



Avanços e retrocessos da trajetória de implementação do instituto do Solo Criado em Belo Horizonte

Advances and setbacks in the implementation of the Develop Rights institute in Belo Horizonte

Reginaldo Magalhães de Almeida*, Juliana Lamego Balbino Nizza** e Lucas Isaac Fernandes***

Resumo

As metrópoles brasileiras exigem cada vez mais instrumentos jurídicos e urbanísticos capazes de favorecer um desenvolvimento urbano mais justo e não apenas para seletos grupos sociais. Inúmeros instrumentos vêm sendo implantados, sendo de grande importância para as políticas de planejamento urbano e afim de proporcionar ações públicas mais eficazes. Dentre os instrumentos jurídicos disponíveis e presentes no Direito Urbanístico, destaca-se o Solo Criado, que permite ao proprietário de um imóvel construir acima dos coeficientes construtivos permitidos para determinado terreno, desde que existam contrapartidas, que devem, segundo o Estatuto da Cidade, ser utilizadas para atingir os objetivos de uma cidade para todos. O artigo propõe avaliar a trajetória de implementação do Solo Criado em Belo Horizonte, da década de 1990 até os dias atuais. Nesse sentido, pretende-se identificar se os fins pretendidos pelo poder público estão sendo efetivamente alcançados e se estão sendo aplicados de forma correta, sem possíveis desvios. Ao final, conclui-se que, dentre outras, as dificuldades de efetivação do instrumento do Solo Criado em Belo Horizonte, devem-se à ineficiência do poder público e às pressões adversas do mercado imobiliário, que o considera como mais um instrumento tributário e de oneração dos empreendimentos privados.

Palavras-chave: Solo Criado. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Estatuto da Cidade.

Abstract

Brazilian metropolises increasingly require legal and urban tools capable of promoting fairer urban development and not only for select social groups. Numerous instruments have been implemented, being of great importance for urban planning policies and in order to provide more effective public actions. Among the legal instruments available and present in Urban Law, we highlight the Solo Criado, which allows the owner of a building to build above the construction coefficients allowed for a given land, provided there are counterparts, which must, according to the City Statute, be used to achieve the goals of a city for all. The article proposes to evaluate the path of implementation of Solo Criado in Belo Horizonte, from the 1990s to the present day. In this sense, it is sought to identify if the ends intended by the public power are being effectively achieved and are being applied correctly, without possible deviations. At the end, it is concluded that, among others, the difficulties of the implementation of the Solo Criado in Belo Horizonte are due to the inefficiency of public power and the adverse pressures of the real estate market, which considers it as another tax and private enterprises

Keywords: Develop Rights. Onerous Grant of the Right to Build. Urbanistic law. Legal and urbanistic instruments. Estatuto da Cidade.

*Reginaldo Magalhães de Almeida é arquiteto urbanista, doutor em arquitetura e urbanismo pela UFMG em 2012. Professor de Arquitetura e Urbanismo da Universidade FUMEC/MG. Pesquisador do CNPQ. Autor de diversos artigos publicados no Brasil e exterior. Autor do livro Operações Urbanas Consorciadas (Editora FUMEC, 2017)

**Juliana Lamego Balbino Nizza é servidora pública, mestre em Direito Empresa-

rial pela Faculdade de Direito Milton Campos em 2007. Professora de Direito da Universidade FUMEC. Pesquisadora do CNPQ. Autora de diversos artigos publicados no Brasil. Autora do livro Operações Urbanas Consorciadas (Editora FUMEC, 2017).

***Lucas Isaac Fernandes é engenheiro civil e Arquiteto pela Universidade FUMEC/MG. Pesquisador do CNPQ.

Introdução

O forte processo de urbanização provocado pelo adensamento dos centros urbanos e, conseqüentemente, a concentração das pessoas nas áreas urbanas, no Século XX, provocou diversos problemas para sua população, dentre eles, uma crescente poluição, a ocupação de áreas impróprias, um déficit habitacional, a segregação espacial, o aumento da violência e uma forte especulação imobiliária, que se destacam em meio a tantos outros problemas. Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, que, em 1900, possuía cerca de 12.000 habitantes em seu município e, atualmente, apresenta cerca de 2.500.000 habitantes, também sofreu os impactos desse processo de urbanização, rápido e desigual (IBGE, 2017).

Para mitigar os problemas urbanos e ordenar o uso e a ocupação do solo, visando atender aos anseios da coletividade, surge como ciência um ramo do direito público, conhecido como Direito Urbanístico. Este assume cada vez mais relevân-

cia no cenário jurídico contemporâneo, tornando-se matéria essencial nos cursos de Direito. Lado outro, as legislações urbanísticas e os instrumentos jurídicos são, também, aplicados diretamente nos cursos de Arquitetura e Urbanismo.

Dentre os instrumentos do Direito Urbanístico introduzidos nas legislações municipais com a finalidade de atender aos objetivos propostos no Estatuto da Cidade, tem-se o Solo Criado. De forma geral, o instituto do Solo Criado pressupõe que o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município, conforme as condições gerais que a lei específica exige, em troca de contrapartidas que podem ser investidas para alcançar objetivos diversos.

Considerando as questões delineadas anteriormente, este artigo tem como objetivo analisar a trajetória do Solo Criado em Belo Horizonte, introduzido na capital mineira desde 1994, como

um elemento de planejamento e ordenamento urbano, e estudar o processo de implementação do referido instituto até os dias atuais.

Pretende-se compreender as possíveis dificuldades da utilização do Solo Criado como instituto de indução de um desenvolvimento urbano socialmente mais justo, bem como, identificar se os fins pretendidos pelo poder público estão sendo efetivamente alcançados e se estão sendo aplicados de forma correta, sem possíveis desvios de finalidade.

