sub utilizado é o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou legislação dele decorrente.
- Lei municipal deve definir.
- Possibilidade de percentuais de aproveitamento distintos dependendo da região da cidade.
- Necessidade de adequação da nossa lei dos vazios urbanos.



Registro de Imóveis

- Art. 5º - averbação notificação no RI competente
- Art. 6º oneração do bem para o fim de cumprir com a função social

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

- ◉ Extrafiscalidade do Imposto. Tributo utilizado para fins urbanísticos, ou seja, para cumprir a função social da propriedade expressa no Plano Diretor. Diferença da progressividade fiscal do IPTU.

Necessidade de adaptação da Lei Municipal existente

DESAPROPRIAÇÃO COM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

- ◉ Desapropriação sanção
- ◉ 5 anos após o IPTU progressivo.
- ◉ Títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados em até 10 anos.