Segundo o Estatuto da Cidade, entende-se como Solo Criado os instrumentos jurídicos urbanísticos denominados: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC) (BRASIL, 2001). No caso deste artigo, considerar-se-á Solo Criado, como a OODC, ou apenas Outorga Onerosa, como definição da Carta de Embu (1977), documento que introduziu tal instrumento no Brasil.

Com relação ao processo de implementação de uma legislação, Meirelles (2011) afirma que consiste na etapa de aplicação da lei, ou seja, ocorre após a sua implantação. Já a implantação de uma lei passa por diversas fases: iniciando-se pela proposta, seguindo-se da discussão, aprovação, promulgação, até ser publicada no Diário Oficial do Município, Estado ou União, dependendo da sua esfera de aplicação.

Diversas instâncias públicas e acadêmicas discutem o Solo Criado, introduzido no Brasil há várias décadas, em diversas instâncias públicas e acadêmicas, principalmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, e merece como tal, maior compreensão e análise dos resultados da sua aplicação.

Para o embasamento deste artigo, realizou-se, primeiramente, um levantamento bibliográfico de publicações de autores de livros do Direito e da Arquitetura e Urbanismo, periódicos, teses e dissertações sobre o tema. Posteriormente, desenvolveu-se uma pesquisa documental e exploratória nos arquivos da Prefeitura de Belo Horizonte, procurando identificar legislações e processos administrativos relacionados com o instituto do Solo Criado. Os resultados foram consolidados por meio de relatórios, levando-se em conta aspectos tidos como relevantes. Ao final, desenvolveu-se uma abordagem qualitativa dos dados selecionados em vista dos objetivos deste artigo.

Na primeira parte do artigo, utilizando os autores selecionados, discute-se as questões teóricas sobre o Solo Criado, considerando as origens do instituto no Brasil até a sua regulamentação na lei federal conhecida como o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001. Posteriormente, a partir de dados sistematizados, analisa-se a trajetória do instrumento em Belo Horizonte, descortinando-se as dificuldades de sua implementação na cidade. No final do artigo, procurou-se apresentar os resultados principais dos estudos realizados.

As análises fazem parte de uma pesquisa iniciada em 2017, denominada “Os des(caminhos) da OODC como instrumento jurídico e urbanístico de indução do desenvolvimento urbano belorizontino”, financiada pelo CNPQ e o ProPic/FU-MEC/2017/2019. O grupo de pesquisadores é formado por professores e alunos dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil e do Direito.

O Instituto do Solo Criado: Noções introdutórias

A urbanização é um fenômeno de concentração urbana da sociedade industrial e pode ser considerado um processo moderno. Essa urbanização provoca diversos problemas nas cidades, responsáveis por deteriorar o ambiente, causar desordem social, como ausência de habitação, desemprego, problemas de higiene, saneamento, modificando o solo e a paisagem urbana (MARICATO, 2000). Por outro lado, esse processo de urbanização estimula práticas físicas e legais de intervenção nas cidades no campo do urbanismo.

O conceito da palavra urbanismo está correlacionado a uma técnica de regular e ordenar os espaços, de acordo com sua época ou lugar. Caracterizado pelo processo interdisciplinar e multidisciplinar de ordenamento, planejamento e gestão, que está inserido num contexto de uma

sociedade em constante crescimento demográfico, é responsável pela resolução dos problemas urbanos apresentados na atualidade (SILVA, 2006). Segundo Pinto (2014), “o urbanismo é uma técnica destinada a ordenar a ocupação do território das cidades, a fim de que elas possam abrigar as atividades necessárias à sociedade, mas sem que umas interfiram negativamente sobre as outras”.

Já no Brasil, o desenvolvimento e a evolução das cidades estimularam políticas de ordenamento e planejamento do espaço urbano. No final do Século XX, as imagens dos grandes centros urbanos estavam associadas à violência, poluição, criança desamparada e ao tráfego caótico, entre outras mazelas da sociedade, mostrando que o processo de urbanização, com o crescimento da desigualdade, resultou em uma concentração espacial da pobreza (MARICATO, 2000). Com o mesmo entendimento, Oliveira (2001) afirma que “o processo de transformação do habitat da sociedade brasileira, produziu uma urbanização predatória, desigual, e sobretudo iníqua”.

A partir da década de 1950, o país, segundo Estrada (2006, p. 20), estabelece que “a questão urbana no Brasil, passa a ser encarada como um problema social a ser resolvido no âmbito do poder público municipal, através de políticas de desenvolvimento urbano, organizadas pelo planejamento urbano”.

Para solucionar os problemas urbanos, dentro da ciência do urbanismo, desenvolveram-se diversas práticas, dentre elas, a criação do Direito Urbanístico, como ramo do Direito que procura regulamentar as atividades urbanísticas, destinadas a organizar os espaços habitáveis em benefício de toda coletividade.

O Direito Urbanístico, segundo Silva (2006), é uma disciplina jurídica em franca evolução. Para o autor, o qualitativo “urbanístico” indica a realidade sobre a qual o Direito incide. Formado pelo produto das transformações sociais, que vêm ocorrendo nos últimos tempos, consiste em oferecer instrumentos normativos ao poder público, no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da população. Pode ser compreendido entre um conjunto de normas e entendimento sistêmico fundamentado no princípio da preponderância do interesse social sobre o individual e na ideia de que as edificações não podem ater-se apenas aos interesses do mercado imobiliário, mas sim, à ordem urbanística social (SILVA, 2006).

O Direito Urbanístico no Brasil possui um instrumental constituído por um conjunto de normas gerais de competência legislativa da União, hoje consubstanciada no Estudo da Cidade e nas normas de cada Estado e Municípios (SILVA, 2006). As principais leis urbanísticas do município são o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Essas duas leis reúnem uma série

de instrumentos que o Direito Urbanístico deve utilizar para atingir os objetivos de ordenamento o espaço urbano.

Segundo o Artigo 21, XX, da Constituição da República de 1988, compete à União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano. Outrossim, o Artigo 182 do referido diploma legal, estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para melhor gestão dos sistemas e problemas urbanos, assim como a correta administração dos recursos naturais, o Direito Urbanístico dispõe de institutos e estratégias, como forma de auxílio às políticas públicas, repercutindo diretamente na forma de uso e na ocupação do espaço urbano (ESTRADA, 2006). Com relação a determinados institutos do Direito Urbanístico, merecem destaque os instrumentos que proporcionam a separação do direito de propriedade e do direito de construir. Trata-se do instituto urbanístico jurídico denominado Solo Criado.

Segundo Grau (1983), a noção do instituto do Solo Criado foi desenvolvida inicialmente a partir da ideia da desvinculação do direito de propriedade do de construir na propriedade. Compreendia-se desta forma, o Solo Criado como o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, outorgado

pela municipalidade ao proprietário do lote.

Silva (2006), da mesma forma que Grau (1983), caracterizou como Solo Criado a possibilidade de se estabelecer pisos artificiais sobrepostos ou supostos a partir do solo natural, possibilitando a multiplicação de solo edificável em tantos novos solos, quantos os pisos artificiais admitidos em seu zoneamento. Verifica-se aqui a vinculação do Solo Criado com o zoneamento, definido pelo Plano Diretor da Cidade e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

De acordo com Meirelles (1986), pode-se definir o instituto do Solo Criado como:

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 desse 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. (MEIRELLES, 1986, p.333).

Existem registros de discussões sobre o Solo Criado no início da década de 1970, em Roma, feitas por um grupo ligado à Organização das Nações Unidas, que defendia que o direito de construir deveria pertencer à coletividade, sendo concedido por ato administrativo (ESTRADA, 2006).

Segundo Estrada (2006), historicamente, a criação do Solo Criado está associada ao termo “*developments rights*”, que significa “direitos de desenvolvimento”. Seus conceitos foram influenciados pelo “*plafond legal de densité*”, teto de densidade, na França, que buscava corrigir as distorções existentes entre os preços elevados dos terrenos liberados para a construção de prédios altos e os preços baixos dos terrenos dos bairros, instituído em todo o país, em 1975. Por meio da Lei 75.1328/75, instaurou-se uma densidade igual a 1,0, que constituía um limite legal de densidade para as cidades francesas, e, em Paris, a capital, tal densidade seria de 1,5. Esses coeficientes estabeleceram uma relação de subordinação entre o exercício do direito de construir e os interesses coletivos. Segundo Silva (2006), além desse limite, chamado teto legal de densidade, o exercício do direito de construir subordinava-se ao interesse coletivo, sendo que toda construção de densidade excedente estava ligada ao pagamento, pelo beneficiário, de uma soma igual ao terreno, ao preço do solo natural (SILVA, 2006).

Em meados da década de 1970, o Centro de Estudos de Pesquisas em Administração Municipal da cidade de São Paulo, atual Fundação Prefeito Faria Lima (FPFL), organizou um seminário com a presença de técnicos de diversas esferas do setor público para discussão dos aspectos relacionados com o novo instituto jurídico urbanístico

do Solo Criado, que já estava sendo utilizado em alguns países da Europa (CIFFONI, 2011). Na cidade de Embu, parte dos técnicos que participaram do seminário, elaborou um documento que foi denominado Carta de Embu. Esta, inspirada na legislação francesa, adotou a idéia do coeficiente único e a partir daí poderia ser adquirido, do poder público, um solo a mais, através de Outorga Onerosa (FPFL, 1976).

Elaborado por uma equipe multidisciplinar, com a participação de juristas, arquitetos, urbanistas e economistas, a Carta de Embu possuía as premissas e os fundamentos do instituto do Solo Criado (SILVA, 2006). A ideia era que a valorização urbana era decorrente também da implantação de infraestrutura pelo poder público e, dessa forma, deveria existir um mecanismo que tornasse mais justa e democrática essa mais valia para a coletividade e não, apenas, para o proprietário do imóvel.

A Carta de Embu apresentou pela primeira vez no Brasil, de forma consolidada e com ampla divulgação, os principais pressupostos do Solo Criado. Como justificativa para a aplicação do Solo Criado, destacam-se alguns argumentos elaborados pelos autores do documento:

[...] considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo e do subsolo; [...] considerando que a legislação de

uso do solo procura limitar este adensamento, diferencialmente para cada zona no interesse da comunidade; considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado ao princípio da função social da propriedade [...] (FPFL, 1976).

Após apresentar os argumentos anteriores, a Carta introduziu os seguintes pressupostos do Solo Criado:

[...] o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao equilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional e conclui-se que: É constitucional a fixação de um coeficiente único; [...]. Toda edificação acima do coeficiente único é considerada Solo Criado [...]; é constitucional exigir [...] áreas proporcionais ao Solo Criado [...] e admissível sua substituição pelo equivalente econômico [...]. (FPFL, 1976).

Observa-se que a Carta de Embu estabelecia que o proprietário receptor de Solo Criado deveria oferecer em contrapartida à coletividade as compensações em forma de terreno ou valor econômico devido à criação de solo adicional ao terreno urbano. Essa compensação aconteceria através de recursos financeiros, sendo o poder público, através de lei municipal, responsável por estabelecer um coeficiente único de edificação. O excedente a esse coeficiente seria considerado Solo Criado, condicionando a criação de solo oferecida ao proprietário à mesma quantidade proporcional às áreas criadas pelo poder público, podendo eventualmente, ser substituída pelo seu

equivalente econômico (VIZZOTO, 2008) (CIFFONI, 2011). Previa-se, também, a possibilidade do proprietário, impedido de explorar em seu imóvel a utilização do coeficiente mínimo, alienar a parcela entre o potencial e este coeficiente (DORNELLAS, 2003).

Grau (1976), uns dos autores da Carta de Embu, assim disserta:

O princípio da função social, passa a integrar o conceito de propriedade, de sorte a determinar profundas transformações estruturais na sua interioridade. Expressão das modernas tendências que caracterizam o tratamento conferido pelo direito moderno à realidade social — na busca de uma integração entre os ideais individuais e sociais — a moderna concepção de propriedade é aplicada à preservação de uma situação de equilíbrio entre o individual e o social. Tal princípio, assim, se integra como elemento inerente à estrutura do próprio direito de propriedade. (GRAU, 1976, p. 139).

A utilização do Solo Criado presente na Carta de Embu, como resultado das áreas adicionais utilizáveis, se faz através da outorga do poder público (GRAU, 2008). O instrumento seria então melhor definido como a Outorga Onerosa, ou seja, a autorização dada ao proprietário do imóvel de utilizar uma área edificável além do coeficiente de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local. Serviria assim, na visão dos autores da Carta de Embu, como instrumento jurídico urbanístico de indução e/ou limitação do crescimento

urbano em determinados setores da cidade (ESTRADA, 2006).

Para Mereilles (1994), reforçando os pressupostos da Carta de Embu, o proprietário não tem o direito original de construir acima dos coeficientes existentes para a região; no entanto, poderá adquirir do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona urbanística, um acréscimo ao direito de construir.

Dessa forma, segundo Estrada (2006), a Carta de Embu baseou-se em um ideal urbanístico contemporâneo do Direito Urbanístico de atendimento da função social da propriedade, defendendo que os direitos de propriedade sobre um lote seriam distintos dos direitos de desenvolvimento do mesmo. Dessa forma, a criação de área adicional não seria vista como uma limitação ou restrição ao direito de construir, mas, como fruto da independência de cada um dos direitos que compõem a propriedade.

Da divulgação da Carta de Embu até a década de 2000, ocorreram algumas tentativas de implantação e implementação da regulamentação do Solo Criado em algumas cidades; entretanto, como não existia uma política brasileira de planejamento Urbano, tão pouco o incentivo da aplicação de instrumentos jurídicos urbanísticos de controle e desenvolvimento urbano, a eficácia do uso do Solo Criado foi pequena (PINTO, 2014).

Embora em alguns municípios brasileiros, como São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba, o instituto já havia sido implementado e o poder judiciário já apreciava a matéria há algum tempo, como apresentado nos estudos de DORNELLAS (2003) e CIFFOONI (2011), o instrumento de Outorga Onerosa passou a ser inserido no ordenamento jurídico nacional somente em 2001, com a Lei Federal denominada Estatuto da Cidade, na Seção IX, do Capítulo II, artigos 28 ao 31 (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade estabelece o Solo Criado como forma de recuperação das valorizações fundiárias, determinando a aplicação dos recursos obtidos em ações de interesse social e de ordenamento do território, tanto de caráter de planejamento quanto da regularização e recuperação (FILHO, 2017). E em seu Artigo 26, a lei federal definiu onde os recursos advindos da aplicação da Outorga Onerosa devem ser aplicados:

- 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. (BRASIL, 2001).

Para Estrada (2006), o Solo Criado é caracterizado como instrumento de gestão do solo e de política urbana, inteirado com processos legais específicos e objetivos concretos, fazendo deles ferramentas de sucesso na preservação de áreas de interesse e na gestão do crescimento urbano. A Outorga Onerosa pode ser caracterizada como instrumento de política pública, fundamental para a gestão do crescimento urbano e a proteção do espaço aberto presente nas cidades (ESTRADA, 2006).

A utilização da Outorga Onerosa por parte do proprietário, pressupõe uma contribuição/com-pensação à comunidade, em dinheiro ou em terra, pelo excesso de construção, que geralmente determina uma sobrecarga sobre o equipamento urbano e a infraestrutura urbana implantados e operados no local (FIGUEIREDO, 1991). O excesso construtivo gerado no local deve ser convertido em benfeitorias para a cidade, para que se criem áreas verdes, praças, parques, equipamentos comunitários, escolas, módulos de lazer ou recursos para a construção de habitação popular, proporcionalmente ao volume adquirido pelo município, e pelo valor do imóvel no terreno. Caso as condições locais não sejam em compatíveis com a contraprestação em espaço útil, deverá ser pago pelos metros quadrados adicionais de limite construído, sendo tais recursos entregues ao município, com a finalidade de financiar exclusivamente obras de interesse comunitário ou habitações de interesse social (ESTRADA, 2006).

Correia (1993) afirma, que o Solo Criado deve ser suscetível de controle do uso público, posto que não pode ser submetido às pressões e ineficiências de um mercado apenas controlado por interesses individuais. Com o intuito do solo urbano exercer também o papel social da propriedade, necessidade estipulada pelo crescimento demográfico das cidades e pré-estabelecida pelo Estatuto da Cidade, o solo da cidade passaria a ser responsabilidade da administração pública municipal.

Trajetória do Solo Criado em Belo Horizonte

A primeira vez que o instrumento jurídico urbanístico do Solo Criado surgiu em uma legislação em Belo Horizonte foi na Lei Orgânica do município, sancionada em 1994. Nesse período, assumiu a prefeitura da cidade, pela primeira vez, após a ditadura militar, uma administração vinculada a um partido de ideologia de esquerda. Com ideias inovadoras para a época, como o orçamento participativo, programas habitacionais de interesse social, gestão democrática, distribuição dos benefícios no processo de ocupação das cidades, dentre outros, estimulou-se a implantação de legislações que tivessem como princípios esses temas (PBH, 1994). Não há registros de legislações anteriores de Belo Horizonte que tenham citado ou, até mesmo proposto, a utilização de algum instrumento semelhante ao Solo Criado (PBH, 2017).

Para viabilizar a política urbana, foram estabelecidos, no Artigo 185 da Lei Orgânica, os instrumentos jurídicos urbanísticos de planejamento, tais como:

O plano diretor, as normas de parcelamento, ocupação e uso do solo, de edificações e código de posturas, legislação financeira e tributária, especialmente o imposto predial e territorial progressivo e a contribuição de melhoria, o Solo Criado, a Outorga Onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas, transferência do direito de construir, parcelamento ou edificação compulsórios, concessão do direito real de uso, servidão administrativa, tombamento, desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública e os fundos destinados ao desenvolvimento urbano (BELO HORIZONTE, 1994 – grifo dos autores).

Observa-se que os legisladores de Belo Horizonte, além de incorporarem na legislação municipal os instrumentos o Solo Criado e a Outorga Onerosa, entenderam se tratar de instrumentos diferenciados, o que foi um equívoco, conforme já analisado neste artigo. Como se tratam de assuntos específicos, esses instrumentos citados deveriam ser posteriormente regulamentados por legislações complementares, o que acabou não acontecendo, devido às pressões de determinados segmentos da população e a própria morosidade do poder público (MEIRELLES, 2017).



Figura 1. Região do Isidoro em Belo Horizonte. Fonte: Hoje em Dia, 2017.

Com o objetivo de modificar a Lei 7.166/96 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte), em 2000, foi sancionada a Lei nº 8137. Em seu Capítulo V, foi proposta a Operação do Isidoro. A região do Isidoro compreendia, na época, uma das últimas grandes áreas livres da cidade, localizada na região Norte de Belo Horizonte, abrangendo uma área superior à área interna a Avenida do Contorno. Consiste em uma extensa área verde de cerrado com mata atlântica, contendo nascentes e córregos. Atualmente, enfrenta um forte processo de ocupação de população de baixa renda (ALMEIDA, NIZZA, 2017) (Figura 1).

Segundo a Lei nº 8137/2000:

Art. 115 - A Operação Urbana do Isidoro compreende intervenções coordenadas pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e executadas em parceria com empreendedores particulares [...].

Art. 117 - Fica assegurada aos proprietários, incorporadores, compromissários compradores ou possuidores de imóveis localizados na área objeto da Operação Urbana referida à matéria a utilização da Outorga Onerosa. [...].

Art. 126- Os proprietários de glebas situadas na Área 1 e Área 2 poderão beneficiar-se da Outorga Onerosa estabelecida por esta Lei, mediante:

I- depósito em pecúnia no fundo da Operação Urbana do Isidoro, no ato de aprovação dos projetos de parcelamento do solo;

II- transferência ao Município de terreno destinado à implantação parcial do trecho da via 540 previsto nesta operação;

III- implantação de trecho da via. [...].

Art. 129- Fica instituído o Fundo da Operação Urbana do Isidoro, de natureza contábil, com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de custear a implantação do trecho da via 540 e dos parques municipais previstos nesta operação.

Art. 130- Constituem receitas do Fundo da Operação Urbana do Isidoro:

I- recursos oriundos de aplicações do Executivo Municipal, disponibilizados através Lei Orçamentária Anual;

II- recursos oriundos da contrapartida dos empreendedores particulares participantes da Operação Urbana;

III- outros.

Art. 131- Os recursos do Fundo da Operação Urbana do Isidoro serão aplicados em:

I- elaboração dos projetos executivos;

II- desapropriação de terrenos necessários à implantação dos objetos da Operação Urbana;

III- execução das obras previstas na Operação Urbana. (BELO HORIZONTE, 2000 – grifo dos autores).

A Outorga Onerosa seria utilizada em uma área específica da cidade e os recursos aferidos seriam utilizados na própria região para viabilizar a implantação de projetos, desapropriações e execuções de obras. Entretanto, não houve nenhum projeto aprovado ou implantado no Isidoro. Uns dos motivos foi a dificuldade na aprovação dos projetos de parcelamento do solo, bem como os altos custos de implantação da infraestrutura, já que se trata de uma região formada por terrenos com declividades acentuadas e áreas de fundo de vale com vegetação expressiva (BELO HORIZONTE, 2017).



Figura 2. A área com vegetação mais expressiva consiste em uma ZPAM em Belo Horizonte. Fonte: Os autores, 2017.

Em 2010, foi sancionada a lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo nº 9.959/10, que modificou as leis nº 7.166/96 e 8.137/2000. A lei estabeleceu para alguns zoneamentos da cidade um coeficiente básico e outro máximo. O capítulo IX foi específico sobre a OODC. Tal capítulo estabeleceu que o instrumento poderia ser exercido acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico adotado na região, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (BELO HORIZONTE, 2010). Para a utilização do instrumento, ficaram definidos a relação de densidade máxima estabelecida por cada região, os aspectos ambientais, culturais e paisagísticos e a capacidade da infraestrutura existente nas diversas áreas do Município (BELO HORIZONTE, 2010). No artigo 74, foram preestabelecidas as diretrizes do instrumento:

Art. 74 J - Fica instituído o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC -, por meio do qual o direito de construir poderá ser exercido acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º - A aplicação da OODC deverá observar a relação entre a densidade máxima prevista, os aspectos ambientais, culturais e paisagísticos e a capacidade da infraestrutura existente nas diversas áreas do Município.

§ 2º - Para efeito do disposto neste artigo, ficam estabelecidos os Coeficientes de Aproveitamento Básico e Máximo;

§ 3º - Alcançado o CAM por meio da OODC, o imóvel ainda poderá receber o potencial construtivo proveniente da recepção de TDC.

Conforme o artigo 74 foi vedada a aplicação da Outorga Onerosa em zoneamentos mais restritivos da cidade, como nas ZPAMs (Zona de Proteção Ambiental), nas ZPs-1 e ZPs-2 (Zonas de Proteção Cultural e Ambiental) e nas ZEISs (Zona de Interesse Social), destinada à implantação de conjuntos habitacionais de interesse social ou de programas de regularização fundiária. Entendeu-se que essas zonas, que determinam regiões específicas da cidade, não reuniam condições ambientais e de infraestrutura para uso do instrumento da Outorga Onerosa (Figura 2).

A lei estabelecia, ainda, que para a aplicação da Outorga Onerosa deveria ser elaborado um “Estudo de Estoque de Potencial Construtivo Adicional” (BELO HORIZONTE, 2010). Esse estudo permitiria ao poder público ter uma relação das regiões da cidade e dos respectivos zoneamentos, onde o impacto de um adensamento maior poderia ser absorvido, determinando valores diferenciados para o uso residencial e não residencial. Para tanto, nesse estudo, conforme o § 1º do artigo, deveriam ser considerados “I - a capacidade do sistema de circulação; II - a infraestrutura disponível; III - as limitações ambientais e de paisagem urbana; IV - as políticas de desenvolvimento urbano (BELO HORIZONTE, 2010)

Os recursos advindos da utilização da Outorga Onerosa, segundo a Lei 9.959/10, seriam destinados ao Fundo Municipal de Habitação, ficando sua utilização vinculada às seguintes finalidades:

[...] podendo ser aplicados em qualquer área do Município, respeitada a destinação mínima de 10% (dez por cento) dos recursos provenientes de projetos de edificações situadas nos Conjuntos Urbanos Protegidos, nos imóveis com tombamento específico ou de interesse de preservação, para aplicação em projetos públicos de recuperação ou de proteção do patrimônio histórico e cultural do Município aprovados pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte – CDPCM-BH. (BELO HORIZONTE, 2010).

Diferentemente, portanto, da regulamentação anterior, a qual possibilitava que os valores arrecadados pudessem ser utilizados em outras regiões que não fossem as da área da aplicação da Outorga Onerosa.

O Art. 74-M da Lei 9.959/10 introduziu a possibilidade de o Estado receber imóveis de seu interesse, em pagamento da OODC. Tal faculdade promovida pela legislação tinha como objetivo permitir que, em situações de outorga (que não foram especificadas pela Lei), o empreendedor imobiliário pudesse repassar um imóvel ao poder público no valor econômico do acréscimo permitido. A idéia seria a de receber imóveis que poderiam ser destinados à população de baixa renda e, assim, minimizar de forma mais rápida o déficit habitacional do município (BELO HORIZONTE, 2010).

Mesmo com todos os critérios de implementação da Outorga Onerosa, que permitia edificar acima

do Coeficiente de Aproveitamento Básico adotado pelo zoneamento, apresentado pela Prefeitura de Belo Horizonte, mediante contrapartida e considerando as características ambientais, culturais e paisagísticas e a capacidade da infraestrutura existente, o instrumento foi interpretado pelos empreendedores imobiliários apenas como um instrumento tributário, perdendo sua eficácia social (O TEMPO, 2017). Para o mercado, se a prefeitura já estabelece um coeficiente máximo, a utilização do instrumento do Solo Criado, OODC, serviria apenas como forma de arrecadação financeira para viabilizar e executar programas e projetos públicos diversos.

No sentido definido por Estrada (2006), a proposta de Outorga Onerosa serviria para oferecer um crescimento coerente e a gestão do uso do solo dentro da dinâmica urbana, assim como ser o instrumento responsável pela preservação de áreas naturais, de conservação do interesse histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, além da indução e limitação do crescimento urbano em determinados setores da cidade (ESTRADA, 2006, p. 38).

A utilização do potencial construtivo em Belo Horizonte, a partir da Lei 9.959/10, obtido através da Outorga Onerosa, está associado ao seu estoque, ao seu coeficiente de aproveitamento e ao zoneamento em questão, devendo ser calculado a partir do estudo técnico, determinando para cada caso, a capacidade do sistema de circu-

lação, a infraestrutura disponível e as limitações ambientais da paisagem urbana, de modo a estabelecer as melhores políticas de desenvolvimento urbano. O impacto causado na infraestrutura e no meio ambiente a partir da OODC adicional pode vir a provocar uma tendência de ocupação de determinada área do município, podendo, contudo, ser cancelado caso as análises técnicas das áreas cheguem à saturação.

O Solo Criado, apesar de previsto na legislação municipal de Belo Horizonte, atualmente não é regulamentado pelo município, inviabilizando todo o conceitual teórico, já aprovado pelas legislações. Os aspectos programáticos referentes à estruturação do Solo Criado, assim como a delimitação das zonas específicas para o correto uso do instrumento de Outorga Onerosa, estão previstos no Plano Diretor, mas não são executados pela prefeitura de Belo Horizonte. Cabe averiguar o porquê de o instrumento não ser regularizado; se é por falta de divulgação por parte da prefeitura pela forma como o poder público estabelece seus critérios para a implementação ou ainda pela forma como o mercado imobiliário se comporta com tal instrumento.

A Outorga Onerosa foi o principal ponto de debate da IV Conferência Municipal de Política Urbana de 2014. A crítica do SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil) aumentou quando a prefeitura apresentou a proposta da outorga. Segundo a proposta que a Prefeitura de Belo

Horizonte defendeu, a Outorga Onerosa é o instrumento mais eficiente e justo para a promoção de políticas de ordenamento urbano. Nos bairros onde não se deseja mais o adensamento e a verticalização, a Outorga Onerosa será cara. Por outro lado, em corredores onde se deseja promover o contrário, ou seja, o adensamento e a verticalização, a outorga será barata (BICALHO, 2014).

Segundo a prefeitura, com a implantação da Outorga Onerosa se direcionaria o crescimento da cidade e, ao mesmo tempo, se combateria a especulação imobiliária, retirando dos terrenos o valor imaterial do direito de se construir para cima e deixando-lhes apenas os valores da localização e metragem. Tal argumentação foi combatida pelo SINDUSCON, já que não existem mais áreas livres para novas construções na cidade. Dessa forma, as construtoras trabalham comprando lotes com casas que serão derrubadas para dar espaço a prédios. Os donos dessas casas exigem por seus imóveis um valor compensador em termos de equivalência imobiliária. Ou seja, por essa lógica de troca, não existe espaço para que os lotes fiquem mais baratos, mesmo que retirados deles o valor teórico do potencial construtivo (BICALHO, 2014) (MEIRELES, 2017).

O acréscimo no valor dos imóveis é estimado por representantes do setor de construção, entre 15% e 20%. Por outra parte, segundo esses representantes, em alguns casos, poderá acontecer uma desvalorização, a partir da diminuição

do potencial de construção (Encontro, 2017). Entretanto, não existem estudos que demonstrem que a aplicação da Outorga implica em aumento dos custos da habitação (CIFFONI, 2011).

O certo é que, desde 2014, a proposta de revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, com a ideia do coeficiente único para a cidade e a aplicação da Outorga Onerosa, está na Câmara Municipal para discussão. Em 2017, ocorreu uma mudança política na administração pública de Belo Horizonte, assumindo a gestão da cidade um prefeito responsável pelo encaminhamento à Câmara da proposta de revisão do plano diretor e a implantação do coeficiente único e da Outorga Onerosa. Essa descontinuidade na gestão pública também é um dos fatores que tem dificultado as discussões na Câmara Municipal e a implantação da Outorga Onerosa na cidade.

Considerações finais

Para adequar o espaço urbano, o Direito Urbanístico é responsável por atuar nas transformações sociais e oferecer instrumentos normativos aos setores público e privado. Desta forma, dispõe-se de uma série de normas jurídicas que possibilitam ao poder público proporcionar melhores condições de vida para os habitantes das cidades, assumindo maior relevância no ordenamento jurídico atual.

Nesse processo de gestão urbana, a dinâmica imobiliária e a aplicação de institutos que regulamentam as expansões urbanas tornam-se fundamentais. Em um contexto, onde as cidades contemporâneas, fatigadas pelos seus excessos de problemas, já atingiram pontos críticos de salubridade, os institutos jurídicos urbanísticos assumem grande importância, para potencializar uma cidade mais justa, humana e democrática.

O Solo Criado, como instituto do Direito Urbanístico, se adequadamente utilizado, consiste em um importante instrumento de desenvolvimento urbano, fornecendo recursos arrecadados com a OODC e destinados ao fundo municipal, em benefício de toda a coletividade, além de poder proporcionar o controle de densidades e a desaceleração, da especulação imobiliária.

Destinados não apenas às unidades habitacionais, os recursos arrecadados com a OODC poderiam contribuir, ainda, como reserva de regularização fundiária, implantação de equipamentos comunitários, além da criação e proteção de áreas verdes, do interesse histórico, artístico, cultural, paisagístico e arqueológico. Ademais, poderá, ainda, ser utilizado para a implantação de equipamentos comunitários, urbanização de áreas ocupadas por uma população de baixa renda e para construção de habitação de interesse social.

A ausência da aplicabilidade do Solo Criado em Belo Horizonte reduz por parte do município, a arrecadação de recursos que poderiam viabilizar os programas de habitacionais de interesse social, ou até mesmo a criação de novas áreas verdes, praças, parques, equipamentos sociais e comunitários.

Quando a prefeitura estabelece um Coeficiente de Aproveitamento para cada zoneamento, diferente da mesma proporção de área do terreno para área edificada, intencionalmente, estimula que alguns terrenos das cidades sejam mais desenvolvidos e propícios a construir, em virtude de um interesse de desenvolvimento específico de uma determinada área, de forma a favorecer seu uso, ocupação e adensamento. Tal prática desfavorece a utilização do instrumento OODC, visto que alguns imóveis já são aptos a construir mais que o Coeficiente de Aproveitamento de 1,0; conseqüentemente, a utilização da OODC passa a ser vista apenas como um elemento tributário extra a ser cobrado pelo mercado imobiliário, o qual, por sua vez, não aderiu ao instrumento.

Lado outro, quando o município estabelece um coeficiente de aproveitamento uniforme para toda a cidade, todas as propriedades passam a exercer sua função social, conforme explicitado no Estatuto da Cidade e, aqueles que tenham o interesse de construir a mais que o permitido, têm a possibilidade de comprar da municipalidade tal direito.

No entanto, sob pressões adversas do mercado imobiliário, Belo Horizonte ainda carece de uma política eficiente para implementar a Outorga Onerosa. O município poderia ter mais um mecanismo para viabilizar políticas públicas. No entanto, embora esteja previsto, a Outorga Onerosa não está regulamentada. Entende-se, que a não aplicação do instrumento, acaba atendendo aos argumentos frágeis do mercado imobiliário de que o instrumento é mais um tipo de tributo.

Os resultados oferecidos pela legislação podem ser incompatíveis com a realidade, pois não houve por parte do legislador a cautela de implantar o instrumento como foi previsto em sua legislação, o que o torna não regular em Belo Horizonte. Os aspectos legais e os princípios constitucionais que delimitam os direitos de desenvolvimento e orientam a utilização do Solo Criado no município são até bem concisos, no entanto, falta viabilizar a utilização do instituto frente às reais necessidades da cidade.

Para a correta utilização da Outorga Onerosa, o poder público deve pré-estabelecer uma melhor forma de troca financeira, identificando como base os direitos de desenvolvimento, com incentivos construtivos à utilização do instrumento, assim como divulgar o método de cálculo do potencial construtivo a ser estimulado pela prefeitura, de forma a garantir um resultado mais palpável e visível, para uma cidade mais justa, solidária e democrática.

A viabilidade da implementação do instrumento e a sua eficácia jurídica devem estar em consonância com as diretrizes previstas pelo Plano Diretor da cidade. Falta por parte do poder público uma maior clareza com relação ao coeficiente de aproveitamento mínimo para todas as regiões, bem como dos impactos gerados da aplicação da Outorga Onerosa. De forma que, se o proprietário quiser edificar a mais do que o permitido, possa usar o instrumento como forma de validação do seu empreendimento. Assim, a Outorga Onerosa seria mais útil ao coletivo, do mesmo modo que permitiria a aplicação da função social da propriedade, por meio de uma atuação conjunta do poder público e do setor privado, no que tange o processo de produção do espaço urbano, uma melhor consolidação do instrumento, de modo a ser regulamentado e utilizado por todos.

A falta de regularização da Outorga Onerosa permite constatar a prioridade para o atendimento dos interesses privados, visto que sua implementação pode ser mais onerosa ao mercado imobiliário, pois ampliaria os valores para viabilizar seus empreendimentos.

O instituto do Solo Criado, com a contrapartida prevista pela OODC, é importante para o desenvolvimento mais justo nas metrópoles. Em Belo Horizonte, ainda não foi implementado, devido à ação constante do mercado imobiliário, que entende que a aplicação do instrumento desvalorizará os imóveis. Também, pode-se considerar a

ineficiência do poder público, pela não aplicação do Solo Criado na cidade.

Consequentemente, as ações do urbanismo e do planejamento urbano, frente ao Solo Criado, consolidam uma política de dissociação entre o direito de propriedade e o direito de construir, não garantindo os direitos automáticos e irrestritos aos seus proprietários, seja para edificar ou para urbanizar. Proporcionar essa dissociação é o grande desafio para implementar, de vez, o Solo Criado em Belo Horizonte.

Referências:

ALMEIDA, Reginaldo Magalhães de. NIZZA, Juliana Lamego Balbino. **As repercussões das Operações Urbanas em Belo Horizonte: o caso da ocupação do Izidoro.** E-xacta, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, 2017, p. 17-27.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**, promulgada em 21/03/1990. Belo Horizonte, 1994.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8137. Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2000.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9959. Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2010.

- BRASIL. **Lei 10.257. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata.** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.
- CIFFONI, Ana Lucia Pontes de Souza. **Instrumentos de política pública para mudanças no uso e ocupação do solo urbano: um estudo em Curitiba.** Monografia. Curitiba. UFP, 2012.
- DORNELAS, H. L. **Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir – Solo Criado.** JusVigilantibus, Rio de Janeiro, 2003, p. 1-29.
- ENCONTRO. **Outorga Onerosa na visão do Sinduscon.** Disponível em: <<http://encontro.com.br/opini%C3%A3o/colunas/jos%C3%A9-ant%C3%B4nio-bicalho-1.334759/outorga-onerosa-na-vis%C3%A3o-do-sinduscon-1.334618>>. Acesso em: 10 set. 2017.
- ESTRADA, J. D. J. **Outorga onerosa e transferência do direito de construir: as experiências de Bogotá, Curitiba e São Paulo como Instrumentos de Gestão Urbana.** Dissertação de mestrado. Curitiba, PUCPR, 2006.
- FILHO, J. dos S. C. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro. v.3, n1, 2011, p. 1-34.
- FPFL - Fundação Prefeito Faria Lima. **Aspectos Jurídicos do Solo Criado.** Embu, Anais São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976.
- GRAU, E. R. (2008). **Aspectos Jurídicos da Noção de Solo Criado.** São Paulo, Cepam, 2008.
- GRAU. E. R. **Direito urbano: Regiões metropolitanas, Solo Criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano.** São Paulo. Revista dos tribunais, 1983.
- HOJE EM DIA. **Moradores da Granja Werneck ocupam agência da Caixa no Centro de BH.** Disponível em: <<http://hojeemdia.com.br/horizontes/moradores-da-granja-werneck-ocupam-ag%C3%A2ncia-da-caixa-no-centro-de-bh-1.272717>>. Acesso em: 05 nov. 2017
- IBGE. **Dados Censitários de Belo Horizonte.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>>. Acesso em: 12 dez. 2017.
- MARICATO, E. **O estatuto da Cidade Periférica.** In: FORTES. M. O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo, Ministério da Cidade: Aliança das Cidades, 2010.
- MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004>. Acesso em: 23 nov. 2017.
- MEIRELLES, H. L. **Estudos e Pareceres de Direito Público.** São Paulo, Editora RT, 1986.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2011.

O TEMPO. **PBH quer cobrar por construções**.

In: O tempo cidades. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/pbh-quer-cobrar-por-constru%C3%A7%C3%B5es1.8290>> Consultado em: 24 de set. de 2017.

PINTO, V. C. **Direito urbanístico plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo, Thomson Reuters, 2014, p. 46-75.

SILVA, J. A. D. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores LTDA, 2006. ■